

Linee guida nazionali per la partecipazione pubblica

ottobre 2025

ITALIA

OPEN GOV



Sommario

Sommario	2
Capitolo 1 -Introduzione	5
Capitolo 2 – Finalità delle Linee guida	7
A quale partecipazione si fa riferimento.....	7
Obiettivi delle Linee guida.....	8
I destinatari	8
Condizioni della partecipazione.....	9
Capitolo 3 - Quale partecipazione per quali politiche.....	10
Promuovere la partecipazione come politica trasversale	10
Quadri normativi e ambiti di politiche	10
Strumenti di programmazione strategica.....	12
Livelli di responsabilità.....	14
Competenze e formazione	14
Capitolo 4 - Il percorso partecipativo: che cos'è, quando attivarlo e come si svolge	16
Che cos'è un percorso partecipativo.....	16
Quando attivarlo.....	16
Quali sono le opportunità e i rischi.....	17
Come si svolge	17
La definizione di un obiettivo specifico del processo	18
La mappatura e attivazione della cittadinanza e delle organizzazioni.....	18
L'esplorazione e l'analisi anche fattuale.....	19
La definizione delle proposte.....	19
La restituzione degli esiti	20
Attività trasversali.....	20
La comunicazione.....	20
La gestione di eventuali conflitti.....	21
Il monitoraggio e la valutazione.....	21
Quali strumenti utilizzare	21
Spazi fisici e digitali dei processi partecipativi.....	22

Paese	Italia
Data di rilascio	30-ottobre-2025
Versione	1.0

Il documento è stato elaborato nell'ambito del Sesto Piano di azione nazionale per il Governo Aperto 2024-2026, obiettivo "B": "Accompagnare la diffusione e l'innovazione delle politiche di apertura a tutti i livelli di governo", impegno 3 "Potenziamento dell'Hub della partecipazione quale piattaforma nazionale di supporto alle pratiche partecipative".

Organizzazioni responsabili per l'attuazione

PA: PCM - Dipartimento della funzione pubblica (DFP), Regione Emilia-Romagna (RER), Roma Capitale

OSC: Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica (AIP2)

Organizzazioni che collaborano all'attuazione

PA: Consiglio Nazionale Giovani (CNG), Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

OSC: Action Aid, Association of Facilitators Chapter Italia (IAF), Associazione della Comunicazione Pubblica e Istituzionale (Compubblica), BiPart Impresa sociale Srl, Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà, Mappina, PAsocial, The Good Lobby, WHOW! Energie Partecipative ETS

Il presente documento è distribuito con licenza [CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) international.





Progetto "Opengov: metodi e strumenti per l'amministrazione aperta"
Linea 5 - Monitoraggio piani d'azione nazionale

Capitolo 1 -Introduzione

Le **Linee guida nazionali sulla partecipazione pubblica** nascono nell'ambito del 6° Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto, Impegno B3, promosso nel quadro dell'Open Government Partnership (OGP)¹, con l'obiettivo di rafforzare **la partecipazione dei cittadini e delle cittadine alla definizione delle politiche pubbliche**.

In un contesto segnato da profonde trasformazioni istituzionali, sociali e tecnologiche, la promozione di pratiche partecipative di qualità si impone come esigenza strategica per il rafforzamento della democrazia, per la legittimità delle decisioni pubbliche e la fiducia tra cittadinanza e istituzioni. Le *Linee guida* si inseriscono in questo contesto come uno strumento abilitante e di riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche, offrendo criteri condivisi per progettare e realizzare processi partecipativi pubblici efficaci, inclusivi e trasparenti.

Il documento rappresenta un quadro di riferimento co-creato a livello nazionale, frutto di un processo collaborativo che, con il supporto del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha coinvolto amministrazioni pubbliche, persone esperte, organizzazioni della società civile e cittadinanza. Le *Linee guida* assumono così il valore di **Quadro di riferimento per la partecipazione**, caratterizzato da una natura di *soft law*: non vincolante in senso giuridico, ma capace di orientare e qualificare l'azione pubblica attraverso la diffusione di indicazioni condivise.

Nel nostro ordinamento, la partecipazione trova fondamento nella **Costituzione italiana**, in particolare nell'art. 3.2, ove si afferma che *"È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese e nell'art. 118.4, che afferma che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà."*

Oltre a questo, la partecipazione civica nella Costituzione è un principio implicito ma strutturale, che si articola anche attraverso il riconoscimento della sovranità popolare (art. 1), della solidarietà sociale (art. 2) e della uguaglianza sostanziale (art. 3). Più generalmente i processi di partecipazione pubblica dovrebbero curare sul campo il senso e la cultura costituzionale, da incarnare nelle decisioni, in quanto i principi della Costituzione Italiana si riflettono complessivamente nei **concetti di trasparenza, partecipazione e collaborazione** caratterizzanti la natura del governo aperto.

Inoltre, i contenuti delle Linee guida recepiscono e rilanciano la [Raccomandazione UE del 2023](#) sulla partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche del 12 dicembre 2023 e le indicazioni dell'OCSE - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, fornendo un orientamento sulle modalità di attuazione dei percorsi partecipativi attraverso processi di **democrazia deliberativa**.

¹ [Open Government Partnership](#) è un'iniziativa internazionale che supporta la collaborazione tra i Governi e le organizzazioni della società civile con obiettivi specifici e su progetti concreti per una maggiore apertura delle amministrazioni. Trasparenza, partecipazione, integrità e digitalizzazione sono i principi dell'[Open Government Declaration](#) del 2011, con la quale i Paesi aderenti si impegnano ad intraprendere iniziative nell'ambito del governo aperto. Per maggiori informazioni: <https://open.gov.it/governo-aperto>

In secondo luogo, le Linee guida richiamano i valori e i principi espressi dalla [Carta della partecipazione pubblica](#) aggiornata nel 2024, quale riferimento per i percorsi partecipativi. La Carta è richiamata in diverse sezioni per sottolineare principi fondamentali come la cura nell'identificare e coinvolgere tutti i soggetti che possono arricchire il confronto. La Carta² è stata promossa da numerose reti della società civile italiana, come bussola etica e metodologica per costruire processi partecipativi basati su inclusività, trasparenza e responsabilità.



[1]

Le Linee guida si pongono inoltre in sinergia e in continuità con altri strumenti già in uso – risultato anch’essi di specifici processi partecipativi – come le [“Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia”](#)³ del 2017 successivamente riviste e integrate⁴ dal gruppo di lavoro coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le riforme istituzionali, nell’ambito dell’attuazione dell’[Azione 4 Supporto alla partecipazione](#) del **4° Piano d’azione nazionale per il governo aperto 2019 – 2021** e l’[Hub della Partecipazione](#) (2023) quale piattaforma di riferimento in continuo aggiornamento sugli strumenti partecipativi e le buone pratiche in corso, nonché quale comunità di pratica attiva in questo ambito di intervento.

² La Carta della Partecipazione Pubblica è frutto di un percorso partecipativo promosso da AIP2, in collaborazione con ActionAid, Cittadinanzattiva, IAF Italia, INU, le regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana, il Dipartimento Funzione Pubblica, nell’ambito del 5° Piano nazionale per il Governo aperto. Per una visione più dettagliata della Carta della Partecipazione Pubblica visita la seguente pagina: <https://www.aip2italia.org/carta-della-partecipazione-pubblica/>

³ Direttiva n.2/2017 recante “Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia” pubblicato in [GU Serie Generale n.163 del 14-07-2017](#)

⁴ [Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia \(2020\)](#)

Capitolo 2 – Finalità delle Linee guida

Le *Linee guida* si propongono di delineare una visione condivisa della partecipazione come processo democratico generativo, e cioè capace di produrre valore pubblico, ricostruire legami di fiducia e rafforzare la legittimità delle decisioni collettive.

A quale partecipazione si fa riferimento

Alla base di questo impianto vi è una chiara idea di che cosa significhi “partecipazione” nel contesto delle politiche pubbliche. Le Linee guida adottano la classificazione proposta dall’OCSE, che distingue **tre diversi livelli di coinvolgimento** dei cittadini da parte delle amministrazioni:

il primo è quello dell’**informazione**, in cui l’ente pubblico si limita a diffondere notizie e aggiornamenti sulle proprie attività;

il secondo è quello della **consultazione**, dove le persone sono invitate a esprimere opinioni, che vengono raccolte e valutate dalle istituzioni;

il terzo livello, quello della **partecipazione attiva**, prevede un coinvolgimento pieno e consapevole dei cittadini e delle cittadine grazie anche alla costruzione di quadri conoscitivi condivisi e sin dalle prime fasi del processo decisionale, fino alla possibilità di co-progettare e persino co-gestire politiche, interventi o beni comuni.

È al **terzo livello** che le *Linee guida* fanno esplicito riferimento. La partecipazione attiva rappresenta, infatti, un passaggio qualitativo importante: occorre far dialogare cittadini/e, amministratori/trici, esperti/e, organizzazioni sociali affinché possano costruire insieme politiche pubbliche più efficaci, eque e sostenibili. Infatti, benché la partecipazione di cittadine e cittadini si realizzi attraverso molteplici strumenti (il voto elettorale, l’adesione a partiti, organizzazioni della società civile e gruppi di interesse, la presentazione di osservazioni, la promozione di proposte di legge, petizioni e referendum, le manifestazioni di protesta), esiste un’altra forma di coinvolgimento della cittadinanza, chiamata ‘democrazia partecipativa’ o ‘deliberativa’, ed è in questa suddivisione che si realizza la “partecipazione attiva”, che rafforza la democrazia rappresentativa affiancandola con percorsi di coinvolgimento inclusivo (detti ‘processi partecipativi’), strutturati in modo da facilitare il dialogo e il confronto tra i diversi punti di vista.

I processi partecipativi sono **pratiche di co-creazione e co-attuazione di politiche e strategie**, progetti e servizi pubblici nei più diversi ambiti, attraverso forme di collaborazione paritaria fra amministrazioni pubbliche e società civile, finalizzate a rafforzare la fiducia dei cittadini e a produrre valore pubblico. Perché tali pratiche contribuiscano a realizzare rilevanti risultati, è però necessario che siano attentamente progettate e rispondano a requisiti di qualità.



La democrazia deliberativa come base per i processi partecipativi

La partecipazione può assumere diverse forme e fra queste quella raccomandata dall'Unione Europea e dall'OCSE è la promozione della partecipazione effettiva di cittadini e cittadine e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche con processi di democrazia deliberativa.

Si tratta di un modello di democrazia in cui gli scenari di intervento sono sviluppati attraverso processi di discussione tra cittadini e cittadine, anziché essere delegati solo a tecnici e rappresentanti politici. Nella democrazia deliberativa si punta a costruire una conoscenza equilibrata della questione in campo, attraverso una base informativa condivisa, l'equa espressione di tutti i punti di vista e l'argomentazione sulle motivazioni delle scelte. Occorre fare attenzione al termine "deliberare": in italiano è un sinonimo di decidere, ma in questo ambito deriva dall'inglese "to deliberate", che significa discutere ascoltandosi reciprocamente e ponderare con attenzione.

Nei processi deliberativi l'obiettivo è perseguire una trasformazione delle opinioni dei partecipanti grazie al confronto che favorisce l'apprendimento reciproco e una maggiore comprensione dei punti di vista in campo, aumentando il livello di condivisione.

Questo aspetto li differenzia dai processi di democrazia rappresentativa o diretta, come le consultazioni elettorali o i referendum, in cui conta l'aggregazione delle preferenze su delle opzioni date a priori. Per questa ragione i processi deliberativi hanno un carattere esplorativo e possono produrre scenari di intervento e decisioni inizialmente non previsti.

Obiettivi delle Linee guida

Le *Linee guida* nascono dalla necessità di adottare uno **strumento capace di promuovere e accompagnare** il cambiamento e mirano a incentivare la conoscenza e la diffusione dei processi partecipativi, facendo emergere il loro potenziale trasformativo. Infatti, la partecipazione non è solo un fine in sé: è anche un modo per **migliorare la qualità dell'azione pubblica**, rendendola più trasparente, efficace e coerente con i bisogni delle persone, in un'ottica di Governo Aperto, di cui la partecipazione civica costituisce uno dei tre pilastri.

Per questo le *Linee guida* offrono indicazioni per integrare i processi partecipativi all'interno degli strumenti di programmazione strategica e operativa, in modo da rendere la partecipazione parte integrante del ciclo di vita delle politiche pubbliche, e non un episodio accessorio. Questa impostazione si traduce in un contributo che l'Italia vuole offrire anche al **contesto europeo e internazionale**, partecipando attivamente alla definizione di direttive, raccomandazioni e standard comuni in tema di partecipazione.

I destinatari

I destinatari privilegiati di queste *Linee guida* sono le **pubbliche amministrazioni**, centrali e locali, perché chiamate in prima linea a promuovere e garantire spazi e strumenti di partecipazione nei diversi ambiti di intervento. Il documento si rivolge anche a una **platea più ampia**: organizzazioni della società civile, enti del terzo settore, scuole, università, imprese, cittadini e cittadine che desiderano contribuire alla vita democratica e promuovere forme nuove di cittadinanza attiva. In questo senso, le *Linee guida* aspirano a diventare un riferimento condiviso, un linguaggio comune, una risorsa per tutti coloro che credono in una democrazia aperta, inclusiva e generativa.

Condizioni della partecipazione

Riflettere sulle condizioni che rendono la partecipazione pubblica uno strumento efficace presuppone il richiamo ad alcune **indicazioni generali** che di norma sono presenti nella letteratura scientifica e nei documenti di politiche pubbliche prodotti da organizzazioni attente al rapporto tra democrazia, diritti ed efficacia amministrativa quali l'OCSE, il Consiglio d'Europa e altri organismi internazionali:

allineare ogni percorso partecipativo con le **tappe formali della programmazione pubblica**, in modo da massimizzare la capacità dell'ente di rispondere in modo efficace;

identificare **obiettivi trasformativi ed innovativi**, che richiedono l'attivazione di processi partecipativi, per esempio attraverso l'inclusione nel PIAO (il Piano Integrato di Attività e Organizzazione di ogni pubblica amministrazione);

stabilire, formare e individuare **risorse umane e finanziarie adeguate** a supportare la qualità organizzativa e deliberativa del processo;

strutturare **processi centrati su potenziali partecipanti** piuttosto che sulle esigenze e i protocolli delle pubbliche amministrazioni coordinatrici;

garantire ogni forma di **coordinamento tra tutti gli uffici coinvolti** nell'organizzazione dei percorsi partecipativi e nella messa in atto dei risultati emersi;

stabilire una **rigorosa tempistica** entro la quale la pubblica amministrazione prenda posizione sulle proposte e sulle alternative emerse nel percorso partecipativo.

Capitolo 3 - Quale partecipazione per quali politiche

Il contributo delle persone che abitano e interagiscono con i diversi territori si inserisce nei **diversi processi di formazione delle politiche** e nelle varie tappe che ne connotano il ciclo di vita: dalla strutturazione dell'agenda pubblica e istituzionale alla programmazione e progettazione di interventi o servizi, dall'assunzione delle scelte alla definizione programmatoria dei tempi di esecuzione, dalle fasi di appalto all'implementazione, fino al monitoraggio e alla valutazione. In tal modo, potenziali beneficiari/e delle politiche, entrano nel ciclo di definizione e produzione degli interventi. Ciò contribuisce ad accrescere l'efficacia e l'efficienza dei servizi prestati dalla pubblica amministrazione nell'interesse comune della cittadinanza.

Promuovere la partecipazione come politica trasversale

La promozione della partecipazione può essere concepita come una politica pubblica autonoma. Tuttavia, in Italia, essa non si configura effettivamente come tale, ma tende a dispiegare il proprio **potenziale trasformativo** quando è assunta come principio operativo trasversale, che interessa diversi ambiti delle politiche pubbliche. In tale prospettiva, la promozione della partecipazione non si dovrebbe esaurire in un settore specifico dell'intervento pubblico, ma dovrebbe diventare una **modalità ordinaria di definizione e implementazione delle politiche**. **Istituzionalizzare** la partecipazione significa **superare una concezione episodica**, sperimentale o marginale dei processi partecipativi, per renderli parte integrante e riconosciuta dell'ordinamento giuridico e amministrativo. Tale processo non si esaurisce nella norma, ma richiede investimenti concreti e costanti da parte degli enti di riferimento di diverse politiche, che devono dotarsi di risorse, competenze e strutture adeguate a sostenere l'effettiva realizzazione dei percorsi.

Quadri normativi e ambiti di politiche

Abitanti e portatori di interessi possono essere coinvolti su **ambiti di politiche e scale** molto diverse (nazionale, macro-territoriale, municipale/urbana, infra-municipale). Inoltre, la partecipazione pubblica può riguardare la rigenerazione e trasformazione di aspetti fisici e urbanistici di un territorio, ma anche norme d'uso e aspetti immateriali.

Nell'ultimo quindicennio, alcune aree di politiche hanno beneficiato della **ratifica di trattati e accordi internazionali**⁵. Tra i **settori con normative** che hanno dettagliatamente previsto (e, in molti casi, hanno già permesso di sperimentare) opportunità e modalità diversificate di partecipazione pubblica, si possono citare:

⁵ Ad es. la Convenzione di Aarhus del 1997 (ratificata con L. 108/2001), il Protocollo addizionale alla Carta Europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 2009 (Legge n. 77/2023), la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 (ratificata con L. 14/2006), la convenzione di Faro del 2005 sul valore del patrimonio culturale per la società (ratificata nel 2013). Direttive Europee quali la 2011/92/UE e la 2014/52/UE sulla valutazione d'impatto ambientale o Direttive UE 2018/2001 e 2019/944 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili e le comunità energetiche e Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro Acque), l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile del 2015.

Ambito di politiche	Regolamentazione di riferimento	Strumenti consolidati previsti per legge	Strumenti innovativi aggiunti
Gestione territoriale, ambientale e del patrimonio culturale	<ul style="list-style-type: none"> - Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Decreto Legislativo 42/2004) - Decreto Legislativo 152/2006 (Codice dell'Ambiente) - Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro Acque) <p>(68-bis nel Decreto Legislativo n. 152/2006 (Testo Unico Ambientale))</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inchiesta Pubblica - Contratti di Fiume 	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblee Cittadine per il clima - Panel civici per l'ambiente - Bilanci Partecipativi (anche BP del Verde)
Grandi opere	<ul style="list-style-type: none"> - Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023), art. 40 	<ul style="list-style-type: none"> - Dibattito pubblico 	
Pianificazione e riqualificazione urbanistica	<ul style="list-style-type: none"> - Piano nazionale di ripresa e resilienza (Decreto-legge n. 152/2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Piani Urbani Integrati (PUI) 	
Comunità energetiche	<ul style="list-style-type: none"> - D.lgs. 199/2021 e D.lgs. 210/2021. - Delibera ADERA del 4 gennaio 2023 (Testo Integrato per l'Autoconsumo Diffuso) - Decreto CER del 24 gennaio 2024 		Strumenti diversi legati alla costruzione delle comunità energetiche rinnovabili e solidali
Attività di interesse generale (descritte all' art.5 del CTS)	<p>CTS - Codice del Terzo Settore (D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e ss. mm. ii.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Co-programmazione - Co-progettazione - Partenariato - Convenzione 	Il Codice non limita esplicitamente la possibilità di applicazione dei dispositivi ad altre organizzazioni della società civile (non ETS) e mantiene apertura rispetto ad altre forme di collaborazione
Sviluppo locale partecipativo (CLLD Community-Led Local Development), già sviluppo locale LEADER	<p>REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 CAPO II Sviluppo locale di tipo partecipativo Articolo 32 e successivi atti della Programmazione UE 2021-2027</p>	<p>GAL Gruppi di Azione Locale, partenariati pubblico-privato, progettazione partecipata delle Strategie e dei Piani di Sviluppo Locale</p>	Lo strumento del CLLD può essere applicato non solo alle risorse del FEASR, con cui è nato LEADER, ma anche agli altri Fondi europei, quali FESR, FSE, FEAMP
Performance organizzativa	<p>DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150</p>	<p>Art. 19-bis (Partecipazione dei cittadini e degli altri utenti)</p>	

	Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.	finali) per cui i cittadini partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative	
Codice dei beni culturali e del paesaggio	Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42	Art. 6 Valorizzazione del patrimonio culturale e Art- 144 Pubblicità e partecipazione	
Amministrazione Digitale	Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82/2005)	Art. 9 - Partecipazione democratica elettronica e l'Art. 8 - Alfabetizzazione informatica dei cittadini, come attenzione alle precondizioni della partecipazione inclusiva	

Ad ogni modo, numerosi sono gli **ambiti** in cui è possibile immaginare ulteriori sperimentazioni concrete: tra questi, le politiche sociali ed educative, l'animazione sociale e l'organizzazione delle istituzioni di prossimità, la sicurezza urbana, l'ambito della salute, le politiche abitative, le politiche culturali, nonché quelle legate ai campi delle trasformazioni informatiche e digitali e dei rischi connessi alla disinformazione e alle interferenze che minacciano l'integrità dei processi democratici.

In ottica multilivello, va sottolineato che le **Regioni italiane rappresentano un ambito significativo di articolazione delle opportunità partecipative**. Molti Statuti regionali sanciscono il principio della partecipazione e della consultazione dei cittadini e delle cittadine; tuttavia, molti fanno prevalentemente riferimento a strumenti di democrazia diretta, definibili come 'tradizionali' rispetto a dispositivi di innovazione democratica partecipativa. Attualmente, si contano sette leggi organiche regionali in materia: cinque nelle Regioni a statuto ordinario – Emilia-Romagna, Marche, Puglia, Toscana e Umbria – e due nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Dal 2014, la legge di stabilità della Sicilia prevede che almeno il 2% dei fondi trasferiti ai comuni sia usato per finanziare azioni/opere decise attraverso percorsi partecipativi.

Accanto a tale operazione di regolamentazione generale, permane anche a livello regionale e metropolitano una molteplicità di **disposizioni settoriali** che introducono possibilità di coinvolgimento civico nell'ambito di specifiche politiche, secondo un modello che ricalca la trasversalità già rilevabile a livello nazionale.

Strumenti di programmazione strategica

In generale, la partecipazione può essere prevista, inserita e valorizzata all'interno degli strumenti strategici delle pubbliche integrando obiettivi, indicatori e azioni volti a promuovere il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali.

In particolare, il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)**, con il focus sul valore pubblico, rappresenta uno strumento chiave per **formalizzare la partecipazione come leva di miglioramento delle performance e della fiducia istituzionale**, in coerenza con i principi del governo aperto. In questo quadro di innovazione, la valorizzazione della partecipazione tra le leve di creazione e rafforzamento del valore pubblico assume rilevanza strategica unitamente alle azioni per l'anticorruzione e la trasparenza. Il PIAO rappresenta infatti lo **strumento strategico che può favorire la trasversalità dell'azione partecipativa promossa dagli enti**, con una piena integrazione di obiettivi, processi di programmazione e valutazione e può potenziare una sempre più ampia **considerazione della filiera e dei beneficiari delle politiche nella creazione di valore pubblico condiviso** supportandola con l'efficientamento della capacità comunicativa interna ed esterna.

La partecipazione dei cittadini e degli stakeholder alla co-creazione delle politiche pubbliche diventa quindi premessa e condizione per la generazione ed il riconoscimento del valore pubblico, in una logica di interdipendenza tra istituzioni pubbliche e private, cittadini, organizzazioni società civile. La sperimentazione all'interno dell'amministrazione di nuovi **centri di competenza e gruppi di lavoro integrati formalmente riconosciuti** possono favorire l'implementazione dei principi del governo aperto all'interno dell'amministrazione e **migliorare la qualità del coinvolgimento delle comunità e degli stakeholder**, anche nel raccordo e integrazione di definizione di obiettivi e valutazione degli impatti.

La valorizzazione dell'iniziativa partecipativa promossa dagli enti dovrebbe trovare spazio anche negli **strumenti di programmazione economico-finanziaria** (DEFR, DUP) attraverso i quali sono delineate le linee programmatiche dell'azione di governo e possono essere rappresentati indirizzi, azioni e risultati attesi dal coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme organizzate nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche.

Va inoltre considerato che immaginare percorsi partecipativi senza alcun investimento non è realistico. Infatti, ogni percorso richiede **risorse finanziarie, strumentali e di personale adeguate** a dare elevata qualità e ampia accessibilità all'informazione fornita ai partecipanti e agli spazi di dibattito e proposta, oltre che possibilità di impatto concreto sulle politiche trattate. Per finanziare e rendicontare percorsi di partecipazione pubblica, molte amministrazioni locali potrebbero utilizzare capitoli di spesa appositi, come previsti da alcune regioni⁶, mentre gli enti intermedi e nazionali possono attingere a finanziamenti europei (Fondo Sociale, Next Generation EU, fondi per lo sviluppo agricolo o la transizione ecologica, la digitalizzazione delle PA, ecc.).

È consigliabile adottare il principio delle **"risorse minime vincolanti"**, che associa ai fondi messi in bilancio per piani, opere e servizi una percentuale minima predefinita da destinare all'attivazione, conduzione e valutazione dei processi partecipativi. Inoltre, la gestione di opere e servizi messi in funzione a seguito di percorsi partecipativi può essere ottimizzata e razionalizzata attraverso patti di gestione condivisa con la cittadinanza, come ad es. nelle esperienze rappresentate da Patti di collaborazione, Usi civici, Poli civici, Terzi luoghi, ecc.

⁶ Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna ha destinato 800.000 euro nel 2025 per il Bando Partecipazione.

Livelli di responsabilità

La qualità e l'efficacia di un processo partecipativo dipendono anche dalla presenza di **condizioni abilitanti**: ruoli, competenze e strumenti adeguati che ne permettano la corretta progettazione, gestione e valutazione.

Per quanto riguarda **la pubblica amministrazione**, nel caso sia la promotrice del processo, esistono principalmente **due livelli di responsabilità**. Da un lato, la **parte politica svolge un ruolo di indirizzo**: è chiamata a esplicitare le finalità per cui si avvia un processo partecipativo, a dichiararne gli obiettivi pubblicamente, a legittimarlo nel corso del suo svolgimento e ad assumere l'impegno a considerare le istanze raccolte. Dall'altro lato, il **personale pubblico rappresenta il perno tecnico-amministrativo del processo**: lo accompagna nel tempo, ne garantisce la sostenibilità organizzativa, mette a disposizione dati, documenti e risorse, individua, laddove necessario, risorse con competenze specialistiche. I dipendenti pubblici, infatti, non sono solo "osservatori", ma sempre più spesso assumono ruoli attivi nei processi partecipativi: li presidiano (garantiscono che si svolgono correttamente), li affiancano (supportano chi li conduce), oppure li coordinano (li gestiscono direttamente). Di conseguenza, diventano parte integrante e visibile dei processi, influenzando l'efficacia e la qualità.

Ulteriori ruoli specifici, coinvolti nel processo partecipativo, che possono intervenire in momenti diversi, importanti per rappresentare gli interessi correlati all'ambito di intervento, sono:

i **cittadini/e**, in forma individuale o associata, perché portatori di esperienze, bisogni, idee e visioni del futuro;

gli **stakeholder esterni**, o portatori di interessi particolari e diffusi – pubblici, privati o del terzo settore – che possono contribuire attivamente alla qualità del confronto;

gli **esperti/e sui temi** da discutere, che rappresentano fonti informative fondamentali per garantire un processo basato su elementi di conoscenza e fattibilità. A questo proposito, soprattutto per i temi potenzialmente più conflittuali, è opportuno coinvolgere anche esperti indicati dalla società civile: il confronto tra punti di vista diversi rende il processo più credibile e rafforza la fiducia.

Competenze e formazione

È ormai consolidato l'accento sulla formazione del personale pubblico nelle competenze di natura trasversale – come anche delineato dalle recenti direttive sulla formazione del personale pubblico emanate dal Ministro per la pubblica amministrazione (23 marzo 2023 e 14 gennaio 2025) – indispensabili per innovare la PA e migliorare i servizi ai cittadini, anche al fine di favorire la partecipazione e l'inclusione. In tale contesto, anche per i processi partecipativi, **agire con competenza assume una connotazione di "necessità"**.

In particolare, gli atti di indirizzo sopra richiamati definiscono un quadro di competenze comuni a tutti i dipendenti pubblici, sia specialistiche che comportamentali – dalla comunicazione alla leadership diffusa, dalla progettazione sociale alla valutazione delle politiche – necessarie per guidare il cambiamento e supportare le transizioni in atto (digitale, ecologica e amministrativa).

Investire nella formazione continua del personale su queste competenze **non è solo un obbligo normativo, ma una scelta strategica**: una PA capace di combinare competenze tecniche con solide soft skills è più in grado di

coinvolgere i cittadini nelle scelte pubbliche, generare fiducia istituzionale e co-creare soluzioni sostenibili ai problemi collettivi.

Tra gli strumenti a disposizione delle PA per supportare lo sviluppo delle competenze del proprio personale sul tema della partecipazione, vi è anche la [piattaforma Syllabus](#), l'hub per la crescita del capitale umano pubblico. La piattaforma, che rientra nel più ampio programma strategico del Dipartimento della funzione pubblica per supportare lo sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici, nel suo catalogo dell'offerta formativa ha previsto programmi formativi dedicati in generale al tema del governo aperto e, in particolare, alla partecipazione pubblica.

Tra le **competenze trasversali** fondamentali per supportare la partecipazione pubblica ci sono la comunicazione chiara e l'ascolto attivo, indispensabili per costruire fiducia e coinvolgimento, con l'obiettivo di rendere il processo visibile e comprensibile, anche per garantire trasparenza, accessibilità e riconoscibilità al percorso. L'empatia, la gestione delle emozioni e dei conflitti, insieme alla capacità di facilitazione, favoriscono un confronto rispettoso, garantendo che tutte le voci possano emergere, preservando la protezione dello spazio civico. Servono inoltre collaborazione, leadership diffusa, orientamento al servizio, consapevolezza del contesto e adattabilità. Completano il quadro il pensiero critico, il *problem solving*, la capacità organizzativa e l'uso consapevole delle tecnologie digitali. A fondamento di tutte queste competenze si trovano i valori dell'integrità, della trasparenza e dell'inclusione, essenziali per garantire processi partecipativi credibili, efficaci e aperti a tutte e tutti. Tali competenze trasversali rappresentano un vero e proprio *kit* di abilità e atteggiamenti che ogni amministrazione dovrebbe coltivare per promuovere percorsi di partecipazione pubblica efficaci e credibili.

La gestione e la valutazione di un percorso partecipativo richiedono anche alcune particolari **competenze tecniche verticali**, tra le quali:

competenze di progettazione e coordinamento, per garantire l'imparzialità del processo rispetto agli interessi in gioco, disegnare l'architettura in tutte le sue fasi, valutare gli strumenti e le risorse necessarie e coordinare il suo svolgimento

competenze valutative, utili per monitorare il processo in tutte le sue fasi, raccogliendo feedback e formulando ipotesi di miglioramento continuo

competenze tecniche e gestionali, per strutturare spazi fisici e digitali adeguati all'interazione, anche prevedendo attrezzature e dispositivi specifici, per favorire inclusione, dialogo e apprendimento reciproco.

In definitiva, **partecipazione di qualità e crescita delle competenze vanno di pari passo**: formare persone in grado di progettare, attuare e monitorare percorsi partecipativi significa gettare le basi per politiche pubbliche più condivise, innovative e orientate al bene comune. Per una pubblica amministrazione significa anche esercitare una funzione di committenza, per saper agire o per saper individuare le figure specialistiche che non sono presenti al suo interno.

Capitolo 4 - Il percorso partecipativo: che cos'è, quando attivarlo e come si svolge

Che cos'è un percorso partecipativo

Il percorso partecipativo rappresenta una modalità che consente alle pubbliche amministrazioni di **sviluppare processi decisionali più inclusivi**, perché coinvolge la cittadinanza e i portatori di interesse influenzati dalle decisioni. I processi partecipativi aiutano a **rafforzare l'impegno civico, la democrazia e la coesione sociale, irrobustendo la trasparenza e la resilienza** contro la manipolazione delle informazioni e la disinformazione e possono contribuire ad aumentare la fiducia nella democrazia rappresentativa. Inoltre, aiutano a **comprendere meglio i bisogni** a cui le politiche e i programmi devono rispondere e producono scelte migliori e più condivise.

Un percorso partecipativo affronta i problemi in una **chiave esplorativa**, senza limitarsi a registrare le preferenze su scelte definite a priori. Ciò che si vuole ottenere è un confronto aperto a tutti gli interessi, anche quelli delle singole persone, con strumenti che favoriscono lo scambio e l'apprendimento reciproco.

Quando attivarlo

Attivare un processo partecipativo richiede che le **questioni in gioco siano di rilevanza condivisa e puntino a realizzare un cambiamento**: in questi casi, ascoltare e coinvolgere chi è interessato può aiutare a trovare soluzioni migliori e più condivise. Qualora tutte le decisioni pubbliche siano già state assunte e non vi siano margini di accoglimento di nuove proposte, in generale, non è opportuno avviare un processo di partecipazione. Anche per questa ragione si consiglia di attivare un percorso partecipativo **il prima possibile**, in modo che l'amministrazione possa esplorare il problema da affrontare in una fase anticipata della programmazione, così da non dover mettere in discussione le proprie scelte quando è troppo tardi. Tuttavia, vale la pena considerare l'attivazione di un percorso partecipativo anche in fasi successive dello sviluppo di una politica, se le decisioni da prendere sono ancora, anche marginalmente, aperte.

Vi sono alcune **circostanze ricorrenti** che suggeriscono il ricorso all'attivazione di processi partecipativi:

quando si ha **bisogno dell'apporto di altri**, ovvero nei casi in cui una decisione non può essere attuata se non attraverso la collaborazione della cittadinanza o di determinati gruppi di interesse;

quando la decisione da prendere riguarda una **questione complessa**, che richiede un approfondimento da diversi punti di vista e non solo da quello tecnico-scientifico;

quando si è nella situazione del "**decisore cieco**", ovvero di incertezza con informazioni insufficienti; pertanto, occorre esplorare e esaminare attentamente i diversi possibili scenari e i loro impatti;

quando la decisione riguarda **interessi diversi tra loro e anche divergenti**, che potrebbero evolvere in un aperto conflitto.

Quali sono le opportunità e i rischi

Le opportunità

Innanzitutto, il confronto tra cittadini/e, istituzioni e portatori di interesse consente di **arricchire il processo decisionale** con informazioni più approfondite, punti di vista differenziati e conoscenze situate. Ciò conduce, nella maggior parte dei casi, a decisioni meglio fondate e più rispondenti ai bisogni concreti delle comunità.

Inoltre, la partecipazione attiva della cittadinanza e di altri e altre partecipanti rafforza la **legittimità** delle scelte pubbliche, poiché consente di intercettare esigenze diffuse, di interpretarle alla luce del vissuto delle persone coinvolte e di renderle visibili all'interno delle politiche.

Un ulteriore effetto positivo dei percorsi partecipativi è la loro capacità di **ridurre la polarizzazione** delle opinioni, creando spazi di dialogo costruttivo anche tra posizioni inizialmente contrapposte. Infatti, questi processi innescano un potenziale di innovazione, sviluppo di competenze, intelligenza collettiva, rafforzamento della coesione sociale, che comporta importanti ricadute civiche, educative, economiche, sociali. In sintesi, i processi partecipativi "accendono lo sguardo" costruendo delle **visioni alternative alla soluzione dei bisogni collettivi** che portano oltre gli schemi stabiliti.

I possibili rischi

Tuttavia, affinché questi processi possano esprimere appieno il loro potenziale, è necessario **essere consapevoli anche dei rischi** che li possono caratterizzare. Sul piano organizzativo la progettazione e la gestione di percorsi partecipativi complessi possono richiedere un impegno consistente in termini di risorse economiche, tempi di realizzazione e competenze tecniche. Parallelamente, vi è il rischio che la partecipazione risulti limitata a una parte della popolazione, lasciando escluse alcune categorie più difficili da coinvolgere, come le persone giovani, migranti o coloro che vivono in condizioni di marginalità.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalle possibili **asimmetrie informative o di potere** tra partecipanti: soggetti dotati di maggiori competenze tecniche, risorse economiche o influenza politica potrebbero esercitare un peso sproporzionato rispetto ad altri. Un'altra criticità potenziale deriva dalla non gestione del processo partecipativo da parte di una figura riconosciuta come autorevole e terza.

Come si svolge

La descrizione dello svolgimento di un percorso partecipativo è necessariamente indicativa, perché questo tipo di processi richiedono un disegno "su misura", plasmato sulle necessità, calibrato sugli obiettivi, sui tempi, sulle risorse e sui soggetti coinvolti. Inoltre, un processo partecipativo richiede un percorso esplorativo, non basta un singolo evento e neppure una semplice consultazione, per raccogliere le preferenze intorno a opzioni definite a monte. Invece, è necessario progettare con cura un **percorso che si snoda per fasi**, non strettamente sequenziali - possono anche sovrapporsi, la cui principale finalità è l'apprendimento reciproco per raggiungere un obiettivo specifico del processo partecipativo.



1 La definizione di un obiettivo specifico del processo

L'**obiettivo specifico** di un processo partecipativo è definito, in fase iniziale, dalla pubblica amministrazione committente o da altri soggetti promotori del percorso, sulla base delle sue strategie o programmi di governo, e deve essere adeguatamente argomentato nella fase di un cui si annuncia l'avvio. Infatti, l'obiettivo del processo può essere definito in anticipo, per esempio all'interno di un bando, oppure a seguito di un percorso esplorativo con i principali portatori di interesse, per testare l'adeguatezza e la rispondenza alle loro percezioni. Dopo questa prima fase, l'obiettivo può essere oggetto di aggiustamenti, a volte anche significativi.

2 La mappatura e attivazione della cittadinanza e delle organizzazioni

Il secondo passo fondamentale di un percorso di partecipazione pubblica consiste nella **mappatura e analisi della cittadinanza e dei soggetti organizzati e non organizzati**. Infatti, come indicato al punto 7 della Carta della partecipazione (Carta), " *un processo partecipativo di qualità si prende cura di identificare, andare a cercare e avvicinare attivamente tutti i soggetti che possono arricchire il confronto portando un diverso punto di vista*".

In questa fase si inserisce una biforcazione. Infatti, la situazione cambia se si decide di aprire il processo ad un campione di cittadini estratto a sorte, che sia rappresentativo della popolazione di riferimento, oppure se si intenda procedere con un metodo aperto a tutte le persone. Nel primo caso si procede con la costruzione di un **campione estratto a sorte** che assomigli all'universo di riferimento (campione stratificato). Nel secondo caso è fondamentale **coinvolgere più punti di vista interessati** ed evitare che partecipi solo chi rappresenta gli interessi più forti. Occorre includere anche le fasce di popolazione più fragili o meno abituate alla partecipazione pubblica: come quelle con figli piccoli, lavoratrici, immigrate, giovani, anziane, con fragilità fisiche e psichiche, con disabilità e così via. Inoltre, occorre avere particolare attenzione per la partecipazione dei minori in tutti i processi decisionali che li riguardano (in linea con l'art.12 del Comitato per i diritti dell'infanzia).

Bisogna fare particolare attenzione a coinvolgere attentamente alcuni soggetti che hanno fortemente a cuore l'oggetto del processo ma che preferiscono non partecipare, o perché in questo modo evitano di legittimarlo

(qualora non ne condividano i presupposti) o anche perché potrebbero ritenere preferibile esercitare la loro influenza stando "al di fuori" del processo, secondo la tecnica detta BATNA ("Best Alternative To a Negotiated Agreement", ossia: un'alternativa migliore rispetto alla partecipazione al tavolo negoziale)⁷.

3 L'esplorazione e l'analisi anche fattuale

Il terzo passo, di carattere esplorativo, prevede incontri con un ampio ventaglio di partecipanti e portatori di interesse, per raccogliere informazioni con il coinvolgimento di esperti/e e l'analisi dei dati, sulle principali istanze e sugli aspetti da approfondire. La necessità di **informazioni preliminari equilibrate**, ossia capaci di tenere in considerazione diversi punti di vista sul tema, è importante specialmente in contesti complessi, per sostenere tutte le posizioni. Queste informazioni devono essere esaustive ma sintetiche, redatte con linguaggio facilmente comprensibile, rese accessibili e disponibili alcuni giorni prima degli incontri affinché i e le partecipanti possano intervenire in modo pertinente.

In questa fase è anche necessario **far accrescere i saperi**, come indicato al punto 8 della Carta, ovvero: "*puntare a superare le asimmetrie informative e a creare uno scambio di saperi paritario tra tutti i soggetti coinvolti*". Il fatto di reperire le informazioni che aiutano a inquadrare il problema e di procedere a una co-analisi di queste informazioni, aiuta a definire collettivamente il problema da affrontare, attraverso un accrescimento delle conoscenze collettive.

4 La definizione delle proposte

Il quarto passo è dedicato alla ricerca e all'elaborazione di indicazioni, di orientamenti, e talvolta di soluzioni, per raggiungere l'obiettivo specifico del processo.

Chi coordina il processo lavora per strutturare degli incontri con i partecipanti, in cui coinvolgere anzitutto delle figure di facilitazione del confronto e anche delle figure tecniche e specialistiche, al fine di introdurre dati e informazioni per comprendere la fattibilità delle diverse esigenze emerse. In questa fase è centrale, come indicato al punto 9 della Carta, "*far emergere posizioni differenti, favorendo conoscenza reciproca, tra ascolto e confronto*". Per far questo chi facilita gli incontri può adottare una serie di tecniche differenti, che prevedono diversi passaggi che vanno dalla mappatura delle divergenze all'individuazione di aree di convergenza alla restituzione, in un processo iterativo che può durare anche diverse sessioni.

Occorre adottare un **approccio deliberativo e trasformativo**, ossia utilizzare metodologie che facilitino il dialogo e promuovano la creatività, sia in presenza che da remoto, per andare oltre la semplice sommatoria delle opinioni individuali: il termine "trasformativo" indica l'evoluzione delle posizioni attraverso il confronto finalizzato a individuare scenari orientati a quanti più interessi è possibile.

⁷ La tecnica rappresenta la migliore opzione possibile che una parte può perseguire nel caso in cui una negoziazione fallisca. È un punto di riferimento per decidere se accettare o rifiutare una posizione durante una trattativa.

5



La restituzione degli esiti

L'azione conclusiva del processo è la **presentazione degli esiti**, ovvero l'illustrazione al pubblico - e in particolare a tutti coloro che ne hanno preso parte - degli scenari di intervento identificati, spiegandone il senso logico e le ragioni. Come indicato al punto 12 della Carta, *"un approccio partecipativo responsabile restituisce gli esiti raggiunti durante tutte le fasi del percorso, rendendoli pubblici con tempestività, responsabilità e trasparenza, valorizzando gli impatti e il valore aggiunto della partecipazione"*, occorre attribuire importanza all'atto di "rendere conto" di quanto emerso dal processo e anche dei riscontri pervenuti da parte dei cittadini e delle cittadine.

A seguito della presentazione, è necessario che la pubblica amministrazione interessata chiarisca quali sono i passaggi successivi che intende porre in atto per dare seguito, e in che misura, degli esiti del percorso partecipativo. Infatti, in questa fase è importante chiarire se, nello stesso momento della presentazione degli esiti oppure in un momento successivo, verrà resa pubblica anche la **decisione finale in merito a questi** da parte della pubblica amministrazione committente: ad ogni modo, essa dovrà rendere pubbliche le motivazioni dell'accoglimento di alcune indicazioni oppure del diniego rispetto al mancato accoglimento di altre.

Per quanto riguarda gli esiti finali, è importante, anche per **costruire fiducia, tenere conto di questi di quanto emerso**, pur non essendoci un legame diretto di **vincolo tra gli esiti e la decisione della committenza**. Tuttavia, deve essere comprensibile la logica con cui sono state fatte delle scelte e secondo quali valori (per esempio, privilegiando alcune esigenze rispetto ad altre). La pubblicazione di documenti, di dati e di risultati rilasciati in **formato aperto e interoperabile** deve essere fatta nel rispetto della tutela dei diritti di proprietà intellettuale e della privacy, ai fini di trasparenza, ma anche di riutilizzo dei dati per l'orientamento delle politiche.

Attività trasversali

La comunicazione

Una comunicazione efficace è essenziale per accompagnare un processo partecipativo. Serve a **informare e ad agevolare la comprensione degli obiettivi** da parte della cittadinanza, a **incentivare la partecipazione** e a **testimoniare i risultati nel tempo**. Sempre in riferimento al punto 8 della Carta, l'attività di comunicazione deve essere *"tempestiva e continuativa (e mettere) in assidua relazione l'intera comunità, stimolata a partecipare e a condividere ogni elemento conoscitivo di rilievo, così come ogni contributo che emerge dalle diverse fasi del confronto"*.

Un'**identità visiva** - con un logo e un nome - del percorso partecipativo è molto importante per rendere riconoscibile il processo verso i diversi pubblici di riferimento. L'obiettivo è presidiare il percorso con una comunicazione che sia autorevole e indipendente dai singoli interessi, che sia in grado di comunicare sia con i media tradizionali che con quelli online.

Esiste anche la possibilità di un approccio partecipativo alla comunicazione, volto a renderla **"comunitaria"** attraverso il coinvolgimento degli stakeholder come agenti e casse di risonanza.

In ultimo, si suggerisce l'uso di infografiche per chiarire le fasi e distinguere tra **comunicazione interna ed esterna**, sottolineando l'importanza della comunicazione interna e di un dialogo orizzontale tra gli uffici dell'ente di riferimento.

La gestione di eventuali conflitti

Così come in tutte le decisioni pubbliche, anche nel corso di un processo partecipativo possono emergere forti divergenze di interessi, che spesso assumono la forma di aperti conflitti tra posizioni di natura diversa. È importante sapere che un conflitto **non deve e non può essere ignorato**, sia perché a volte può avere una funzione positiva, quale generatore di cambiamento, sia perché rappresenta la punta dell'iceberg in cui si celano esigenze diverse, spesso sommerse, che occorre conoscere e di cui tener conto, sia perché tende a manifestarsi in varie forme e a guadagnare visibilità, soprattutto nei media locali e nei social media, influenzando comunque il percorso.

Alle persone esperte che progettano e conducono percorsi partecipativi non si richiede necessariamente di risolvere i conflitti, ma di riconoscerli, gestirli e riportarne l'esistenza alle amministrazioni che hanno commissionato il processo. Sarà responsabilità dei decisori adottare un **approccio trasparente** e comunicare pubblicamente le scelte da compiere in relazione ai temi più divisivi. In alcuni casi, laddove possibile, esiste la possibilità di creare comitati o commissioni indipendenti per intervenire in caso di conflitto.

Il monitoraggio e la valutazione

È opportuno che un percorso partecipativo per la creazione di una politica pubblica sia accompagnato da forme di **valutazione**, sia dello specifico intervento sia della stessa pratica partecipativa, anche con il coinvolgimento delle persone beneficiarie, sulla base di indicatori ex ante e ex post condivisi. Infatti, come indicato al punto 11 della Carta, *"la valutazione nelle diverse fasi di un processo partecipativo (ex-ante, in itinere ed ex-post) è essenziale per orientare le azioni e valorizzare il percorso svolto, i risultati ottenuti (anche se diversi dalle aspettative iniziali) e gli impatti generati"*.

Inoltre, il **monitoraggio** degli esiti nel tempo può costituire un'azione chiave per individuare responsabilità chiare che rimangono e che vengono valutate nel tempo. In questa attività occorre rispettare il "diritto di seguito", ossia il diritto dei cittadini e delle cittadine di essere informati/e anche in una fase successiva, su quello che avviene nel tempo e sugli effetti a lungo termine del processo svolto.

È importante misurare il valore aggiunto degli impatti generati dai processi partecipativi, non solo in termini di coinvolgimento ma anche di cambiamento (nelle scelte, nell'innovazione sociale e amministrativa, nella produzione di empowerment), anche coinvolgendo università e centri di ricerca con appositi studi per l'individuazione di indicatori comuni.

Quali strumenti utilizzare

Poiché queste Linee guida si concentrano sulla qualità del percorso più che sugli strumenti operativi, si rimanda per approfondimenti alla sezione dedicata agli [Strumenti](#) nell'Hub Partecipazione.

Spazi fisici e digitali dei processi partecipativi

La dimensione spaziale e tecnologica dei processi partecipativi rappresenta oggi un nodo cruciale.

Da un lato permangono l'importanza e l'efficacia degli **spazi fisici** come luoghi di incontro pubblici, in merito ai quali, è bene tenere presente che la qualità ha un impatto diretto sull'efficacia dell'incontro: lo spazio e il setting possono infatti incentivare o, al contrario, disincentivare dinamiche dialogiche e collaborative. Per quanto possibile, conviene indirizzare la scelta verso spazi: sufficientemente ampi, che si prestano a setting diversi – sedie in cerchio, piccoli gruppi di lavoro, ecc. – e consentono ai partecipanti di muoversi in maniera agevole, con luce naturale e un'illuminazione adeguata, con pareti il più possibile nude, su cui sia possibile appendere materiale utile al laboratorio, e dotati di una buona acustica. In quest'ottica, al di là dei momenti di lancio o di chiusura, è preferibile evitare sale istituzionali e formali, prediligendo invece spazi pubblici e istituzionali dedicati, urban center, hub e centri civici, case e laboratori di quartiere, "terzi luoghi" ecc.

Dall'altro lato è evidente il potenziale offerto dalle **piattaforme digitali**, capaci di estendere le opportunità di partecipazione - consentendo ad esempio di proporre, discutere, deliberare, raccogliere idee, costruire documenti collaborativi e molto altro -, raggiungendo pubblici diversi, apportando nuovi strumenti e sostenendo percorsi più articolati e continuativi. L'uso del digitale nei processi partecipativi deve essere appoggiato a piattaforme appositamente concepite per favorire l'esperienza degli utenti nella partecipazione, come ad esempio ParteciPa, la piattaforma ufficiale del Governo italiano dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica, basata su Decidim, un software open source di democrazia partecipativa.

Questa scelta è importante non solo per rendere più accessibili le informazioni e le possibilità di partecipazione attiva, ma anche per garantire una completa trasparenza del processo. Naturalmente questa scelta deve essere accompagnata da grande **attenzione ai diritti** e ai principi fondamentali; infatti, le tecnologie non devono creare nuove barriere, ma superare quelle esistenti, rendendo i processi più accessibili, documentabili, tracciabili. Le **sfide più rilevanti** sono quelle legate alla tutela della privacy, la gestione e riuso dei dati, l'archiviazione delle informazioni, la coesistenza tra modalità online, offline e ibride (ossia sia in presenza che online), la selezione di strumenti open source e l'interoperabilità tra piattaforme pubbliche e private

Anche **l'intelligenza artificiale** rappresenta una frontiera in evoluzione per sperimentare soluzioni innovative perché offre nuove opportunità, ad esempio nell'analisi dei contributi o nella personalizzazione delle interazioni, ma richiede anche regolazione, trasparenza e controllo umano per evitare derive automatizzanti o manipolatorie.

Linee guida nazionali per la partecipazione pubblica

ottobre 2025

Glossario

ITALIA

OPEN GOV



Appendice - Glossario

Il Glossario ha la finalità di precisare i termini correlati al campo della partecipazione pubblica, che spesso sono interpretati in modo diverso da atti e amministrazioni.

- **Ascolto attivo:** è fondamentale per la comprensione reciproca in situazioni complesse, permettendo di osservare la realtà ascoltando diverse prospettive. Nella progettazione partecipata, consente uno sguardo esplorativo che valorizza i diversi punti di vista e richiede un atteggiamento attivo in cui si accetta che tutti possano avere ragione. È la base degli strumenti di indagine partecipata.
- **Batna (Best Alternative to a Negotiated Agreement):** traduzione in italiano "un'alternativa migliore a quella di sedersi al tavolo negoziale". È il fenomeno che si verifica quando alcuni gruppi preferiscono non partecipare al processo partecipativo perché ritengono che sia preferibile restare fuori e mantenere un atteggiamento critico e non collaborativo.
- **Beni comuni:** i beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva, condividendo con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione.
- **Campione di cittadini estratto a sorte:** è un gruppo di cittadini e cittadine selezionate casualmente sulla base di alcune caratteristiche che si ritiene siano significative per rappresentare l'universo di riferimento (ad esempio genere, età, provenienza ecc.).
- **Collaborazione/coinvolgimento attivo:** è un approccio che prevede processi negoziali supportati da tecniche complesse per prendere decisioni condivise tra Amministrazione e stakeholder.
- **Decidim:** è un software libero e open source, mantenuto da una comunità internazionale di sviluppatori ed esperti, progettato per costruire spazi digitali online a supporto della partecipazione dei cittadini.
- **Democrazia deliberativa:** si basa sulla discussione pubblica tra individui liberi ed eguali, da cui deriva la sua legittimità. Il confronto deve facilitare l'ascolto reciproco e il dialogo orientato a esaminare gli argomenti e trovare interessi comuni. Non va confusa con la deliberazione come decisione.
- **Democrazia partecipativa:** prevede ogni forma di coinvolgimento diretto delle persone nelle decisioni che le riguardano.
- **Empowerment:** nella scala della partecipazione è una modalità nella quale i cittadini non sono solo partner della amministrazione, ma a loro è delegata una parte della gestione e della presa di decisione.
- **Facilitazione:** è l'attività centrale dei processi partecipativi, gestita da figura competente terza e imparziale rispetto agli interessi in gioco, che si avvale di tecniche e strumenti specifici per promuovere un dialogo costruttivo, e garantire che tutte le voci possano emergere, soprattutto quelle più fragili o meno strutturate;

- **Hub Partecipazione:** è uno spazio di confronto e condivisione creato all'interno della piattaforma Decidim. Condivide pratiche, percorsi e strumenti a livello nazionale e internazionale. Mette in rete i promotori della partecipazione pubblica: amministrazioni pubbliche, organizzazioni della società civile e soggetti finanziatori. L'obiettivo è creare partnership per scambiare esperienze e lezioni apprese.
- **Intelligenza collettiva:** è la capacità di un gruppo o di una comunità di risolvere problemi, prendere decisioni e creare innovazioni in modo più efficace di ogni singolo individuo (Lévy, 1997).
- **Linee Guida sulla consultazione pubblica:** nascono da un'iniziativa congiunta del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento per le riforme istituzionali, entrambi dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri forniscono i principi generali per processi di consultazione inclusivi, trasparenti ed efficaci. L'obiettivo è condurre a decisioni informate e di qualità.
- **Mediazione:** è un processo per far evolvere dinamicamente una situazione di conflitto, esplorando gli interessi e individuando aree di convergenza. Il mediatore/trice è una figura terza e imparziale che facilita la comunicazione, guidando il confronto verso accordi di reciproca soddisfazione.
- **Modalità ibrida:** si riferisce a forme di attività che intrecciano momenti in presenza e online, modulando tempi e spazi dell'interazione. Include diverse combinazioni e duplicazioni di attività online e offline, sincrone e asincrone.
- **Outreach:** è una metodologia di consultazione che consiste nell'andare direttamente dalle persone piuttosto che aspettare che vengano consultate. È una forma di consultazione informale e diretta che si svolge nell'ambiente di vita delle persone, usando vari strumenti.
- **ParteciPa:** è la piattaforma ufficiale del Governo italiano dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica, basata su **Decidim**, un software open source di democrazia partecipativa.
- **Patti di Collaborazione:** sono accordi formali tra cittadini attivi (singoli o associati) e istituzioni locali, finalizzati alla cura, gestione e rigenerazione condivisa dei c.d. "beni comuni", siano essi materiali (es. spazi pubblici, parchi, immobili) o immateriali (es. attività culturali, promozione della cittadinanza digitale). Promuovono la "collaborazione amministrativa" per migliorare la qualità della vita urbana e rafforzare il senso di comunità. Sono di norma previsti da appositi Regolamenti e si richiamano ai principi sanciti dalla L. 241/90. Vedi anche la voce Beni comuni.
- **Poli Civici:** I Poli Civici integrati di mutualismo solidale sono organismi autogestiti della partecipazione dei cittadini. Integrano l'intervento solidale e mutualistico con la collaborazione attiva dei cittadini alla vita della collettività. Agiscono al livello locale, di quartiere, costruendo reti di associazioni e di realtà attive territorialmente in sinergia con i servizi sociali e le istituzioni locali. Promuovono progettualità locali e interventi di sviluppo per l'economia territoriale e di comunità. Riconosciuti dall'amministrazione locale, possono ottenere forme di sostegno per attuare le attività.
- **Stakeholder:** è un soggetto portatore di un interesse specifico, che rappresenta un gruppo di persone o una categoria. Gli stakeholder possono essere individui, gruppi organizzati o non organizzati, e la loro identificazione si basa sull'analisi del contesto e della capacità di influenza e livello di interesse.

- **Terzi luoghi:** ispirati al programma dell'amministrazione francese per la coesione sociale "Nouveaux Lieux, Nouveaux Liens", sono spazi ibridi e flessibili che incoraggiano l'incontro, la condivisione e l'iniziativa collettiva. Sono gestiti attraverso una *governance* partecipata tra utenti, abitanti e attori locali, e si adattano a una varietà di usi e progetti comuni, come spazi di coworking, fab-lab, caffè comunitari, giardini condivisi, case di quartiere, ecc. Rivitalizzano i territori, sostenendo l'economia locale, l'accesso alla cultura e ai diritti, l'educazione informale attraverso corsi di formazione, workshop ed eventi.



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica

PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE

GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

ITALIA

OPENGOV