



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

# Strategia per la partecipazione pubblica e il dialogo multilivello nel PNIEC

POLICY PAPER  
Giugno 2023

Giulia Colafrancesco  
Chiara Di Mambro



# INDICE

<b>1</b>	<b>Executive summary</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Il punto di partenza e la metodologia di lavoro</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Il quadro concettuale: perché dobbiamo occuparci di partecipazione</b> .....	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Il quadro normativo: gli strumenti a disposizione</b> .....	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Esperienze e buone pratiche di innovazione nei processi partecipativi</b> .....	<b>12</b>
5.1	Analisi critica delle esperienze.....	17
<b>6</b>	<b>Il caso PNRR e PNIEC: lezioni apprese</b> .....	<b>18</b>
<b>7</b>	<b>dialogo multilivello e partecipazione per il PNIEC 2023-24</b> .....	<b>20</b>
7.1	I principi generali.....	20
7.2	Una proposta operativa in vista del PNIEC 2023.....	22
<b>8</b>	<b>Conclusioni</b> .....	<b>27</b>
<b>9</b>	<b>Glossario</b> .....	<b>28</b>

# 1 EXECUTIVE SUMMARY

## Il contesto - Perché ci dobbiamo occupare di partecipazione e dialogo multilivello per il PNIEC?

L'Italia, come gli altri Paesi europei, è chiamata a strutturare il processo di aggiornamento del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) mediante la partecipazione del pubblico e un efficace dialogo multilivello, come chiesto dal Regolamento sulla Governance dell'Unione dell'energia e reiterato dalle Linee Guida della Commissione per la revisione del Piano stesso.

Le politiche che il PNIEC dovrà mettere in atto in questo decennio saranno chiave per sviluppare le infrastrutture che abiliteranno la transizione. Tale urgenza richiede una maggiore responsabilizzazione e presa di coscienza di tutti gli attori coinvolti e deve rimettere al centro i territori coinvolti e le comunità impattate, specialmente in un Paese che si caratterizza per un pregresso storico di territori 'sacrificati' al benessere generale e che, al contempo, intende distaccarsi da questa 'eredità' e valorizzare il proprio patrimonio paesaggistico, storico, ambientale.

Esistono molti esempi, anche relativi all'attuazione del PNIEC vigente, tipici delle questioni di pianificazione infrastrutturale e ambientale per cui l'immobilismo, la conflittualità degli interessi particolari o l'inefficienza amministrativa si sono dimostrati, nei fatti, dei blocchi strutturali e culturali. La reazione più semplice di fronte alla gestione di problemi complessi. Tipico esempio sono, le questioni legate alle autorizzazioni rinnovabili che si caratterizzano per il manifestarsi di conflitti e farraginosità amministrative durante lo svolgimento del procedimento autorizzativo stesso, determinando inevitabili ritardi, evidenziando una disfunzionalità di pianificazione, coinvolgimento e responsabilizzazione degli attori a monte del processo. L'identificazione nel Piano stesso di un quadro regolatorio e di un percorso strutturato che preveda un coinvolgimento organico - che abiliti relazioni multilivello fra cittadini, imprese, organizzazioni, istituzioni nella co-costruzione di obiettivi comuni - può essere dirimente per la sua attuazione.

Oltre ad un adempimento di legge, quindi, **la partecipazione e il dialogo multilivello rispondono alla necessità di rendere le politiche e misure del PNIEC efficaci e attuabili.** Queste devono essere declinate rispetto ai vari livelli di responsabilità con cui i portatori di interesse partecipano al Piano e alla sua attuazione, dalle autorità locali, alle associazioni industriali, produttive e della società civile, fino ai singoli cittadini. In questo modo il PNIEC potrebbe rappresentare molteplici visioni, divenendo riconosciuto e riconoscibile dagli attori che hanno contribuito alla sua costruzione, appropriandosi della sua struttura, dei suoi contenuti e del suo obiettivo più ampio.

Una strategia di partecipazione e dialogo multilivello dovrebbe incardinarsi nella *governance* stessa del Piano, diventandone parte integrante e sostanziale, a partire dalla stesura del Piano e durante le fasi della sua attuazione, monitoraggio e valutazione.

Occorre quindi trovare degli elementi minimi per avviare ora il processo e arrivare preparati per la consegna della versione definitiva del PNIEC aggiornato prevista per giugno 2024.

### La metodologia

Per dare concretezza al valore del processo partecipativo strutturato, il presente lavoro è il risultato della valorizzazione di molteplici fonti, competenze ed esperienze di contributori coinvolti nelle varie fasi di ideazione e stesura del testo.

È possibile individuare due fasi principali:

▪ **FASE 1**

- revisione della letteratura;
- 8 interviste semi-strutturate;
- *gap analysis* PNIEC e PNRR – Come rendere il processo più efficace
  - Individuazione di principi generali.

▪ **FASE 2**

- tavolo di lavoro (09.05.2023) - Confronto e dibattito con gli *stakeholders*;
- finalizzazione e condivisione della proposta per *peer review*;
- pubblicazione della proposta.

A valle della FASE 1, si è concluso che il PNIEC vigente è risultato carente rispetto al processo di partecipazione e attuazione del dialogo multilivello per la mancanza della formalizzazione del processo mediante due elementi:

- a. un **quadro di riferimento** o una *'governance'* della partecipazione per il PNIEC – quali presidi di organizzazione del processo nella costruzione, attuazione e monitoraggio dello stesso;
- b. una riconoscibilità del **contenuto** – come e se i contributi ricevuti sono stati calati nel testo e quale la loro funzione.

In queste due dimensioni si vede lo spazio per un concreto passo in avanti per il testo da aggiornare entro giugno 2024.

### Una proposta per il PNIEC (FASE 2)

Una possibile proposta per una *governance* della partecipazione del PNIEC, si è concretizzata mediante la condivisione e la discussione all'interno di un tavolo di lavoro composto da portatori di interesse provenienti da diverse realtà e diversa "scala", svolto secondo la regola Chatham House il 9 maggio 2023.

In questo tavolo si è discusso di una possibile **proposta operativa** in vista dell'aggiornamento del PNIEC, che identifica gli **elementi minimi da inserire all'interno del testo del Piano**, come base per il concreto avvio di un processo dedicato al clima e all'energia<sup>1</sup> che possa **snodarsi nell'arco dell'anno che ci separa dall'invio della versione finale del documento a Bruxelles nel giugno 2024**.

Questi elementi minimi sono:

- a. **organi e risorse** per la gestione del dialogo multilivello, divisi fra organi di coordinamento centrale e organi di coordinamento dei tavoli permanenti settoriali. La presenza di risorse economiche e assistenza tecnica mediante i Fondi strutturali, come già fatto in altri casi, è una possibilità da indagare;
- b. **mappatura dei soggetti** che devono far parte del dialogo multilivello e coinvolti nel processo di revisione del PNIEC. Definendo per ogni attore: le competenze corrispondenti alle aree tematiche; gli strumenti di pianificazione a disposizione che possono essere messi "al servizio" degli obiettivi PNIEC; i fondi e i canali di partecipazione già esistenti.

---

<sup>1</sup> Capitolo 1.3 Consultazioni e coinvolgimento degli enti nazionali e dell'Unione ed esiti ottenuti

- c. **fasi e i tempi** della partecipazione ante 2024, determinando la scansione temporale e le modalità di svolgimento del dialogo e del processo partecipativo nella fase di definizione del Piano, prima dell'invio della versione definitiva. Scansione temporale e modalità di svolgimento dovranno essere definite anche per le successive fasi di attuazione, monitoraggio e valutazione del Piano.
- d. **canali e strumenti** per una partecipazione mirata con gli organi di controllo e le istituzioni, oppure quelli funzionali ad una partecipazione più ampia e diffusa con il pubblico. Rientrano qui anche i canali e gli strumenti per la diffusione delle informazioni relative al processo partecipativo, accrescendone la visibilità.

Da questo lavoro emerge la disponibilità di risorse, tempi e conoscenze per rendere il PNIEC un piano che rifletta i bisogni del Paese, attraverso un percorso partecipato. Servirà ora **la volontà politica di renderlo effettivo ed efficace, per evitare l'inapplicabilità di piani e strategie complesse e trasversali, essenziali per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica e per il rilancio sociale, economico e industriale di cui l'Italia ha bisogno.**

Il presente lavoro si intende aperto a contributi anche a valle della sua pubblicazione, in una FASE 3 della metodologia, senza data di fine. Per chi intendesse fornire tali contributi, si faccia riferimento ai contatti nell'ultima pagina del testo.

Il presente lavoro non sarebbe stato possibile senza il contributo di tutti i partecipanti al tavolo e le interviste. Un ringraziamento particolare va a:

**Attilio Piattelli** – Italia Solare

**Claudia Mazzanti** – ActionAid Italia

**Daniela Luise** - Coordinamento Agende 21 locali Italiane

**Federico Beffa** – Fondazione Cariplo

**Giada Maio** – ANCI

**Giuliana Gemini** - Consorzio Poliedra, Politecnico di Milano, AIP2

**Maria Grazia Midulla** – WWF Italia

**Maria Rita Sofi** – CNA

**Paolo Della Ventura** – Gran Sasso Science Institute

**Serenella Paci** - Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica AIP2

**Stefano Sotgiu** - Università di Sassari

## 2 Il punto di partenza e la metodologia di lavoro

Nel precedente [rapporto ECCO sul Piano Nazionale Integrato Energia e Clima \(PNIEC\)](#) si è sottolineata la necessità di strutturare il suo aggiornamento mediante la partecipazione del pubblico e un efficace dialogo multilivello, come richiesto dal Regolamento sulla Governance dell'Unione. A tal fine, il PNIEC dovrebbe contenere gli elementi di quello che è definito “un piano della partecipazione”, che traduca come le previsioni del Regolamento EU sul dialogo multilivello trovi forma e spazio all'interno del PNIEC nazionale. Ci riferiremo a tali elementi come alla strategia di partecipazione e dialogo multilivello.

Il presupposto della partecipazione dovrebbe essere, prima di tutto, l'informazione verso tutte le rappresentanze che, a vario titolo, vengono chiamate ad 'attuare' il PNIEC, come Comuni, Regioni, il mondo dell'industria, quello economico, ma anche i singoli cittadini mediante i loro comportamenti. Tale presupposto non è tuttavia, in sé, sufficiente.

**Un'efficace strategia di partecipazione e dialogo multilivello dovrebbe essere funzionale e facilitare l'attuazione del PNIEC** consentendo l'aggregazione delle parti intorno ad obiettivi comuni e un coinvolgimento sostanziale nella sua realizzazione. **Il PNIEC** potrebbe meglio rappresentare molteplici visioni e **sarebbe, quindi, riconosciuto e riconoscibile dagli attori che hanno contribuito alla sua costruzione, appropriandosi della sua struttura, dei suoi contenuti e del suo obiettivo più ampio.** Una strategia di partecipazione e dialogo multilivello, dunque, dovrebbe poter partire dalla stesura del Piano e proseguire costruttivamente durante le fasi della sua attuazione.

Una partecipazione pubblica precoce ed inclusiva e un rafforzamento del dialogo multilivello sono strumenti fondamentali nella formulazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e misure. Il Libro Bianco della Governance Europea del 2001 citava già la partecipazione come uno dei 5 pilastri di *governance* e sostenendo che *“l'efficacia e la qualità delle politiche dipendono dal grado di partecipazione che si saprà assicurare in tutte le fasi del percorso dall'elaborazione fino all'esecuzione”*<sup>2</sup>. Di fatto, la Commissione ne incoraggia il rafforzamento nelle [Linee Guida](#) per la revisione dei Piani, non solo perché previsti dal Regolamento, ma anche in ottemperanza alla Convenzione di Aarhus.

Durante la stesura del PNIEC attuale, tuttavia, non si è perseguita una strategia di coinvolgimento precisa. Si è persa dunque l'opportunità di valorizzare questi passaggi anche nell'ottica dell'attuazione delle misure del Piano che, molte volte, sono in capo alle amministrazioni locali se non ai singoli cittadini e 'consumatori'. **L'aggiornamento del PNIEC, quindi, è un'occasione per creare un processo di dialogo multilivello, partecipazione e consultazione che sia più aderente alle esigenze e più efficace.**

In questo studio proponiamo l'impalcatura di un percorso operativo per la partecipazione pubblica e il dialogo multilivello, che dovrebbero essere applicati al processo di aggiornamento del PNIEC. Sugeriamo inoltre che il PNIEC stesso diventi uno strumento abilitativo del processo partecipativo e di risoluzione dei conflitti da prevedere in accompagnamento alla fase attuativa. Lo scopo è quello di impostare un dialogo che informi e responsabilizzi i vari livelli di rappresentanza, sia formale che informale, che sono impattati dal PNIEC e a vario titolo coinvolti nella sua attuazione.

---

<sup>2</sup> LA GOVERNANCE EUROPEA — UN LIBRO BIANCO (COM(2001) 428 def./2) (2001/C 287/01).

Questo studio è stato realizzato con una metodologia che ha visto due principali fasi del lavoro:

1. Una revisione della letteratura e la realizzazione di 8 interviste semi-strutturate con diversi esperti del settore della partecipazione pubblica, dell'accademia e attori coinvolti nel processo. A valle di tale lavoro è stato possibile redigere dei principi guida per un efficace processo partecipativo e di dialogo multilivello per le politiche clima ed energia in Italia
2. Sulla base delle evidenze raccolte e di una possibile proposta operativa per il PNIEC che potesse declinare i principi individuati, pur nella contingenza delle tempistiche di aggiornamento del Piano (30 giugno 2023), è stato convocato un tavolo di lavoro svolto secondo le regole della Chatham House<sup>3</sup> il 9 maggio 2023. Il tavolo, composto da portatori di interesse provenienti da diverse realtà e diversa 'scala' (da locale a nazionale), ha portato le proprie considerazioni e competenze che sono state il più possibile riflesse nei paragrafi conclusivi di questo rapporto. Il tentativo è stato quello di riprodurre parzialmente un modello di partecipazione 'in piccolo' che potesse restituire una proposta co-costruita e rappresentativa di molteplici visioni.

### 3 IL QUADRO CONCETTUALE: PERCHÉ DOBBIAMO OCCUPARCI DI PARTECIPAZIONE

L'aggiornamento del testo attuale del PNIEC è previsto per giugno 2023 e sarà la guida strategica del Paese per inquadrare il percorso di decarbonizzazione e, in modo più ampio, di pianificazione strategica della trasformazione economica necessaria al raggiungimento degli obiettivi climatici di medio e lungo periodo. Identificherà, inoltre, le linee strategiche per il riposizionamento dell'Italia nel contesto globale, caratterizzato da [sfide competitive che si stanno giocando proprio sul tema del clean tech e del cambiamento climatico](#). Non solo, le politiche e misure del Piano avranno impatti sulla vita di tutte e tutti, con interventi concreti sul territorio, come le politiche di trasporto pubblico, di mobilità urbana, e sul riscaldamento domestico. La legittimità necessaria ad accompagnare l'attuazione delle misure, quindi, dovrà riflettere l'ampio e composito spettro dei fabbisogni di tutti gli attori coinvolti.

Il tema della partecipazione è oggi predominante poiché, almeno in alcune sue forme (partecipazione deliberativa), offre un'alternativa sistemica a quel modello democratico e di governance che non sta rispondendo alla crisi climatica e ambientale o a quella sociale ed economica<sup>4</sup>, che ha esacerbato le disuguaglianze e deteriorato servizi essenziali come la sanità e l'educazione. Nonostante "partecipazione" sia un termine un po' ambiguo<sup>5</sup>, sia perché si riferisce

---

<sup>3</sup> [Chatham House Rule | Chatham House – International Affairs Think Tank](#)

<sup>4</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&csp\\_=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIIO=oeecd&itemContentType=book#section-d1e1437](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&csp_=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIIO=oeecd&itemContentType=book#section-d1e1437)

<sup>5</sup> Su questo viene in aiuto un precedente Manuale OCSE (dato che l'ultimo è più spostato sulla deliberazione), del 2002 Cittadini come partner, sull'informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche ([https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cittadini-partner\\_9789264299269-it](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cittadini-partner_9789264299269-it)). In estrema sintesi: Informazione - L'amministrazione diffonde informazioni sull'elaborazione delle politiche pubbliche; Consultazione - L'amministrazione chiede e riceve reazioni dei cittadini sulla formulazione delle politiche pubbliche; Partecipazione - I cittadini partecipano attivamente alla presa decisionale e alla formulazione di politiche pubbliche.

ad un ampio spettro di azioni, sia perché è spesso usato per giustificare decisioni che vedono un coinvolgimento da parte della società civile (in senso ampio) solo formale, questo è oggetto di ampia ricerca e sperimentazione (Papadopoulos e Warin 2007 in Bobbio e Pomatto, 2007)<sup>6</sup>.

Questa ricerca parte da un'indubbia crisi delle istituzioni della democrazia rappresentativa, che alcuni studi riconducono innanzitutto alla caduta della democrazia dei partiti (Manin, 1993; Mair 2013); in particolare in Italia potrebbe identificarsi con la scomparsa dei partiti di massa e l'indebolimento dei sindacati alla fine degli anni '80 e il vasto sistema organizzato di corruzione scoperto con Tangentopoli. Dall'altro lato, si assiste anche ad un declino dell'affidabilità del coordinamento centralizzato fra governo e gruppi di interesse (Bobbio e Pomatto, 2007). Quindi, il progressivo distacco tra popolazione e politica convenzionale, ovvero tra cittadini che si ritirano nella loro sfera individuale e i *leader* di partito che si chiudono dentro le logiche di potere, ha lasciato un vuoto che ha dato spazio all'avanzata dei populismi e alla crescente legittimazione di processi decisionali depoliticizzati, con centri decisionali in istituzioni come l'Unione Europea, le agenzie internazionali e, in generale, uno Stato prevalentemente normativo piuttosto che politico e redistributivo (Mair, 2013)<sup>7</sup>.

Tuttavia, in tale vuoto altri modelli hanno cominciato a farsi strada e a essere richiesti, supportati dalle teorie del rinnovamento democratico e da proposte di nuove forme di politica istituzionale. Le esperienze di coinvolgimento dei cittadini e di altri portatori di interesse, come anche la rinnovata attenzione sul ruolo della pubblica amministrazione, come canale di raccordo per le istanze dal basso verso l'alto, è un tentativo di risposta. **La crisi climatica, sociale ed economica che stiamo attraversando si è dimostrata un catalizzatore di questo processo, ma se non ci sarà la volontà politica di renderlo effettivo ed efficace, ne vedremo le conseguenze nell'inapplicabilità di piani e strategie complesse e trasversali come è il PNIEC. Concretamente quindi, non raggiungeremo gli obiettivi di neutralità climatica e di rilancio sociale, economico ed industriale di cui l'Italia ha bisogno.**

In questo senso, la partecipazione dovrebbe essere pensata come un processo politico, dove tutti gli attori sono coinvolti in un esercizio dialettico e anche conflittuale, di discussione, informazione, deliberazione, pianificazione e distribuzione di responsabilità (Giambartolomei 2021; Evans, 2004; Otsuki 2015)<sup>8</sup>. La sociologia dei consumi contemporanea che si interroga sulla transizione ecologica e il cambiamento dei modelli di sviluppo fornisce un punto di partenza per questa

---

La partecipazione attiva significa che i cittadini svolgono un ruolo nella formulazione delle politiche pubbliche, formulando ad esempio proposte alternative, fermo restando che il governo sia responsabile della decisione finale. Associare i cittadini all'elaborazione delle politiche costituisce un'elaborata relazione bidirezionale fra amministrazione e cittadini, basata sul principio del partenariato. L'influenza dei cittadini sul processo decisionale aumenta, passando dall'informazione alla consultazione e quindi alla partecipazione attiva.

<sup>6</sup> Bobbio L., Pomatto G. (2007). Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. Rapporto elaborato per conto della Provincia Autonoma di Trento.

Papadopoulos, Y. e Warin, Ph. (2007), Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? in *European Journal of Political Research*, 46, pp. 445-472

<sup>7</sup> Mair P. (2013). Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti. Rubbettino

<sup>8</sup> Giambartolomei G. (2021). *Caring-with People and Nature: Exploring social-ecologically just transformations through a lens of feminist and democratic caring*. Coventry University.

Evans, P. (2004). Development as institutional change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.

Otsuki, K. (2015). *Transformative Sustainable Development: Participation, Reflection and Change* (Routledge). Taylor & Francis Group.



riflessione, stabilendo che alla base di un processo partecipativo devono esserci tre elementi: l'informazione, la presa di coscienza e l'accessibilità al cambiamento.

Passiamo dunque ad analizzare se gli strumenti già disponibili in Italia rispondono a questi requisiti minimi e quali esempi virtuosi nazionali possono fornire spunti di riflessione utili.

## 4 IL QUADRO NORMATIVO: GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE

La diffusa sfiducia verso le istituzioni mostra come il processo di appropriazione ed identificazione nello sviluppo delle politiche sia stato e sia tutt'ora disatteso e come queste manchino nel rappresentare efficaci risposte ai fabbisogni dei portatori di interesse e dei cittadini, in un percorso istituzionale fatto di cortocircuiti e attribuzioni di responsabilità disfunzionali rispetto agli obiettivi. In particolare, i decisori politici, soprattutto per quello che riguarda i processi di pianificazione nazionale non hanno avuto la capacità di comprendere il potenziale di quelle iniziative e di quelle nicchie di innovazione che negli ultimi decenni hanno provato a colmare il vuoto di rappresentanza e partecipazione di cui si è detto nel precedente paragrafo. La partecipazione, ad oggi, si concretizza, nei fatti, prevalentemente sulla dimensione del consumo e sul cittadino come consumatore e attore del mercato, senza un quadro di riferimento. Questo a scapito di un coinvolgimento politico fattuale e organico, ottenuto, invece, abilitando relazioni a livello locale fra cittadini, imprese, organizzazioni, istituzioni e co-costruendo obiettivi comuni. La conseguenza più evidente è che la questione ambientale si è scontrata con un classico problema di azione collettiva, dove l'immobilismo si è dimostrato, nei fatti, la reazione più semplice di fronte a problemi complessi.

Eppure, in Italia l'informazione e la partecipazione ambientale sono un diritto dal 2001, ovvero dal recepimento della convenzione di Aarhus, con la legge 16 marzo 2001, n. 108. L'Unione Europea ha ratificato la Convenzione emanando la direttiva 2003/4/CE, recepita in Italia dal decreto legislativo 195/2005. Nello specifico, la Convenzione richiede la partecipazione pubblica nella preparazione di piani e programmi relativi all'ambiente, includendo, nei fatti, anche il PNIEC. Inoltre, stabilisce che questa partecipazione debba avvenire all'inizio della procedura, senza nessuna eccezione<sup>9</sup>, stabilendo un mandato di "ascolto" nei confronti delle comunità. Inoltre, la Costituzione sancisce il principio della sussidiarietà con l'art 118, che incardina la società nella realizzazione del bene collettivo, sullo stesso piano delle istituzioni: compito delle istituzioni è costruire opportunità di partecipazione, in un'ottica di inclusività.

Rispetto alla partecipazione dei cittadini nel processo decisionale della pubblica amministrazione sono entrate in vigore alcune norme, prevalentemente dagli anni '90, che hanno regolamentato il rapporto tra amministrazione e cittadini. Ad esempio, la 241/1990 sull'accesso ai documenti amministrativi o la 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali hanno fatto emergere in maniera più evidente diritti collettivi e individuali di partecipazione al procedimento amministrativo. Dall'altro lato, per ciò che riguarda le consultazioni pubbliche, a partire dalla Direttiva 2/2017, firmata dall'allora Ministra della Pubblica Amministrazione Marianna Madia, l'Italia si è data regole chiare. In particolare, si raccomandava la pubblica amministrazione di organizzare consultazioni secondo le linee guida tracciate dal Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con gli enti della società civile aderenti all'Open Government

---

<sup>9</sup> [https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/PNIEC\\_EN.pdf](https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/PNIEC_EN.pdf)

Partnership, l'iniziativa internazionale che supporta la collaborazione fra i Governi e le organizzazioni della società civile. Le Linee Guida sulla consultazione ne raccolgono i principi generali e danno alle amministrazioni pubbliche gli strumenti per realizzare processi partecipativi aperti e inclusivi. La pubblica amministrazione, infatti, dovrebbe considerare le consultazioni come fase essenziale del processo decisionale; quindi, pubblicizzarle adeguatamente per garantire un'ampia adesione e dedicare risorse necessarie per l'efficacia del processo, dal momento che, ad oggi, non esiste una linea di finanziamento dedicata esclusivamente alla partecipazione.

Chiaramente, più il livello in cui si incardina lo strumento di Pianificazione è alto e legato dai territori, più il funzionamento e la gestione dei processi partecipativi diventa complesso. La sfida sta infatti nel creare un sistema che soddisfi i requisiti di legge e sia, al contempo, efficace nella gestione dei tempi e delle modalità per la conclusione del processo decisionale e la sua concreta attuazione. Tutto ciò senza dimenticare che gli apparati della pubblica amministrazione non sono "costruiti" e nemmeno adeguatamente equipaggiati in termini di risorse e competenze per mettere in atto strumenti di questo tipo.

L'impalcatura normativa a livello nazionale è altamente frammentata o lasciata all'iniziativa delle singole regioni, alcune delle quali, nel tempo, hanno maturato una competenza rispetto al coinvolgimento delle comunità nel processo decisionale, mentre altre no. Esistono esempi virtuosi proprio a livello delle singole regioni. La Toscana, ad esempio, ha una legislazione specifica nel campo della pianificazione territoriale urbanistica e anche una legge che finanzia i processi partecipativi (legge regionale 46 del 2013). L'Emilia-Romagna ha una legge che finanzia molti progetti di partecipazione, attribuendo piccoli finanziamenti a tutti (legge regionale n. 15/2018) e ancora la Puglia si è dotata di una legge sulla partecipazione con la legge regionale 28/2017.

Un altro elemento già presente nel nostro ordinamento è quello del dibattito pubblico, diventato norma alla fine del 2018, con la Commissione nazionale istituita a Dicembre 2020. Questa norma appartiene all'alveo del Codice degli appalti e la Commissione fa capo ad un ufficio all'interno del Ministero delle Infrastrutture. Esistono esempi, come nel caso della Francia, in cui tale funzione è attribuita ad una autorità indipendente, quindi, con un grado di autonomia più forte e non necessariamente incardinata a livello di un singolo ministero che, nei fatti, limita il suo ambito di azione alle sole infrastrutture e non alle politiche in senso più ampio. Tale norma ha subito negli anni un depotenziamento, da ultimo con i progetti PNRR e con la riforma del Codice degli appalti. Nel primo caso si sono dimezzati i tempi del dibattito pubblico per concludere il processo nell'arco di 45 giorni<sup>10</sup>, su questioni che comunque rimangono molto complesse. Nonostante questa semplificazione sia stata implementata per accorciare i tempi per l'approvazione dei progetti, si è rivelata in realtà una politica molto miope, perché i conflitti non sono stati risolti a monte dei progetti, finendo inevitabilmente per allungare i tempi a valle del processo. Nel secondo caso, la nuova versione dell'art. 40, prevede la cancellazione della Commissione nazionale, il dimezzamento ulteriore dei tempi previsti per il dibattito pubblico e una sua legittimazione molto limitata, essendo rimesso alla discrezionalità della stazione appaltante e con l'esclusione di

---

<sup>10</sup> "L'art. 46 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante: "Governance del Piano Nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, dispone la riduzione dei tempi del procedimento del Dibattito pubblico, previsti nel DPCM n. 76 del 2018 per le sole opere indicate nell'allegato n. 4 del predetto decreto-legge per le quali sia obbligatorio il Dibattito Pubblico. In via generale la predetta disposizione stabilisce che il Dibattito Pubblico deve avere una durata massima di quarantacinque giorni e che tutti gli altri termini previsti nel DPCM n. 76 del 2018 siano ridotti della metà". <https://www.lavoripubblici.it/news/dibattito-pubblico-linee-guida-commissione-codice-contratti-pnrr-26549>

momenti di confronto con i singoli<sup>11</sup>. Tutto ciò deve indurre una approfondita riflessione in vista della stesura di un piano importante come il PNIEC dove la mole di infrastrutture e opere sul territorio da realizzare per il raggiungimento degli obiettivi climatici è probabilmente senza precedenti.

Le procedure della Valutazione Ambientale Strategica (VAS)<sup>12</sup> e della Valutazione d’Impatto Ambientale (VIA)<sup>13</sup> rappresentano una modalità di coinvolgimento degli attori nel processo decisionale per l’approvazione di piani, progetti e opere con potenziali impatti ambientali. Benché lo sforzo informativo sia evidente, le tali procedure, di per sé, non sempre riescono nell’intento, in particolar modo quando si tratta di Valutazioni Ambientali Strategiche su Piani e Programmi.

Infine, l’Italia ha un obbligo legale verso la partecipazione pubblica, specificatamente nel processo di aggiornamento del PNIEC che proviene, come citato in apertura, dal Regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima. In particolare, l’art 10 del Regolamento obbliga gli Stati Membri, tra le altre cose, ad introdurre misure per garantire una **partecipazione pubblica trasparente** e giusta, una consultazione con un’ampia gamma di attori, un’informazione diffusa ed efficace e delle tempistiche ragionevoli per l’attuazione dell’intero processo. L’art 11 invece, invita gli Stati Membri a **istituire un dialogo multilivello** per dare la possibilità ai vari portatori di interesse di partecipare attivamente e discutere il conseguimento dell’obiettivo di neutralità dell’Unione, gli scenari previsti per le politiche in materia di energia e clima, riesaminare i progressi compiuti e, in tale dialogo, discutere anche i Piani. **Nelle Linee Guida per la stesura dei Piani viene indicato che gli Stati Membri devono fornire una piattaforma dove questo dialogo multilivello possa realizzarsi<sup>14</sup>.**

Le consultazioni che hanno avuto luogo nel 2019 sull’attuale testo PNIEC non hanno seguito un formato predefinito e si sono basate sugli strumenti operativi già presenti, quali consultazioni pubbliche aperte o consultazioni strutturate nell’ambito della procedura di VAS o, ancora, la Conferenza Stato-Regioni. Data la portata dell’obiettivo del Piano nell’orizzonte 2030 e, soprattutto in ottica 2050, non è più possibile prescindere dall’impostare e sfruttare il processo partecipativo, nell’ottica di una maggiore responsabilizzazione delle parti interessate che, a più livelli, sono chiamate all’attuazione del Piano.

---

<sup>11</sup> <https://www.apertacontrada.it/2023/01/31/il-nuovo-codice-dei-contratti-pubblici-dibatto-pubblico-indietro-tutta/>;  
<https://greenreport.it/news/urbanistica-e-territorio/riforma-del-codice-degli-appalti-cosi-non-va-le-proposte-di-modifica-al-decreto-legislativo-del-governo/>

<sup>12</sup> Dlg 152/2006

<sup>13</sup> decreto Legislativo n.152 del 2006 “Norme in materia ambientale”.

<sup>14</sup> In Italia questa piattaforma esiste ed è ParteciPa, La piattaforma del Governo italiano dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica (<https://partecipa.gov.it/?locale=it>), che è stata utilizzata dal Governo per diversi percorsi di consultazione di Piani e Strategie nazionali. Anche dallo stesso MASE con il Forum per lo Sviluppo Sostenibile (<https://partecipa.gov.it/assemblies/forum-nazionale-sviluppo-sostenibile>)

## 5 Esperienze e buone pratiche di innovazione nei processi partecipativi

Idee di *governance* multilivello e di democrazia aperta, deliberativa e partecipativa, il più delle volte, sono nate “dal basso” e si sono dimostrate molto funzionali nell’aggregare più voci intorno ad un processo decisionale. In questo paragrafo si riportano alcuni degli esempi delle tante esperienze realizzate negli anni in Italia, cominciando dai processi più paragonabili a quello che si auspica per il PNIEC; quindi, quelli di scala nazionale e multi-attore (Forum per la Strategia di Sviluppo Sostenibile e il “*green polder model*”), fino ad arrivare a processi più specifici per determinati attori (Assemblee cittadine).

A scala nazionale è rilevante citare l’esperienza sperimentale con il [Forum nazionale per lo Sviluppo Sostenibile](#)<sup>15</sup> condotta per lo sviluppo della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, quest’ultima promossa dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) – Direzione Generale Economia Circolare, in collaborazione con il Forum stesso e il Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>16</sup>. Rileva menzionare come le risorse di attuazione siano derivate dalla attuazione del [PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020](#). **Sarebbe però auspicabile sfruttare il supporto del nuovo PON per il periodo 2021-2027, ovvero il CAPCOE (Capacità per la coesione), anche nell’ambito dell’altrettanto auspicato processo partecipativo e di dialogo multilivello per lo sviluppo e l’attuazione del PNIEC**<sup>17</sup>.

Il processo è stato avviato con un’attività guidata di co-design dello ‘Spazio Forum’, ossia di uno spazio virtuale organizzato su ParteciPA e dedicato al Forum nazionale sopra menzionato (Settembre 2021 -Aprile 2022) che, sulla base di un processo di co-costruzione, è oggi suddiviso in due aree distinte ma trasversali: lo ‘Spazio Assemblea’, accessibile a chiunque, e lo ‘Spazio Partecipativo’, accessibile solo agli aderenti al Forum (200 organizzazioni) divisi in Gruppi di Lavoro, gli stessi in cui è articolato il Forum.

La sperimentazione è stata finalizzata alla co-scrittura di un documento tecnico condiviso (Maggio-Luglio 2022). Una prima fase - off line - ha portato alla elaborazione di una bozza iniziale di Documento di posizionamento con le istanze del Forum rispetto all’attuazione della strategia come portate avanti dall’amministrazione centrale e dal Governo. Una seconda fase – online – ha lanciato e portato a termine una consultazione dello Spazio Forum tra gli aderenti. A valle di tale consultazione è stato possibile raccogliere i contributi procedendo alla finalizzazione del Documento di posizionamento. Tale esperienza, dunque, ha restituito un documento di posizionamento rispetto alla strategia non la co-costruzione della strategia stessa, ed ha avuto lo scopo di sperimentare la piattaforma e valutarne l’effettivo utilizzo.

Un’esperienza di scala Regionale che ha visto un ampio e strutturato processo di partecipazione, correlato all’esempio appena riportato su scala nazionale, significativo rispetto all’obiettivo del presente lavoro, è stato il [processo di co-progettazione della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile della Regione Sardegna \(SRSvS\)](#). Snodo operativo di coordinamento delle attività di partecipazione è stato il Gruppo di Coordinamento della Strategia, supportato da assistenza tecnica. In coordinamento con tali organismi, il principale nucleo operativo è stato il Gruppo di

---

<sup>16</sup> MASE, DFP, Formez PA – Linea A3 Progetto OPENGOV, Unità Tecnica supporto L2WP1 Creiamo PA, Università Sapienza - Dip. Scienze Sociali ed Economiche.

<sup>17</sup> [https://www.agenziacoesione.gov.it/news\\_istituzionali/approvato-dalla-commissione-europea-il-pn-capacita-per-la-coesione-2021-2027/](https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/approvato-dalla-commissione-europea-il-pn-capacita-per-la-coesione-2021-2027/)

Lavoro Inter-assessoriale, costituito da oltre 100 funzionari delle amministrazioni, che hanno lavorato insieme nel 2020 in circa 40 workshop on line per elaborare un primo Documento preliminare di Strategia.

Successivamente all'approvazione del Documento preliminare da parte della Giunta, è stato avviato il processo di coinvolgimento degli attori istituzionali territoriali e di tutta la società civile a inizio 2021, per l'elaborazione condivisa della SRSvS.

In tale fase, il ruolo di incontro tra le istituzioni, il mondo delle imprese, il terzo settore e la società civile in genere è stato il Forum Regionale per lo Sviluppo Sostenibile Sardegna2030. Tra marzo e ottobre 2021, sono stati realizzati 14 eventi on line di cui 2 Tavoli regionali, istituzioni e società civile; 7 Laboratori tematici sugli Obiettivi di Policy UE 2021-2027 Sardegna + Intelligente, Sardegna + Verde, Sardegna + Connessa, Sardegna + Sociale, Sardegna + Vicina; 4 Tavoli territoriali Sud Sardegna, Oristanese- Medio Campidano, Nuoro-Ogliastra, Nord Sardegna; 1 Evento di presentazione della Strategia Sardegna 2030. Le agende e gli obiettivi degli incontri erano sempre definiti in co-costruzione da parte del Gruppo di Coordinamento della Strategia, del supporto tecnico e del gruppo inter-assessoriale.

Con l'ausilio di strumenti e metodologie di facilitazione dei gruppi e di interazione digitale<sup>18</sup>, è stato possibile ricevere oltre 20.000 contributi formali e informali, realizzando una governance multi-attore e multilivello che ha portato risultati concreti in termini di razionalizzazione di alcuni obiettivi e incremento delle linee di intervento e azioni (aumentate anche di numero da 82 a 104, da 400 a 571).

Questo modello è stato applicato in modo simile in tutte le regioni, ma ciò che ha caratterizzato in positivo l'esperienza sarda, oltre all'ampio processo di co-progettazione, è stata l'attivazione di un gruppo di 100 funzionari pubblici, trasversale agli assessorati, stimolando una rara collaborazione e partecipazione interna agli assessorati<sup>19</sup>.

Buone pratiche a scala regionale si rintracciano anche, ad esempio, in **Emilia-Romagna** dove è stato firmato il patto per il lavoro e per il clima che ha coinvolto il sindacato, sottoscritto dalla Regione e dalle associazioni ambientaliste. Il patto è stato aggiornato e definisce le politiche della transizione a livello regionale, insieme al tema del lavoro. Reggio Emilia ha persino adottato un regolamento sulla democrazia e la giustizia urbana e climatica, che prevede "*l'istituzione di 9 Consulte, ossia organismi di partecipazione su base territoriale*"<sup>20</sup>. Ancora, in **Puglia**, l'esperienza delle **Cooperative di comunità** è un esempio di come un'iniziativa nata sul territorio con un forte coinvolgimento dal basso della cittadinanza e delle realtà esistenti, possa avere un forte eco a livello regionale. Infatti, la Puglia ha finito per legiferare proprio su questo argomento.

Il modello olandese "the Green Polder model" è un altro esempio virtuoso di come, al di fuori dell'Italia, l'istituzionalizzazione della partecipazione pubblica e del dialogo multilivello sia stata usata per disegnare, implementare e monitorare politiche climatiche, in questo caso anche il PNIEC Olandese (BOX 1).

Altri esempi di pratiche partecipative di successo in Italia sono le reti locali per il cibo, costituite da persone attive su un certo territorio e che, in questo caso, hanno perseguito delle idee di

---

<sup>18</sup> Sono stati attivati: nel sito della Regione una sezione dedicata, la piattaforma Decidim, il mail marketing con Sendinblue, i social media RAS. Gli incontri si sono svolti in modalità remota mediante la piattaforma Zoom

<sup>19</sup> L'esempio sulla SNSvS e sul modello sardo, possono essere trovati entrambi come buone pratiche nell'hub partecipazione ([https://partecipa.gov.it/assemblies/hub-partecipazione/f/209/proposals/1341?order=most\\_endorsed&per\\_page=100](https://partecipa.gov.it/assemblies/hub-partecipazione/f/209/proposals/1341?order=most_endorsed&per_page=100)) (<https://partecipa.gov.it/assemblies/hub-partecipazione/f/209/proposals/1334>)

<sup>20</sup> <https://www.comune.re.it/novita/notizie/approvato-il-nuovo-regolamento-sulla-democrazia-e-la-justizia-urbana-e-climatica-a-reggio-emilia>

*governance* multilivello. **Questo è avvenuto mappando, in quel territorio, le diverse iniziative che supportano pratiche di produzione e consumo sostenibile, creando poi tavoli di concertazione allargata e coinvolgendo infine l'amministrazione.**

Anche il **Comitato tecnico per le aree interne**, relativamente al processo di costruzione e attuazione della SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne 2014-2020), ha messo in atto una strategia improntata al territorio ("*Place-based*"), con la frequentazione dei luoghi e consultando con la comunità per la definizione delle strategie d'area. Le interviste svolte per questo studio ci hanno dato testimonianza di come questo lavoro di coinvolgimento e aggregazione abbia portato a testi delle strategie d'area che sono risultati, molto spesso, diversi dalla bozza iniziale, ideata da pochi esperti, che una volta messa alla prova con il dato della realtà che veniva dalla comunità, non risultava adeguata. Il processo di coinvolgimento è dunque servito a capire che interessi, istanze e bisogni dei cittadini necessitavano di una maggiore rappresentanza nella strategia.

Da segnalare inoltre l'esperienza del **Comitato di indirizzo** che, su iniziativa del CNEL e dell'ISTAT, è arrivato ad una definizione condivisa di progresso e benessere della società italiana<sup>21</sup>. Il Comitato era composto da rappresentanti delle parti sociali e della società civile ed ha individuato i 12 indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES), adottati poi dal MEF con decreto 16 ottobre 2017<sup>22</sup>.

L'Assemblea cittadina per il clima di Bologna (che si è riunita per la prima volta nel 2023) è invece una dimostrazione di come la città e la Regione abbiano agito nel tempo nel coinvolgimento attivo della cittadinanza. L'Assemblea è stata costituita attraverso un percorso partecipativo a cui ha preso parte la società civile di Bologna organizzata e non. Ha un ruolo di indirizzo delle politiche della città e si costituisce con un pubblico stratificato ed estratto a sorte. Il Comune di Bologna da parte sua, dopo aver dichiarato l'emergenza climatica nel 2019 ha inserito lo strumento dell'Assemblea cittadina nello Statuto Comunale nel 2021. La Fondazione per l'Innovazione Urbana ha avuto un ruolo importante dal punto di vista dell'attuazione delle politiche urbane e dell'istituzionalizzazione dell'Assemblea, predisponendo il servizio per il processo partecipativo ("*Un clima di partecipazione*"), il servizio di facilitazione dei tavoli di lavoro, la reportistica e il disegno.

L'Assemblea permanente dei Cittadini sul Clima di Milano, avviata nel dicembre 2022 e disegnata per durare nel tempo fino al 2030, è un modello che lavora con il sorteggio periodico di un campione di residenti nella città facendo lo sforzo di portare via via al tavolo una rappresentanza ampia grazie al meccanismo di rotazione dei partecipanti. È stata istituita per la fase di implementazione ed attuazione del Piano Aria e Clima (PAC) adottato nel 2022 dal Comune di Milano, di cui rappresenta una delle azioni. Il meccanismo immaginato dall'Amministrazione milanese è quello della creazione di documenti di proposta annuali da parte dell'Assemblea, previa deliberazione tra i suoi membri, sui quali il comune si esprime formalmente comunicando cosa viene recepito nel PAC e argomentando cosa eventualmente no da parte dell'Amministrazione. Questo permetterebbe alle istanze di interagire con gli enti territoriali e al decisore ufficiale di rispondere in modo argomentato alle richieste dei cittadini.

L'esperienza delle Assemblee deliberative è ora un fenomeno mondiale, che in Europa si sta strutturando anche grazie al supporto del Knowledge Network for Climate Assemblies (KNOCA).

---

<sup>21</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/44267>

<sup>22</sup> [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105123.pdf?\\_1555202491890](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105123.pdf?_1555202491890)

Da citare, il caso francese con la Convenzione nazionale dei cittadini per il clima, un'esperienza di successo ed iniziativa del presidente Macron. Quest'ultimo ha dato alla Convenzione il compito di elaborare vere e proprie proposte di legge e, da parte sua, si è impegnato a portare le istanze dalla Convenzione in Parlamento. La Convenzione Costituzionale (Constitutional Convention) irlandese, è un altro esperimento che risale al 2012, composta per due terzi da cittadini estratti a sorte e un terzo da parlamentari provenienti dalle diverse circoscrizioni irlandesi. È stata incaricata di considerare possibili cambiamenti alla Costituzione e produrre delle raccomandazioni. La legge sul matrimonio fra coppie dello stesso sesso, ad esempio, è stata introdotta nel paese attraverso la deliberazione della Convenzione.

Esistono, quindi, esperienze attuate e buone pratiche di innovazione del processo partecipativo sul territorio da cui è possibile e necessario prendere ispirazione<sup>23</sup>.

---

23 Oltre a quelle citate si potrebbe infatti continuare con l'Associazione Italiana per la partecipazione pubblica (Aip2) come portatori di buone pratiche o la piattaforma del Governo per la partecipazione ParteciPA, il già menzionato Open Government e il piano di azione nazionale per il governo, l'Osservatorio Civico PNRR o la realtà intorno all'Agenda 21 dell'ONU, che è al momento un attore importante nel dialogo con i Comuni e con l'ANCI in particolare.

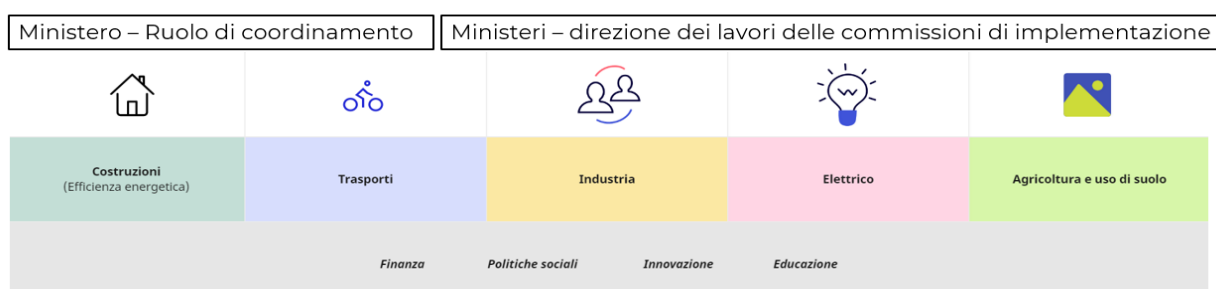


### BOX 1: Il metodo polder “verde” olandese (the green polder model)

Il modello olandese rappresenta il tentativo di istituzionalizzare processi partecipativi *multi-stakeholder* nell'iter decisionale di politiche ambientali. Qui, le organizzazioni della società civile hanno l'opportunità di far sentire il proprio punto di vista dall'inizio del processo. Questo si è riflettuto nel Piano energia e clima nazionale, dove si è cercato un coinvolgimento e consenso ampio sin dalla fase di elaborazione. La strategia di partecipazione e di dialogo multilivello ha visto il coinvolgimento di tutti gli attori nelle diverse fasi attraverso un insieme di incontri, tavoli tematici, consultazioni sul territorio e attraverso piattaforme online. A monte del Piano, le consultazioni sono iniziate dall'Accordo Nazionale sul Clima, che ha fornito il quadro di riferimento per la stesura del Piano.

#### *Coinvolgimento della società civile nella formulazione delle politiche*

La discussione sull'Accordo è stata suddivisa in cinque piattaforme settoriali e tre *task-force* nei settori trasversali della finanza, innovazione, occupazione e educazione, includendo organizzazioni e imprese che potessero dare un contributo specifico alla transizione dei singoli settori.



Le cinque piattaforme settoriali erano presiedute da membri indipendenti che si sono riuniti periodicamente nel Consiglio del Clima, il quale ha monitorato il coordinamento e la coerenza con le tematiche tran-settoriali e ha organizzato, in ogni provincia del Paese, degli incontri di dialogo. In generale, i cittadini, hanno potuto inviare suggerimenti, idee e piani online attraverso piattaforme dedicate, mentre le organizzazioni “*Dutch Citizen Participation*” e “*Government Policy Platform*” (NPBO) hanno organizzato gli incontri che hanno coinvolto una platea più diffusa. Alla fine dell'estate 2019 è stata lanciata una consultazione pubblica online per dare la possibilità di rispondere alla bozza di Piano energia e Clima.

#### *Partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nell'attuazione delle politiche*

Ruolo fondamentale alla partecipazione pubblica è stato dato anche nella fase di attuazione delle politiche, con un focus sulle Strategie Energetiche Regionali, la transizione delle municipalità e la generazione di energia rinnovabile.

#### *Comprendere il punto di vista dei cittadini*

L'Istituto di Ricerca Sociale ha, poi, sviluppato un programma per mappare i diversi punti di vista dei cittadini, per garantire una visione socioculturale alla transizione che deve prioritariamente essere socialmente sostenibile.

#### *Comunicazione*

A settembre 2019, il governo ha iniziato una campagna di comunicazione per accrescere la consapevolezza nei cittadini sul loro ruolo nella transizione.

Fonte: Glasbergen P. (2002). The Green Polder Model: institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making. *European Environment* 12, 303-315.  
NECP Netherlands, 2019 [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-03/nl\\_final\\_necp\\_main\\_en\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-03/nl_final_necp_main_en_0.pdf)



## 5.1 ANALISI CRITICA DELLE ESPERIENZE

Il panorama di esperienze effettive e positive di partecipazione, come visto, è ampio e a più livelli. Gli esempi citati in questo studio costituiscono un quadro ricco ancorché, evidentemente, frammentato. Quello che si è rilevato è anche che le esperienze dal basso sono molto concentrate sulla pratica e, la maggior parte delle volte sono condizionate dalla disponibilità di tempo e di risorse degli attori coinvolti. L'esperienza delle Assemblee di Bologna e di Milano, seppur positiva, dovrebbe avere un'organizzazione ben definita a livello nazionale, per poter essere replicata su tutto il territorio. I territori stessi hanno un livello di maturità rispetto al coinvolgimento della cittadinanza molto differente che a volte dovrebbe essere stimolato con metodi di dialogo diversi, poiché il livello di fiducia verso le istituzioni è molto variegato, così come, nei fatti, la capacità in termini di risorse della pubblica amministrazione a pianificare su temi come l'energia e l'ambiente. Quindi, questi modelli partecipativi non possono meramente essere replicati, ma è necessaria un'operazione di accompagnamento alla partecipazione, che possa costruire il modello più adatto alle diverse situazioni. Le Assemblee, poi, rappresentano il luogo della società civile non organizzata e non possono sostituire uno spazio di dialogo che deve essere presente per la società civile organizzata e le rappresentanze più in generale (ad es. sindacati, associazioni, industrie e così via). Per questi attori sarebbe importante consolidare le esperienze che provengono dalla costruzione dell'Accordo di Partenariato Nazionale e dei Programmi regionali per i fondi strutturali e di investimento europei (FESR E FSE, parte dei fondi SIE), i cui processi partenariali sono regolamentati dal Codice Europeo di Condotta del Partenariato<sup>24</sup>. Quest'ultimo contiene i principi essenziali relativi a procedure trasparenti per l'identificazione dei partner interessati, principi essenziali e buone prassi in materia di coinvolgimento dei partner pertinenti nella preparazione dei programmi.

Il passo successivo da costruire ed organizzare, dove l'università ha avuto spesso un ruolo importante di mediatore, è quello di raccogliere le esperienze e buone pratiche, che sono nicchie di innovazione sociale dal basso, intorno a dei tavoli con la pubblica amministrazione. Lo scopo è innescare la presa di coscienza che i cittadini e le cittadine hanno un ruolo politico nel partecipare alla gestione delle risorse, a partire dalla prossimità. Va poi creata una rete di comuni, che, da parte loro, hanno un ruolo molto importante da giocare per la tradizione di dialogo che hanno con il loro bacino di riferimento e quindi anche per gli strumenti e la competenza politica che inevitabilmente lascia un segno sui territori. La transizione ecologica passa, infatti, anche attraverso un modello di pianificazione e attuazione che sia capillare e distribuito, ma spesso le risorse a disposizione dei Comuni - che sono i soggetti che riuniscono imprese, il fabbisogno ambientale del territorio, l'inclusione sociale - in termini di risorse finanziarie e competenze per il loro utilizzo, sono molto diverse e correlate, ad esempio, alla dimensione dell'amministrazione e al numero di abitanti. Ciò determina, evidentemente, un'elevata disomogeneità nella possibilità di cogliere le opportunità della transizione, se non adeguatamente accompagnata. I Comuni dovrebbero essere coadiuvati e affiancati con le competenze e i dati necessari a conoscere e incontrare i fabbisogni delle proprie comunità per far sì che la transizione non sia parziale e tali realtà non siano anche esposte a rischi speculativi.

Ruolo altrettanto fondamentale nel processo di "scale up" delle istanze dal basso, è quello delle Regioni e Province autonome. Si è infatti constatato che le politiche orientate esclusivamente dal

---

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32014R0240>

basso hanno risultati limitati proprio per la mancanza di competenze in termini di risorse umane che elaborino visioni al di sopra del localismo.

Occorre far sì che l'ottica multilivello entri in gioco nel processo in modo tale da sfruttare le sinergie inesprese tra le competenze, le esperienze e la visione strategica d'insieme e, dall'altro lato le esperienze e competenze dei territori per dare riconoscibilità al contenuto di piani complessi e multidisciplinari come il PNIEC.

## 6 IL CASO PNRR E PNIEC: LEZIONI APPRESE

La mancanza di un quadro di riferimento coerente per la partecipazione pubblica e il dialogo multilivello, ha portato alla luce le criticità del processo di stesura del PNRR e dello stesso PNIEC (sia di quello che ha portato alla sua versione originaria che del processo messo in atto finora per il suo aggiornamento). Nonostante le norme già presenti in Italia e il notevole bacino di iniziative dal basso, l'assenza di un'almeno parziale formalizzazione di processi aggregativi ha fatto sì che la partecipazione e il dialogo multilivello previsti per questi due piani essenziali per lo sviluppo del Paese non abbiamo portato a risultati soddisfacenti. Questo perché all'importanza dei Piani, che impatteranno notevolmente su persone e territori, non hanno corrisposto prassi partecipative e deliberative adeguate. Avrebbero dovuto infatti incorporare strumenti per la risoluzione dei conflitti, questione che in questi casi è invece ricaduta nella mera sfera dell'opportunità politica. Se si escludono le prassi di carattere procedurale e amministrativo come la VAS e la VIA, per entrambi i Piani ci si è limitati all'apertura di "procedure", senza una vera attività di informazione e coinvolgimento degli attori coinvolti, molti dei quali possono non avere consapevolezza dell'esistenza e della portata che Piani strategici come il PNIEC. Si è molto parlato del NIMBY (*Not in My Back Yard*) come di una sindrome, in particolare per quanto riguarda la messa a terra di opere per energia rinnovabile (eolico e fotovoltaico). In realtà potrebbe essere vista come una richiesta di maggiore coinvolgimento e democrazia all'interno dei processi decisionali e di fiducia verso il buon senso dei cittadini e le comunità locali che, se esclusi dal processo decisionale, assumono una posizione pregiudiziale e di opposizione, generando immobilismo e, nei fatti, pregiudicando gli obiettivi del Piano. Un adeguato processo partecipativo consente di acquisire anzitempo le necessità dei territori e la possibilità di valorizzarne le specificità, in un'ottica di responsabilizzazione reciproca che possa anche prevenire il conflitto.

Per ciò che riguarda il PNRR, il problema maggiore riscontrato è stato quello del "*trade-off*" tra la necessità di agire e spendere velocemente che ha portato ad una centralizzazione degli interventi ("*Top-down*"): il tempo per organizzare un processo partecipato, quindi, non c'è stato, ma da quello che si è riscontrato in vari Paesi europei non lo si è nemmeno voluto cercare. Si è applicata l'idea della convergenza di sviluppo verso la media europea, con un'attenzione per le grandi città e senza nessun'altra concettualizzazione dei così detti territori "lasciati indietro"<sup>25</sup>.

Nel caso dell'Italia è mancata la partecipazione di tutte le comunità locali, ma anche dei livelli inferiori di governo. Le Regioni, per esempio, sono state convocate solo per un incontro consultivo e i livelli inferiori di governo non sono stati minimamente consultati. Quindi né i comuni né le associazioni di comuni, ANCI per esempio, sono stati coinvolti nella fase di costruzione del piano e quindi di costruzione della visione. Questo risulta ancora più grave se si considera che i comuni sono quelli che devono gestire le enormi risorse provenienti dal Piano e attuarne le misure.

---

<sup>25</sup> Carrosio G., Cicerone G., Faggian A., Urso G. (2022). How place-sensitive are the national recovery and resilience plans? FEPS, Friedrich Ebert Stiftung, IEV, Forum Diseguaglianze e Diversità, GSSI.

Parallelamente, rispetto alla gestione dei finanziamenti, non c'è stato un potenziamento dell'amministrazione pubblica specifica per quei luoghi, soprattutto le aree interne, dove non ci sono le competenze per gestirli (alcuni comuni non hanno un ufficio tecnico, diviso, magari, tra più comuni).

Inoltre, il PNRR, non ha in alcun modo preso in considerazione l'identificazione rispetto a luoghi marginali svolta, per esempio, dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, che già chiaramente definiva quali sono i territori che hanno bisogno di sostegno per l'attuazione di servizi essenziali. Questo lascia intravedere come la definizione degli interventi sia avvenuta cercando di tenere insieme una serie di interessi diversi, senza un obiettivo comune e di una visione coesa, unitaria e coerente.

Sul tema del lavoro e del confronto con i sindacati, giova ricordare anche quella che è stata riportata come un'esperienza positiva di confronto diretto e preventivo, nell'ambito dello sviluppo del PNRR. Durante il Governo Draghi, c'era stato un confronto preventivo che aveva portato alla stesura di un protocollo. Quest'ultimo prevedeva un dialogo fra sindacati e i ministeri, sia a livello nazionale che territoriale, con dei tavoli di confronto. A livello territoriale, tuttavia i tavoli sono poi stati convocati solo in alcune Regioni, a sottolineare la frammentarietà di azione già richiamata. Un ulteriore passo indietro sulla partecipazione è stato fatto anche nella fase di attuazione del PNRR, dove era stato previsto un tavolo di partenariato istituzionale e socioeconomico, che è stato recentemente cancellato a favore di una cabina da regia a cui il partenariato sociale non ha avuto accesso.

Per quello che riguarda il PNIEC, un [precedente studio di ECCO think tank](#), aveva già evidenziato alcune criticità rispetto al processo partecipativo e di dialogo multilivello messo in atto per la stesura del testo vigente, steso tra il 2018 e il 2019. Il coinvolgimento degli enti locali e dei portatori di interesse più in generale appariva poco adeguato allo scopo. Da allora, non sono state formalmente avviate riforme per potenziare gli elementi di informazione e accessibilità di cui si è parlato in apertura, per cui si teme che il processo di aggiornamento previsto per giugno 2023, possa seguire la stessa strada. In quel caso, i Comuni sono stati coinvolti solo nelle fasi finali di unificazione del Piano, obbligando ad un contributo superficiale perché non pianificato e frettoloso. Gli elementi procedurali e culturali alla base della partecipazione e del dialogo multilivello strutturato devono avere una continuità anche in termini di politica locale, ed il PNIEC, insieme alla Strategia di Lungo Periodo (LTS), sono il luogo per costruirla. Infatti, non avere una visione nel tempo e un coinvolgimento della cittadinanza per una materia così vasta e complessa, è un'occasione persa, perché vuol dire rendere impossibile per chi dovrà attuare le politiche (ad esempio comuni e amministratori locali) ricostruire il quadro e quindi prendere decisioni informate.

In sintesi, il PNIEC vigente è risultato carente rispetto al processo di partecipazione e attuazione del dialogo multilivello, per la mancanza della formalizzazione di due elementi fondamentali:

1. Un **quadro di riferimento** o una 'governance' della partecipazione per il PNIEC – quali presidi di organizzazione del processo nella costruzione, attuazione, monitoraggio e valutazione del PNIEC;
2. Una riconoscibilità del **contenuto** – come e se i contributi ricevuti sono stati calati nel testo e quale la loro funzione

In queste due dimensioni si vede lo spazio e la possibilità di un concreto passo in avanti per il testo da aggiornare in via definitiva entro giugno 2024.

## 7 DIALOGO MULTILIVELLO E PARTECIPAZIONE PER IL PNIEC 2023-24

### 7.1 I PRINCIPI GENERALI

Come menzionato nella Carta della partecipazione<sup>26</sup>, promossa da INU (Istituto Nazionale di Urbanistica), AIP2 (Associazione Italiana per la Partecipazione) e IAF Italia (Associazione Nazionale Facilitatori), il processo di partecipazione deve essere sotteso da una filosofia che enfatizzi principi condivisi, come l'equità, la fiducia, l'informazione, l'inclusione, la cooperazione.

La revisione della letteratura e le interviste condotte per questo studio hanno consentito, prima di tutto, di individuare una serie di principi generali che sarebbe necessario mettere in atto per avviare un concreto processo di integrazione della partecipazione e del dialogo multilivello all'interno delle politiche climatiche e di decarbonizzazione.

Tali principi, la cui attuazione presuppone l'espressione di una chiara volontà politica e tempi di azione necessariamente adeguati, possono essere riassunti come segue:

#### **1. Creare le condizioni affinché l'ascolto, a tutti i livelli, avvenga realmente.**

Relativamente al processo partecipativo, le tempistiche devono essere sufficientemente ampie per permettere un'analisi approfondita dei temi e gli obiettivi devono essere comunicati in modo chiaro e tempestivo. Solo così i diversi attori possono contribuire alla conversazione in maniera costruttiva, incanalando i propri fabbisogni e condividendo i diversi punti di partenza. Occorre, altresì, rintracciare i fondi a disposizione (ad esempio PON-FESR) e le relative competenze (p.es. il supporto tecnico che viene attivato per l'attuazione delle linee di azione dei Fondi) per individuare le possibilità di finanziamento ampio di un tale processo, fare scouting delle competenze sia di "metodo" (design del processo e facilitazione terza/neutrale) che "di contenuto" (compresi tecnici PNIEC che accompagnino il percorso nel merito) e attivare le sinergie all'interno della PA che, in più ambiti e a più livelli è impegnata nel processo di open government.

#### **2. Promuovere l'attore pubblico nel ruolo di guida nel processo decisionale partecipato.**

Sempre nell'ambito del processo partecipativo, l'aggregazione di interessi e bisogni non può essere lasciata a dinamiche spontanee perché si rischia che vadano sempre nella direzione degli attori con più risorse. Inoltre, il decisore pubblico ha il compito di dare la visione più ampia, sulla scorta delle conoscenze tecniche e facendosi garante degli interessi della collettività e sventando i tentativi di intrusione di massicci interessi di parte. In generale il processo partecipativo deve essere pianificato e strutturato se lo si vuole rendere efficace e di qualità. Occorre quindi definire i ruoli degli attori che lo guidano e lo promuovono a cominciare da un garante politico, una regia tecnica interna alla pubblica amministrazione, e un soggetto terzo competente che cura la facilitazione. Occorre inoltre compiere un'attenta mappatura e analisi, con metodologie specifiche degli stakeholder che devono essere coinvolti. Occorre definire obiettivi, risultati attesi, fasi di lavoro e contenuti (ad esempio analisi del contesto, analisi strategica swot, analisi dei fabbisogni,

---

<sup>26</sup> La carta della Partecipazione, 2014. Disponibile su: [https://inu.it/wp-content/uploads/Carta\\_della\\_Partecipazione\\_illustrata.pdf](https://inu.it/wp-content/uploads/Carta_della_Partecipazione_illustrata.pdf).  
<https://www.aip2italia.org/carta-della-partecipazione/>

costruzione della visione, definizione di obiettivi e azioni), metodologie e tempi del percorso, strumenti di informazione e comunicazione, ecc.

### **3. Stimolare il ruolo degli esperti nel processo partecipativo.**

Il coinvolgimento degli esperti e, quindi, anche delle università all'interno di un territorio, è fondamentale. Questi temi hanno bisogno di saperi multidisciplinari e competenze specializzate; quindi, sta all'abilità di chi media dare alle nicchie di innovazione le conoscenze necessarie.

### **4. Associazioni, organizzazioni e sindacati devono avere tavoli di confronto e contrattazione a livello sia locale che nazionale.**

Tali realtà hanno un ruolo fondamentale di mediatore: attraverso un processo democratico possono parlare a livello locale di progetti legati al PNIEC che impattano direttamente la salute, l'economia e il lavoro di quel territorio. A livello nazionale devono avere lo spazio per riportare queste istanze all'interno del Piano. In questo senso la pubblica amministrazione ha comunque un ruolo fondamentale nell'attivare il processo partecipativo nei suoi diversi livelli e coinvolgere tutti gli attori.

### **5. Accompagnare la crescita di enti locali, comuni e regioni al ruolo di recettori delle istanze del territorio**

Se gli enti locali non vengono accompagnati nel processo di costruzione e attuazione delle politiche di decarbonizzazione attraverso un rafforzamento della struttura e delle competenze, anche il percorso di ascolto sarà poco efficace, perché si ricorrerà ad una standardizzazione dei fabbisogni. Coadiuvare le amministrazioni così che possano sviluppare idee concrete e fornire supporto nell'utilizzo di strumenti coerenti fra di loro, come i fondi pubblici o fornire l'accesso ai dati che permettano una adeguata conoscenza del territorio che abilitino scelte informate che lo riguardano. I fondi sono, infatti, spesso disallineati temporalmente e rispetto agli obiettivi, fanno capo a meccanismi diversi e che non necessariamente rispondono alle necessità di un territorio o di una comunità. L'accesso ai dati e strumenti di analisi permetterebbero ai Comuni di avere una fotografia della realtà appropriata e quindi fare scelte in maniera più consapevole (ad oggi i Comuni non hanno dati sul consumo energetico dei cittadini ad esempio). Questo permetterebbe a questi enti di svolgere al meglio la loro funzione di mediatore fra amministrazione centrale e popolazione come anche quello di bacino di informazioni per i decisori pubblici e il loro lavoro di costruzione delle politiche.

A questo impianto si aggiungono, poi, gli elementi trasversali alla partecipazione e al dialogo multilivello e cioè la metodologia con cui si naviga il percorso. Un processo è, infatti, partecipato se il coinvolgimento e il dialogo sono parte formalizzata e codificata delle politiche e dei piani, dalla costruzione della visione e degli obiettivi, al monitoraggio, alla costruzione di indicatori di risultato e alla valutazione di tali indicatori.

Il processo partecipativo, infatti, dovrebbe inserirsi in un sistema di **governance dinamica** che permetta alla partecipazione e al dialogo multilivello di essere funzionali alla valutazione ex post delle politiche e alla loro eventuale riformulazione.

## 7.2 Una proposta operativa in vista del PNIEC 2023

La realizzazione di tali principi è questione che mal si concilia con le tempistiche a disposizione prima della scadenza per l'invio della proposta di revisione del PNIEC (giugno 2023).

Tuttavia, lo spettro temporale in cui si sono svolti alcuni degli esempi citati al paragrafo 5 che, anche nei casi di partecipazione più ampia, si sono conclusi nell'arco di alcuni mesi, si potrebbe lavorare intorno a questi elementi minimi per avviare ora il processo e arrivare preparati per la consegna della versione definitiva del PNIEC aggiornato prevista per giugno 2024.

Con lo scopo di raccogliere proposte e visioni per un dialogo multilivello e per una partecipazione pubblica nel processo di revisione del PNIEC, il 9 maggio 2023 ECCO think tank ha organizzato un tavolo di lavoro e di confronto che si è svolto secondo le regole della Chatham House<sup>27</sup>. Il tavolo si è svolto pochi giorni dopo l'apertura della consultazione online, lanciata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), che, come citato nel documento di consultazione stesso *"ha aperto una fase di informazione e condivisione a vari livelli che si concluderà a giugno 2024, data della consegna del testo finale del PNIEC"*.<sup>28</sup>

L'obiettivo del tavolo è stato discutere una proposta operativa che, da un lato, potesse stimolare un reale percorso partecipato da applicare al processo di aggiornamento del PNIEC e dall'altro, indicasse gli elementi che possono rendere la partecipazione un elemento consolidato dei processi decisionali nelle politiche climatiche e del PNIEC, così che questa diventi strumento abilitante dell'attuazione delle politiche di decarbonizzazione. In particolare, e alla luce dell'avvio della consultazione *online*, la discussione si è incentrata su quale *governance* della partecipazione dovrebbe essere inserita nel PNIEC. Questa dovrà necessariamente prevedere **forme di confronto strutturate, anticipate e costanti** e che forniscano livelli di **priorità all'ascolto** con gli attori che devono portare avanti le politiche. Allo stesso tempo dovrà essere in grado di accompagnare la definizione della versione finale del Piano e l'attuazione, il monitoraggio nonché la valutazione partecipata delle politiche. Inoltre, è emersa una necessità di **confronto, trasparenza e responsabilizzazione** di tutti gli attori, attraverso un dialogo che parta dalla condivisione degli scenari su cui verrà costruito il Piano e con i quali verranno aggiornati gli obiettivi climatici di breve e medio periodo.

Il presupposto per intraprendere un adeguato percorso di partecipazione dialogo multilivello è l'informazione. In questo senso, la prima azione necessaria per poter avviare il processo, dovrebbe essere una **adeguata condivisione da parte dei decisori politici degli scenari e degli obiettivi che si intende raggiungere, anche evidenziando una suddivisione chiara del PNIEC per aree tematiche settoriali (elettrico, edifici, trasporti, industria, agricoltura, LULUCF) e trasversali (dimensioni finanziaria, sociale, adattamento ecc.).**

Perché il PNIEC possa attuare un processo di partecipazione e dialogo multilivello, come richiesto dal Regolamento Governance, **occorrerebbe che i suoi elementi minimi vengano definiti all'interno del testo, costituendo la traccia di una volontà politica e, nei fatti, la base per il concreto avvio di un processo dedicato al clima e all'energia<sup>29</sup> che possa snodarsi nell'arco dell'anno che separa dall'invio della versione finale del documento a Bruxelles nel giugno 2024.**

---

<sup>27</sup> <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>

<sup>28</sup> <https://www.mase.gov.it/comunicati/aggiornamento-piano-nazionale-integrato-energia-e-clima>; <https://www.gse.it/PNIEC>

<sup>29</sup> Capitolo 1.3 Consultazioni e coinvolgimento degli enti nazionali e dell'Unione ed esiti ottenuti

Tali elementi, propedeutici e funzionali alla realizzazione del dialogo multilivello, così come discussi tra i partecipanti al tavolo sono:

Individuare gli **organi e risorse per la gestione del dialogo multilivello**, divisi fra organi di coordinamento centrale e organi di coordinamento dei tavoli permanenti settoriali.

*Occorrerebbe un Nucleo di Coordinamento del Piano incardinato al MASE (ISPRA, esperti del mondo accademico, GSE, ENEA etc), che agisse, tra l'altro, da promotore di un adeguato dialogo multilivello tra i portatori di interesse. Come nell'esempio della Regione Sardegna<sup>30</sup>, il Nucleo dovrebbe essere necessariamente coadiuvato da opportuna assistenza tecnica e consulenza di processo per la progettazione e la facilitazione dei processi partecipativi (richiedendo questi ultimi esperienze molto diverse da quelle messe in campo dall'assistenza tecnica ai Fondi SIE) , ove disponibile, dal dip. della Funzione Pubblica e da altri Enti individuati allo scopo della realizzazione del dialogo multilivello.*

*Il Nucleo dovrebbe agire in stretto coordinamento con almeno altri due organi di rappresentanza dei livelli di governo centrale impattate dalle dimensioni del Piano (Ministeri e Agenzie di riferimento) e dei livelli di governo regionale e locale (Regioni e province autonome, Città metropolitane, ANCI). Con questa impalcatura e questi attori, il Nucleo dovrebbe coordinare la strategia di partecipazione e dialogo multilivello. La struttura si mantiene snella in un'ottica di economia del procedimento; tuttavia, parte dal presupposto che gli attori coinvolti riescano effettivamente a catalizzare e veicolare le esigenze e le esperienze del territorio.*

*Tale struttura, inoltre, dovrebbe rappresentare l'ossatura per la definizione dei contenuti del Piano, per la sua stesura, attuazione, monitoraggio e valutazione. Queste funzioni, nel perimetro del presente lavoro, verranno intese rispetto alla sola dimensione partecipativa; tuttavia, si può immaginare che la governance stessa del PNIEC; in un'ottica di condivisione di responsabilità possa essere strutturata allo stesso modo.*

*Questi organi di gestione dovrebbero infine riunirsi in diversi consessi, a seconda delle competenze relative alla materia PNIEC di volta in volta in esame.*

---

<sup>30</sup> Qui, infatti, c'è stato un processo virtuoso di governance multilivello tra ministero, regioni e territori, che potrebbe essere ripreso per il PNIEC.



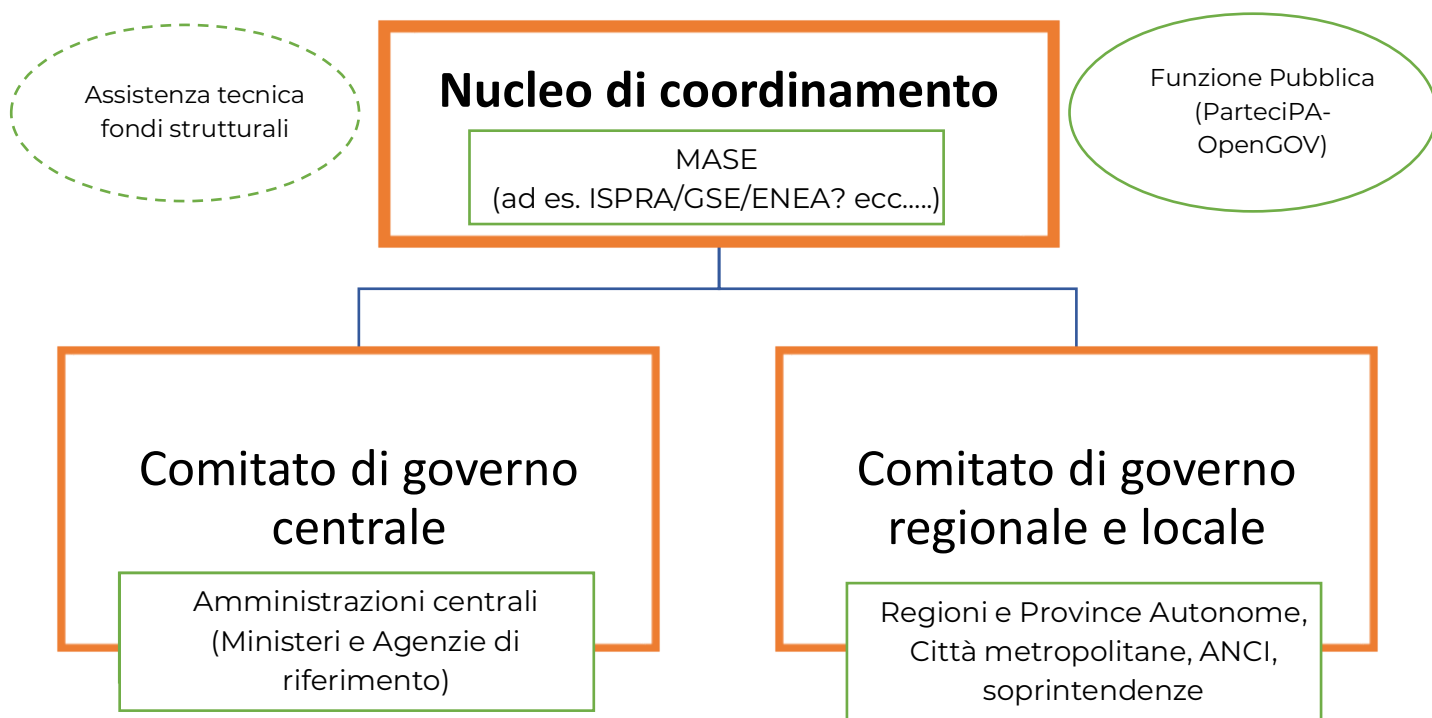


Figura 1 - Schema di funzionamento centro di coordinamento attività partecipazione e dialogo multilivello per il PNIEC

1. Costruire una **mappatura dei soggetti che devono far parte del dialogo multilivello** e coinvolti nel processo di revisione del PNIEC. Per ogni attore devono essere ben identificate le competenze corrispondenti alle aree tematiche del PNIEC, gli strumenti di pianificazione a disposizione e che possono essere messi “al servizio” degli obiettivi PNIEC, i fondi e i canali di partecipazione già esistenti.

*La lista dei rispondenti alla consultazione online può costituire una prima traccia per una mappatura tematica degli attori che devono far parte del percorso futuro ed essere inseriti nella governance della partecipazione del PNIEC. Allo stesso modo sarebbe possibile attingere, ad esempio, dall'elenco degli SCA (Soggetti con Competenze Ambientali) interpellati nelle consultazioni formali delle procedure di VAS o rintracciare gli attori avvalendosi del Regolamento 240/2014 della Commissione Europea recante il codice di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei per costruire una prima traccia di mappatura. Ancora, il processo di costruzione della mappatura potrebbe essere esso stesso partecipato, mediante compilazione di form on line messi a disposizione dal MASE o mediante la piattaforma ParteciPA. La mappatura dovrebbe poter orientare anche in merito alla rilevanza dei partecipanti rispetto alle loro competenze e al grado di rappresentatività del settore di cui fanno parte, in modo da stabilire la pertinenza e le priorità di ascolto sulla base di criteri oggettivi e il più possibile condivisi con gli attori stessi. Criteri di questo tipo, a cui si potrebbe assegnare un indicatore semi-quantitativo (ea es. +-, 😊 😊) potrebbero essere:*

- Criterio 1: entità con potere regolatorio in materie rilevanti ai fini PNIEC
- Criterio 2: entità con rappresentanza formale di n. realtà/persona (individuando una soglia de minimis nel caso).



- *Criterio 3: entità individuata sulla base dei criteri normalmente utilizzati per misurare la rappresentanza, valutandola anche in relazione agli impatti complessivi che il PNIEC produrrà sul contesto sociale ed economico nazionale e che prescindono da uno specifico settore produttivo.*

*Sulla base di tali criteri sarebbe possibile identificare gli attori più rilevanti e determinare, di conseguenza, la modalità di partecipazione più adeguata.*

		Soggetto	Scoring criterio di rilevanza	Settori	Civile	Trasporti	Industria	Elettrico	Agricoltura e uso di suolo
Consultazione settoriale - tavoli	Fasi del dialogo	Soggetto xxx	+++	Temi trasversali	Finanza - Sociale - Innovazione				
				Definizione delle politiche					
				Attuazione delle politiche					
				Monitoraggio politiche					
				Valutazione delle politiche					
Consultazione pubblica online	Fasi del dialogo	Soggetto yyy	---						
				Definizione delle politiche					
				Attuazione delle politiche					
				Monitoraggio politiche					
				Valutazione delle politiche					

Tabella 1 – Esempio di costruzione di mappatura tematica degli attori coinvolti dal processo di partecipazione e dialogo multilivello che distingue per rilevanza degli attori e canale di comunicazione (bianco – tavoli; giallo – online)

*Dal tavolo di lavoro è emersa inoltre la necessità di una consultazione ristretta, ancorché trasparente, con gli stakeholders più rappresentativi. Questi potrebbero essere ascoltati dal MASE mediante tavoli di discussione multi-stakeholders in modo che la conversazione avvenga a più livelli e che i portatori di interesse possano anche trovare punti di contatto fra loro. Questo passaggio potrebbe arricchire ulteriormente la mappatura. La costruzione della mappatura dovrebbe concretizzarsi **entro settembre 2023**, affinché ci sia spazio sufficiente per intraprendere un percorso di partecipazione e dialogo multilivello efficace.*

2. Identificare le **fasi e i tempi della partecipazione ante 2024**, partendo dalla mappatura degli attori e determinando la scansione temporale e le modalità di svolgimento del dialogo e delle consultazioni per ciascuna fase di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche settoriali.

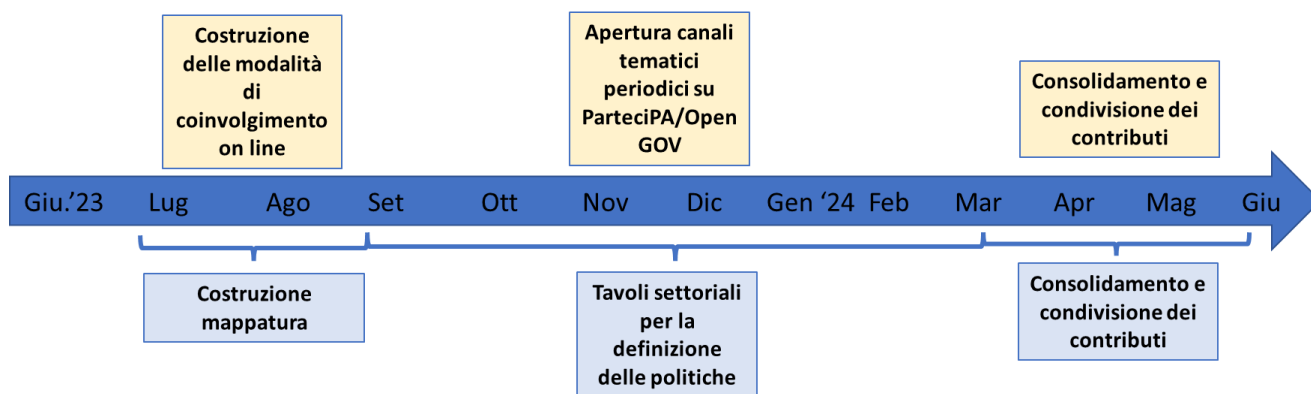


Figura 2 – Possibile esempio per la costruzione delle fasi e tempistiche del processo di partecipazione e dialogo multilivello nella fase di definizione del Piano, tra Giugno 2023 e giugno 2024

3. Partendo dai **canali** e dagli **strumenti** di partecipazione identificati anch'essi attraverso la mappatura degli attori, individuare quelli per una partecipazione mirata con gli organi di controllo e le istituzioni oppure quelli funzionali ad una partecipazione più ampia e diffusa con il pubblico. La prima è più comunemente portata avanti con **tavoli tematici** o **forum permanenti**, mentre la seconda con **incontri sul territorio**<sup>31</sup> e **piattaforme online** come *OpenGovernment* o *ParteciPa*.

*Nell'arco di un periodo di almeno sei mesi (settembre 2023- marzo 2024, si veda anche Figura 2) il Nucleo, in coordinamento con le strutture ministeriali centrali e territoriali (i.e. Comitato di governo centrale e Comitato di governo regionale e locale), dovrebbe indire tavoli di confronto in numero adeguato, almeno tematici e il più possibile concreti intorno alle proposte politiche per raccogliere i contributi formali e informali delle rappresentanze che, in varia modalità si sarà stabilito di incontrare. Tali incontri dovranno essere stabiliti secondo una calendarizzazione preventivamente concordata.*

*Mediante l'ausilio delle piattaforme dedicate sarebbe possibile creare processi paralleli e dedicati alle rappresentanze non organizzate. Tali processi dovrebbero essere accompagnati da adeguate campagne informative a carico di tutti gli attori coinvolti anche ai tavoli, nonché del MASE stesso. In tale modo entro marzo 2024 il processo potrebbe dirsi concluso e sarebbe possibile costruire e definire le politiche e, al contempo, la modalità di partecipazione delle rappresentanze organizzate e non nelle fasi successive di attuazione, monitoraggio e valutazione del Piano.*

Sulla base dei 4 elementi citati sarebbe possibile arrivare al giugno 2024 con la conclusione di una fase di sperimentazione sostanziale del processo partecipativo e di dialogo multilivello su PNIEC. Su tale base, sarebbe poi possibile definire le modalità consolidate di realizzazione del processo di partecipazione e dialogo multilivello, includendole nel quadro più generale delle interazioni di valutazione con la Commissione EU e inserire il processo partecipativo nell'ambito della *Governance* più ampia del PNIEC stesso.

<sup>31</sup> in merito, si ricorda che le associazioni datoriali hanno una organizzazione diffusa sui territori e pertanto a tale livello potrebbe /dovrebbe essere prevista la partecipazione delle strutture territoriali delle stesse associazioni)

## 8 CONCLUSIONI

Per costruire un coinvolgimento sostanziale per la stesura e realizzazione della versione finale del PNIEC (scadenza giugno 2024), è fondamentale individuare le strategie intorno alle quali disegnare un Piano che possa declinare politiche e misure adeguate ai vari livelli di responsabilità con cui i portatori di interesse partecipano al Piano e alla sua attuazione, dalle autorità locali, alle associazioni industriali, produttive e della società civile, fino ai singoli cittadini.

La proposta operativa presentata in questo studio stimola, da un lato, un percorso partecipato da applicare al processo di aggiornamento del PNIEC e dall'altro, indica gli elementi minimi che rendono la partecipazione un elemento consolidato dei processi decisionali nelle politiche climatiche e del PNIEC uno strumento abilitante del processo di decarbonizzazione e di risoluzione dei conflitti.

Questi elementi sono:

- a. Gli **organi e risorse** per la gestione del dialogo multilivello.
- b. La **mappatura dei soggetti** che devono far parte del dialogo multilivello e coinvolti nel processo di revisione del PNIEC.
- c. Le **fasi e i tempi** della partecipazione ante 2024.
- d. I **canali** e gli **strumenti** per una partecipazione mirata con gli organi di controllo e le istituzioni oppure quelli funzionali ad una partecipazione più ampia e diffusa con il pubblico.

Un simile percorso partecipativo e di dialogo multilivello, ispirato a principi di responsabilità e trasparenza, garantirebbe l'ampio supporto e l'efficacia che il PNIEC, come strumento principale di attuazione degli impegni dell'Italia sul clima, deve assicurare.

## 9 GLOSSARIO

AIP2: Associazione Italiana per la Partecipazione  
BES: Benessere Equo e Solidale  
CAPCOE: Capacità per la coesione  
CITE: Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica  
CNEL: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro  
PNIEC: Piano Nazionale Integrato Energia e Clima  
SNSvS: Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile  
MASE: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica  
MEF: Ministero dell'economia e della finanza  
FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale  
Fondi SIE: Fondi Strutturali e di Investimento Europei  
FSE: Fondo sociale europeo  
IAF Italia: Associazione Nazionale Facilitatori  
INU: Istituto Nazionale di Urbanistica  
ISPRA: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale  
ISTAT: Istituto nazionale di statistica  
NIMBY: Not in My Back Yard  
PAC: Piano Aria e Clima  
PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza  
PON: Programma Operativo Nazionale  
SCA: Soggetti con Competenze Ambientali  
SNAI: Strategia Nazionale Aree Interne  
VAS: Valutazione Ambientale Strategica  
VIA: Valutazione di Impatto Ambientale



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo Policy Briefing è stato curato da:

**Giulia Colafrancesco**, Policy Advisor, Governance

[giulia.colafrancesco@eccoclimate.org](mailto:giulia.colafrancesco@eccoclimate.org)

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

**Andrea Ghianda**, Head of Communication, ECCO

[andrea.ghianda@eccoclimate.org](mailto:andrea.ghianda@eccoclimate.org)

+39 3396466985

[www.eccoclimate.org](http://www.eccoclimate.org)

Data di pubblicazione:

Giugno 2023