

Sesto Piano d'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

Linee guida nazionali sulla partecipazione

Sommario

Capitolo 1 - Introduzione	2
Capitolo 2 – Finalità delle Linee guida	4
Capitolo 3 - Quale partecipazione per quali politiche	6
Capitolo 4 - Il percorso partecipativo: che cos’è, quando attivarlo e come si svolge	9
Capitolo 5 - Glossario	16

Capitolo 1 - Introduzione

Le Linee guida nascono nell'ambito del 6° Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto, Impegno B3, promosso nel quadro dell'Open Government Partnership (OGP), con l'obiettivo di rafforzare **la partecipazione dei cittadini 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 cittadini 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 percorsi partecipativi pubblici efficaci, inclusivi e trasparenti.

Il documento rappresenta un quadro di riferimento co-creato a livello nazionale, frutto di un processo collaborativo che ha coinvolto amministrazioni pubbliche, esperti, organizzazioni della società civile e cittadini. Le Linee guida assumono così il valore di un **Testo unico per la partecipazione**, dotato di natura *soft law*: non vincolante in senso giuridico, ma capace di orientare e qualificare l'azione pubblica attraverso la diffusione di indicazioni condivise.

In primo luogo, 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, fornendo un orientamento sulle modalità di attuazione dei percorsi partecipativi attraverso processi di **democrazia deliberativa** (si veda box “*La democrazia deliberativa come base per i processi partecipativi?*”). In secondo luogo, le Linee guida richiamano i valori e i principi espressi dalla *Carta della partecipazione* pubblica del 2024¹, 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 Carta 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 Il documento è stato realizzato da AIP2, in collaborazione con ActionAid, Cittadinanzattiva, IAF Italia, INU, le regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana, il Dipartimento Funzione Pubblica Open Gov, nell'ambito del 5° Piano nazionale per il Governo aperto)



Le Linee guida si pongono inoltre in sinergia con altri strumenti già in uso, come le **Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia** (link), e l'**Hub della partecipazione** (link) quale piattaforma di riferimento - in continuo aggiornamento - sugli strumenti partecipativi, le esperienze e le comunità di pratiche attive in questo ambito di intervento.

Il risultato atteso, in linea con l'impegno B3, è la **"diffusione e applicazione delle Linee guida da parte delle amministrazioni nei processi di definizione delle politiche pubbliche"**. Si auspica, dunque, che questo documento possa contribuire a promuovere processi decisionali più inclusivi, capaci di comprendere meglio i bisogni dei cittadini e dei portatori di interesse e di produrre scelte migliori e più condivise.

Box “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 dei cittadini 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 i cittadini, anziché essere delegati solo ai tecnici e ai 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 del pensiero comune, attraverso l'apprendimento reciproco dei partecipanti, che produce degli esiti più condivisi. 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.

Capitolo 2 – Finalità delle Linee guida

Ciò che queste Linee guida si propongono è 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:

1. il primo è quello dell'**informazione**, in cui l'ente pubblico si limita a diffondere notizie e aggiornamenti sulle proprie attività;
2. il secondo è quello della **consultazione**, dove i cittadini sono invitati a esprimere opinioni, che vengono raccolte e valutate dalle istituzioni;
3. infine, il terzo livello, quello della **partecipazione attiva**, prevede un coinvolgimento pieno e consapevole dei cittadini 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, amministratori, esperti e organizzazioni sociali affinché possano costruire insieme politiche pubbliche più efficaci, eque e sostenibili.

Obiettivi delle Linee guida

Da qui nasce la necessità di uno **strumento capace di promuovere e accompagnare** questo cambiamento. Le Linee guida 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. 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. Ma 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:

- strutturare processi **centrati sui potenziali partecipanti** piuttosto che sulle esigenze e i protocolli delle pubbliche amministrazioni coordinatrici;
- allineare ogni percorso partecipativo con le **tappe formali della programmazione** pubblica, in modo da massimizzare la capacità dell'ente di rispondere in modo efficace;
- stabilire formare e individuare **risorse umane e finanziarie** adeguate a supportare la qualità organizzativa e deliberativa del processo;
- identificare **obiettivi trasformativi ed innovativi**, inserendoli nella missione degli uffici preposti a supportare l'organizzazione, lo svolgimento e gli esiti di tali processi, per esempio attraverso l'inclusione nel PIAO (il Piano Integrato di Attività e Organizzazione di ogni pubblica amministrazione);
- garantire forme 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

Partecipazione e cicli di politiche

Nel nostro ordinamento, la partecipazione trova fondamento nel dettato costituzionale, in particolare nell'art. 3, ove si menziona il dovere dello Stato di «rimuovere gli ostacoli» che impediscono «l'effettiva partecipazione (...) all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», e nell'art. 118, che dispone «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». 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.

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 progettazione di interventi o servizi, dall'assunzione delle scelte alla definizione programmatica dei tempi di esecuzione, dalle fasi di appalto all'implementazione, fino al monitoraggio e alla valutazione. In tal modo, i potenziali beneficiari 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**². 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:

Ambito di politiche	Regolamentazione di riferimento	Strumenti consolidati previsti per legge	Strumenti innovativi aggiunti
Gestione territoriale e ambientale	<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) 	- Inchiesta Pubblica	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblee Cittadine per il clima - Panel civici per l'ambiente - Bilanci Partecipativi (anche BP del Verde) - Contratti di Fiume
Grandi opere	<ul style="list-style-type: none"> - Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023), art. 40 	- Dibattito pubblico	
Pianificazione e riqualificazione urbanistica	<ul style="list-style-type: none"> - Piano nazionale di ripresa e resilienza (Decreto-legge n. 152/2021) 	- 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)	<ul style="list-style-type: none"> CTS - Codice del Terzo Settore (D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e ss. mm. ii.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Co-programmazione - Co-progettazione - Partenariato - Convenzione 	<ul style="list-style-type: none"> 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

Ad ogni modo, numerosi sono gli **ambiti ulteriori** 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.

² 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.

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; 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 dei cittadini nell’ambito di specifiche politiche, secondo un modello che ricalca la trasversalità già rilevabile a livello nazionale.

Risorse e finanziamenti

Immaginare percorsi di dialogo sociale senza alcun **investimento non è realistico**. Infatti, ogni percorso partecipativo 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.

Contare fin da subito su persone con competenze in progettazione, gestione e valutazione dei processi partecipativi aiuta anche a “**internalizzare gradualmente**” le **competenze**, riorganizzando l’ente intorno a unità funzionali, che vanno motivate sia in fase di contrattazione, sia riconoscendone l’impegno in fase di valutazione. Per finanziare e rendicontare percorsi di partecipazione pubblica, molte amministrazioni locali possono contare su **capitoli di spesa** appositi previsti da alcune regioni, 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.

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

Che cos'è un percorso partecipativo

Il processo partecipativo rappresenta una modalità che consente alle pubbliche amministrazioni di sviluppare processi decisionali più inclusivi, perché coinvolge i cittadini e i portatori di interesse influenzati dalle decisioni. Grazie a questo, i processi partecipativi 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 deve affrontare 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 dei singoli cittadini, con strumenti che favoriscono lo scambio e l'apprendimento reciproco.

Quando attivarlo

Attivare un processo partecipativo richiede che le **decisioni in gioco siano rilevanti**: 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, 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 aperte.

Vi sono alcune **circostanze** ricorrenti che richiedono 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 dei cittadini 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 i vantaggi e le criticità

I vantaggi

Innanzitutto, il confronto tra cittadini, 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 dei cittadini e di altri 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.

Le possibili criticità

Tuttavia, affinché questi processi possano esprimere appieno il loro potenziale, è necessario **essere consapevoli anche delle criticità** che li possono caratterizzare. Sul piano organizzativo la progettazione e la gestione di percorsi partecipativi possono richiedere un impegno considerevole 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 i giovani, le persone migranti o coloro che vivono in condizioni di marginalità.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalle possibili **asimmetrie informative o di potere** tra i 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 della presenza di un'**autorità terza** garante di inclusività e trasparenza.

Come si svolge

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 **un percorso che si snoda per fasi**, non strettamente sequenziali e che possono sovrapporsi, la cui principale finalità è l'apprendimento reciproco intorno a un obiettivo per raggiungere un obiettivo specifico del processo partecipativo.

La definizione di un obiettivo specifico del processo

L'obiettivo specifico di un processo partecipativo è definito dall'amministrazione pubblica committente, sulla base delle sue strategie o programmi di governo, e deve essere adeguatamente argomentato nella fase di un cui si annuncia l'avvio. 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 vedere degli aggiustamenti, a volte anche significativi.

La mappatura e attivazione dei portatori di interessi

Il secondo passo fondamentale è la mappatura e l'**analisi dei portatori di interessi particolari e diffusi** (“stakeholder”), 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”.

Qui 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 tutti. 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.

Esiste anche il rischio che sia difficile coinvolgere attivamente alcuni attori che hanno fortemente a cuore l'oggetto del processo che ma **preferiscono non partecipare**, o perché in questo modo evitano di legittimarla o anche perché potrebbero ritenere preferibile esercitare la loro influenza stando “al di fuori” del processo, secondo la sindrome detta Batna (“best alternative to a negotiated agreement”, ossia: un'alternativa migliore rispetto alla partecipazione al tavolo negoziale).

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 l'analisi dei dati, sulle principali istanze e sugli aspetti da approfondire per valutare la fattibilità, sia economica che tecnica. 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 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.

La progettazione delle soluzioni

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

I/Le coordinatori/trici del processo qui lavorano 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.

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. Pur essendo una fase fondamentale per concludere le attività, non bisogna dimenticare che ogni singolo passaggio deve essere restituito. Infatti, 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*”.

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, a differenza di un percorso di mediazione pubblica, questi non devono essere necessariamente condivisi all'unanimità da tutti i partecipanti, così come non esiste 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 privilegiare alcune esigenze rispetto ad altre). La pubblicazione di documenti, dati e 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 dei cittadini, 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 emerga dalle diverse fasi del confronto*”.

Un'identità visiva, con un logo e un nome del progetto sono molto importanti per rendere riconoscibili del processo partecipativo verso i diversi pubblici di riferimento. L'obiettivo è presidiare il percorso con una fonte 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 e l'utilizzo di piattaforme interattive per il dibattito e la crescita delle conoscenze. 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 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 soprattutto a guadagnare visibilità, soprattutto nei media locali e nei social media, influenzando comunque il percorso.

Ciò che si chiede agli esperti che progettano e conducono un percorso partecipativo non è di gestire il conflitto - cosa che richiede competenze specifiche di mediazione pubblica - ma di riconoscerne l'esistenza, riportandolo alle amministrazioni committenti del processo. Sarà responsabilità dei committenti 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 dei beneficiari, 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.

Quali strumenti utilizzare

Poiché le presenti Linee guida si focalizzano sulla qualità del percorso e non sugli strumenti operativi, si ritiene utile, per quanto riguarda a questo proposito indicare dei riferimenti esterni:

- la sezione [Strumenti](#) nell’Hub Partecipazione
- altri riferimenti da linkare (decidere quali)

Le leve abilitanti di un processo partecipativo

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

I ruoli e le competenze per un processo partecipativo

Per quanto riguarda **la pubblica amministrazione**, che è la promotrice del processo, esistono principalmente due livelli di responsabilità. Da un lato la parte politica svolge un ruolo di indirizzo: è chiamata ad argomentare le ragioni per cui si avvia un processo, a dichiararne gli obiettivi pubblicamente, a legittimarli nel corso del suo svolgimento e ad assumere l’impegno a considerare le istanze. Dall’altro lato, i funzionari pubblici rappresentano il perno tecnico-amministrativo del processo: lo accompagnano nel tempo, ne garantiscono la sostenibilità organizzativa, mettono a disposizione dati, documenti e risorse, individuano laddove necessario delle consulenze esterne.

In tale contesto, la formazione delle risorse umane assume una connotazione di “necessità: le competenze che devono essere supportate dalle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento al “*Framework degli obiettivi di sviluppo delle competenze del personale delle amministrazioni pubbliche*”³ sono relative, tra le altre, alla comprensione del contesto, delle interconnessioni, delle politiche, delle finalità e degli obiettivi del percorso di partecipazione pubblica da attuare. Esistono però anche competenze di natura trasversale, quali quelle di leadership, di soft skills e quelle relative “*ai valori e ai principi che contraddistinguono il sistema culturale di pubbliche amministrazioni moderne improntate all’inclusione, all’etica, all’integrità, alla sicurezza e alla trasparenza*”⁴.

Le competenze richieste nell’attuazione di un percorso partecipativo sono differenti e tra loro in sinergia:

³ come definito nella Direttiva “Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti” del Ministro della pubblica amministrazione Paolo Zangrillo del 15 gennaio 2025

⁴ Capitolo “4.La formazione per la crescita delle persone e il miglioramento delle performance delle amministrazioni” della Direttiva sulla formazione del Ministro della pubblica amministrazione Paolo Zangrillo del 15 gennaio 2025

- anzitutto le competenze dei funzionari pubblici che sono relative alla politiche pubbliche oggetto del processo partecipativo; inoltre quelle di:
- **progettazione e di coordinamento**, con mandato indipendente e terzo rispetto agli interessi in gioco, per disegnare l'architettura del processo in tutte le sue fasi, valutare gli strumenti e le risorse necessarie e coordinare il suo svolgimento;
- **facilitazione**, necessario per accompagnare i gruppi nel dialogo e nella deliberazione: l'obiettivo è promuovere un dialogo costruttivo, e garantire che tutte le voci possano emergere, soprattutto quelle più fragili o meno strutturate;
- **tecniche e gestionali**, per strutturare spazi fisici e digitali adeguati all'interazione; occorre infatti predisporre spazi adeguati, con attrezzature e dispositivi specifici, per favorire il dialogo e l'apprendimento specifico;
- **comunicative**, per garantire trasparenza, accessibilità e riconoscibilità al percorso; con l'obiettivo di rendere il processo visibile e comprensibile;
- **valutative**, utili per monitorare il processo, raccogliere feedback e migliorarlo nel tempo.

In ultimo, ma non meno importante, esistono ruoli specifici che possono intervenire anche in momenti specifici, importanti per rappresentare gli interessi correlati all'ambito di intervento:

- gli “**stakeholder**”, 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 le fonti dei dati e delle informazioni fondamentali per garantire un processo basato su elementi di conoscenza e fattibilità.

Infine, un ruolo fondamentale lo ricoprono i cittadini/e, in forma individuale o associata, perché portatori di esperienze, bisogni, idee e visioni del futuro.

La formazione per i processi partecipativi

Attivare un processo partecipativo significa muoversi in un terreno complesso, che richiede competenze trasversali, sensibilità relazionali e strumenti metodologici solidi. Per una pubblica amministrazione questo significa anche esercitare una funzione di committenza per agire o per individuare le figure specialistiche che non sono presenti all'interno degli enti.

Infatti, i funzionari pubblici sono spesso chiamati a presidiare, affiancare o coordinare i processi partecipativi, diventandone protagonisti fondamentali. In questo contesto, assume un ruolo strategico la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni, affinché sia in grado di muoversi a proprio agio in questo ambito disciplinare. Tra gli strumenti già a disposizione, per la formazione, esiste la **piattaforma Syllabus**, che offre un catalogo - in continua evoluzione -con diversi programmi formativi dedicati a questo ambito, quali ad esempio “Pratiche digitali di partecipazione per il governo aperto” oppure “Qualità dei servizi digitali per il governo aperto”.

Spazi fisici e digitali dei processi partecipativi

La dimensione spaziale e tecnologica dei processi partecipativi rappresenta oggi un nodo cruciale. Se da un lato permangono l'importanza e l'efficacia degli **spazi fisici** come luoghi di incontro pubblici (ad es. spazi pubblici e istituzionali dedicati, urban center, hub e centri civici, case e laboratori di quartiere, 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 altresì accompagnato 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 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.

Tra gli strumenti di **partecipazione digitale**, è oggi disponibile un ampio ventaglio di piattaforme "open and free", sostenute da comunità di sviluppatori impegnati ad aggiornare e personalizzare le funzionalità. Tra le altre, esistono ad esempio la piattaforma [ParteciPa](#) e il framework open source [Decidim](#) sul quale essa si basa, messo in riuso gratuito per consentire la personalizzazione.

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.

Capitolo 5 - 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) traduz. 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.
- Campione di cittadini estratto a sorte. È un gruppo di cittadini selezionati casualmente sulla base di alcune caratteristiche che si ritiene siano significative per rappresentare l'universo di riferimento (ad es genere, età, provenienza ecc.).
- Carta della partecipazione pubblica: Definita dall'Associazione italiana per la partecipazione pubblica, insieme ad altre organizzazioni della società civile, stabilisce i principi base per assicurare processi partecipativi di qualità. Il suo scopo è accrescere la cultura della partecipazione e sviluppare linguaggi e valori comuni.

- Collaborazione/coinvolgimento attivo: È un approccio che prevede processi negoziali supportati da tecniche complesse per prendere decisioni condivise tra Amministrazione e stakeholder.
- Decidim: È una piattaforma digitale per la partecipazione dei cittadini progettata con software libero e collaborativo. Permette deliberazione, collaborazione e decisione su ampia scala, promuovendo il voto pertinente e garantendo trasparenza, tracciabilità, integrità, sicurezza e privacy.
- 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, senza passare attraverso rappresentanti eletti.
- Empowerment: Si riferisce alla responsabilizzazione e alla capacità di gestione del Piano/Progetto. È la capacità degli attori di gestire autonomamente progetti/azioni a cui hanno partecipato e di influenzare decisioni pubbliche.
- Facilitazione: È l'attività centrale della democrazia partecipativa, gestita da un esterno per migliorare interazione, comunicazione e produttività dei partecipanti. Aiuta il gruppo a usare il dialogo in modo efficace, evitando frustrazioni e perdite di tempo.
- Hub Partecipazione: l'Hub è una piattaforma che promuove e catalizza le politiche di partecipazione pubblica svolte in Italia. 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.
- Linee Guida sulla consultazione pubblica: Redatte dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2017, 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.
- Patti di collaborazione, Usi civici, Poli civici, Terzi luoghi
- 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.
- 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.