

L'istituzionalizzazione della partecipazione pubblica in Italia

Una proposta di periodizzazione dagli anni Ottanta

Vittoria Laino

Sapienza Università di Roma
e Universidade de Coimbra
(Dottoranda)

Il contributo esamina il processo di istituzionalizzazione della partecipazione pubblica in Italia dagli anni Ottanta. Una griglia teorica che pone in relazione i paradigmi della democrazia partecipativa, del governo aperto e dell'amministrazione condivisa orienta la ricognizione di 93 dispositivi di *hard* e *soft law*, sulla cui base è proposta una periodizzazione in cinque fasi. L'analisi evidenzia il passaggio da pratiche sperimentali e settoriali alla configurazione della partecipazione come campo di policy autonomo, con la progressiva emersione di un'infrastruttura multilivello.

The institutionalisation of public participation in Italy. A proposed periodisation from the 1980s onwards

The article examines the institutionalisation of public participation in Italy since the 1980s. A theoretical framework linking the paradigms of participatory democracy, open government and shared administration guides the mapping of 93 hard-law and soft-law instruments, on the basis of which a five-phase periodisation is proposed. The analysis highlights the transition from experimental and sector-specific practices to the establishment of public participation as a policy field in its own right, alongside the gradual emergence of a multilevel infrastructure.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-02-13

Citazione

Laino V. (2026), L'istituzionalizzazione della partecipazione pubblica in Italia. Una proposta di periodizzazione dagli anni Ottanta, *Sinappsi*, XVI, n.2, pp.189-206

Parole chiave

Amministrazione condivisa
Democrazia
Sistemi di governance

Keywords

Shared administration
Democracy
Governance frameworks

Introduzione

La partecipazione pubblica rappresenta – come noto – un ambito plurale e semanticamente eterogeneo. In questo contributo, l'espressione designa il campo empirico delle pratiche e dei dispositivi attraverso cui la cittadinanza viene coinvolta in modo strutturato nei processi di azione pubblica, secondo “un’accezione più ristretta di partecipazione, intesa come relazionamento della società con le istituzioni che comporta un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde” (Bobbio e Pomatto 2007, 2). La democrazia partecipativa costituisce il principale paradigma teorico di riferimento attraverso cui tali

forme di coinvolgimento vengono interpretate. L'attenzione è rivolta pertanto a quella famiglia di istituti riconducibili a spazi di partecipazione attivati e regolati dalle istituzioni – i cosiddetti *invited spaces*, nei quali “le persone [...] sono invitate a partecipare da autorità di vario tipo” (Gaventa 2006, 26)¹ e ove “la partecipazione non avviene spontaneamente, ma viene avviata” (Wilcox 2003, 4).

Il contributo si propone di ricostruire le principali traiettorie e discontinuità del processo di istituzionalizzazione della partecipazione pubblica in Italia, attraverso una ricognizione multilivello dei dispositivi di *hard* e *soft law* che hanno progressivamente regolato e strutturato le

1 Salvo diversa indicazione, le traduzioni dei passi citati sono dell'Autrice.

modalità di coinvolgimento della cittadinanza nei processi di elaborazione delle politiche. Assunti come tracce normative dei mutamenti nelle forme di riconoscimento e integrazione degli apporti civici nei processi di policy-making, tali dispositivi offrono una lettura necessariamente parziale del processo di istituzionalizzazione. La ricostruzione intende dunque contribuire alla comprensione della trasformazione della partecipazione pubblica da pratica sperimentale e settoriale a dimensione riconoscibile e progressivamente regolata dell'azione pubblica.

La periodizzazione proposta prende avvio dagli anni Ottanta, pur riconoscendo l'esistenza di precedenti tentativi di istituzionalizzazione – in particolare durante gli anni Settanta – qui non ricostruiti sistematicamente per ragioni di delimitazione del campo di indagine.

1. Coordinate concettuali

La partecipazione pubblica si articola in pratiche caratterizzate da diversi gradi di formalizzazione e intensità, operanti su molteplici livelli amministrativi e lungo l'intero processo di policymaking.

Sebbene – nell'ambito degli istituti annoverabili nel dominio della democrazia partecipativa – la responsabilità della decisione finale su un determinato intervento rimanga di regola in capo alle istituzioni pubbliche competenti² e gli esiti partecipativi siano spesso non vincolanti sul piano giuridico, ciò non predetermina l'intensità del rapporto. Questa distinzione tra titolarità formale della decisione e intensità sostanziale del coinvolgimento contribuisce a rendere strutturalmente tesa la relazione tra innovazioni partecipative e architettura rappresentativa, che si manifesta nella variabilità degli impegni assunti dai decisori e nelle modalità con cui viene definita la capacità di influenza degli esiti partecipativi.

Ai fini della delimitazione dell'oggetto di analisi, le pratiche in oggetto sono qui intese come forme di interazione tra cittadinanza e istituzioni pubbliche, strutturate attraverso procedure previamente organizzate e relativamente stabili, che possono includere a diverso titolo soggetti esperti; le parti, nel reciproco riconoscimento in qualità di legittimi

attori, interagiscono con intensità variabile lungo un continuum che si estende dalle forme consultive a quelle collaborative.

La partecipazione pubblica è assunta come campo empirico degli strumenti e delle pratiche attraverso cui la cittadinanza interviene in modo strutturato nei processi di azione pubblica e il dominio della democrazia partecipativa acquista forma operativa. Entro tale paradigma generale sono collocati due ulteriori sotto-paradigmi – il governo aperto nella sua componente partecipativa e collaborativa e l'amministrazione condivisa – quali declinazioni specifiche corrispondenti a modalità e gradi diversi di coinvolgimento civico. In funzione descrittiva rispetto alla documentazione illustrata nelle sezioni successive, si considerano pertanto tre cornici teoriche tra loro correlate, che offrono una griglia minima funzionale a inquadrare i dispositivi considerati nel processo italiano di istituzionalizzazione.

Il paradigma della democrazia partecipativa rappresenta un dominio democratico fondamentale entro il quale possono essere ricompresi esercizi di "inclusione della cittadinanza" (Moro 2022, 147) nei processi che interessano l'elaborazione di corsi d'azione nello spazio pubblico, dalla definizione e attuazione di interventi a forme collaborative di svolgimento di attività di interesse generale³.

Sul piano empirico le esperienze risultano diversificate per forme e procedure, delineando il carattere ibrido di un campo "di sperimentazione di forme e procedure di riforma della democrazia volte a includere più strettamente ed efficacemente i cittadini nel processo politico, specialmente con riferimento alla formazione delle policy che investono direttamente le loro vite" (Moro 2009, 2), che comprende pratiche eterogenee accomunate da una tensione inclusiva dalle ricadute pragmatico-operative⁴. In rapporto alla democrazia deliberativa, la democrazia partecipativa può essere assunta come ambito in cui si registra un avanzamento sostanziale del ruolo della cittadinanza nei processi decisionali pubblici; la deliberazione, intesa come "procedura orizzontale" (Bobbio *et al.* 2017, 128), costituisce una componente qualificante degli

2 Con riferimento agli istituti orientati alla formazione delle politiche, si osserva che «la democrazia partecipativa si muove in un ambito che, sul piano giuridico, potremmo definire "consultivo". La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa [...] Se poniamo la questione in termini di "capacità di influenza" piuttosto che di "vincolo giuridico", la questione chiave è quella di analizzare quale tipo di impegno si assumono i promotori politici» (Bobbio e Pomatto 2007, 26).

3 Una tale definizione consente di ampliare l'orizzonte teorico e operativo della democrazia partecipativa, evitando di limitarla agli istituti che coinvolgono la cittadinanza solo nei processi antecedenti alla decisione politica.

4 Le forme strutturate di democrazia partecipativa possono includere, ad esempio, bilanci partecipativi, assemblee di cittadini, *consensus conferences*, *deliberative pollings*, dibattiti pubblici, giurie dei cittadini, *town meetings*, ciascuna caratterizzata da una struttura prestabilita. È possibile poi individuare un'ampia gamma di tecniche partecipative combinabili in molteplici modi a seconda del contesto e degli obiettivi. Cfr. Laino 2025, 35-43.

esercizi e, ove adeguatamente realizzata, può contribuire alla qualità dell'interazione, pur non trovando necessariamente piena attuazione in tutte le forme di coinvolgimento riconducibili al paradigma⁵.

Il paradigma del governo aperto, affermatosi al livello internazionale all'interno dei dibattiti sulla trasparenza amministrativa e successivamente ampliandosi sino a comprendere la partecipazione e la collaborazione tra amministrazioni e cittadinanza, trova un riferimento istituzionale nell'iniziativa multilaterale Open Government Partnership, lanciata nel 2011.

Nella sua configurazione generale, il governo aperto può essere inteso come un paradigma di governance multidimensionale, definito come "una cultura di governo che promuove i principi di trasparenza, integrità, responsabilità e partecipazione degli stakeholder a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva" (OECD 2023, 3). Ai fini del presente contributo, l'attenzione è circoscritta alla sua componente partecipativa e collaborativa, che pone in risalto la permeabilità delle istituzioni e la necessità di integrare le competenze dei cittadini per migliorare la qualità dell'elaborazione delle politiche. E dunque l'*openness of government* "non riguarda soltanto l'apertura in termini informativi [...] ma anche l'apertura in termini interattivi" (Meijer *et al.* 2012, 10), e può essere intesa come "il grado in cui i cittadini possono monitorare e influenzare i processi governativi attraverso l'accesso alle informazioni pubbliche e agli spazi decisionali" (ivi, 13), evidenziando la duplice natura – informativa e partecipativa – del paradigma⁶.

La componente interattiva si iscrive nel processo di ripensamento delle modalità di governo che ha favorito l'emergere, accanto al modello tradizionale di tipo gerarchico-burocratico, di forme decisionali cooperative e reticolari miste pubblico-private, riconducibili alla *network governance* (d'Albergo 2014, 178; Moini 2012, 66-67). Tale evoluzione ha

aperto la strada a forme di governance collaborativa, nelle quali "una o più amministrazioni pubbliche coinvolgono direttamente attori non statali in un processo decisionale collettivo, formale, orientato al consenso e di natura deliberativa, finalizzato alla definizione o all'attuazione di politiche pubbliche o alla gestione di programmi e beni pubblici" (Ansell e Gash 2008, 544).

Fondato sul principio di sussidiarietà costituzionale (art. 118, u.c. Cost.) (Rescigno 2002), il paradigma dell'amministrazione condivisa è generalmente definito come un modello organizzativo che consente a cittadini e amministrazioni pubbliche di svolgere, su un piano paritario, attività di interesse generale concernenti la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni⁷. Nella griglia concettuale adottata, esso costituisce la declinazione maggiormente operativa della democrazia partecipativa.

Nel contesto italiano, il modello si innesta su una specifica traiettoria costituzionale, in cui alle istituzioni pubbliche è attribuito il compito di "favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini" nello svolgimento di attività di interesse generale. La sussidiarietà costituzionale ha rappresentato in questa prospettiva una leva per il processo di istituzionalizzazione dell'amministrazione condivisa quale forma collaborativa della partecipazione pubblica, la cui regolamentazione ha "lo scopo di dare attuazione al principio costituzionale [...] facendolo penetrare in profondità nell'azione e nell'organizzazione amministrativa comunale"⁸. Ne deriva un'impostazione pragmatico-pluralista orientata a riconfigurare la funzione amministrativa come ambito relazionale, fondato sull'interazione e sulla corresponsabilità tra attori istituzionali e cittadini attivi, nella prospettiva secondo cui "la promozione dell'interesse generale e la partecipazione alla funzione pubblica fossero un diritto-dovere di tutti" (Pezzana 2023, 29).

La *ratio* culturale e giuridica del modello,

5 Con riferimento alla configurazione procedurale di tali esercizi, Bifulco osserva che le forme della democrazia partecipativa danno espressione alle teorie della democrazia deliberativa nella misura in cui soddisfano «i due requisiti della effettiva partecipazione di tutti gli interessati e della natura deliberativa della partecipazione [...] Mi pare che, *per il modo stesso in cui sono organizzate, le forme concrete della dp si confermino essere applicazioni delle teorie della dd*» (Bifulco 2009, 5). L'orientamento deliberativo delle tecniche non assicura, tuttavia, l'effettiva qualità deliberativa delle pratiche partecipative.

6 Si vedano Open Government Partnership (2025) e OECD (2016).

7 Per un'analisi complessiva del modello di amministrazione condivisa, si vedano i diversi contributi raccolti nel volume curato da Arena e Bombardelli (2022). Si veda inoltre: Caianiello L., Amministrazione condivisa, in Glossario dell'amministrazione condivisa, *Labsus*, <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa> (consultato il 05/10/2025).

8 Muzi L., Comune di Bologna, *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, deliberazione del Consiglio comunale 19 maggio 2014, n. 172, disponibile su *Labsus*: <https://www.labsus.org/2014/11/bologna-delibera-consiglio-comunale-19-maggio-2014-n-172-regolamento-sulla-collaborazione-tra-cittadini-e-amministrazione-per-la-cura-e-la-rigenerazione-dei-beni-comuni-urbani/> (consultato il 05/10/2025).

“applicabile a ogni ambito di intervento pubblico” (Arena 2022, 9), punta dunque a ricomporre la distanza tra amministrazione pubblica di riferimento e cittadinanza, delineando “un modo nuovo di amministrare” (Arena 2004, 1) in discontinuità rispetto alla *standard view* del modello amministrativo della gestione pubblica centralizzata. L'amministrazione condivisa, tuttavia, non sostituisce tale modello, ma gli ‘si affianca’⁹ introducendo una corresponsabilità regolata, nella quale l'ente pubblico attiva le condizioni istituzionali per la collaborazione, mentre i cittadini contribuiscono all'azione di interesse generale.

Si ritiene dunque che partecipazione e collaborazione, pur non essendo sinonimi, non rinvino a famiglie concettuali e operative eterogenee, bensì a gradi diversi di coinvolgimento all'interno della stessa traiettoria di inclusione civica, che va dai meccanismi di consultazione pre-decisionali fino a forme di co-gestione e co-valutazione.

La governance partecipativa rinvia a configurazioni istituzionalizzate attraverso le quali attori non statali sono coinvolti in processi collettivi che possono riguardare non solo la definizione degli indirizzi, ma anche la gestione di programmi e beni comuni; in tali assetti, la partecipazione può assumere forme collaborative e intrecciarsi con la co-produzione di valore pubblico, dando luogo alla condivisione di responsabilità. In questo quadro, all'interno del paradigma generale della democrazia partecipativa, il governo aperto e l'amministrazione condivisa ne rappresentano due declinazioni: il primo, nella sua componente partecipativa e collaborativa, è incentrato sull'apertura interattiva delle istituzioni e sull'inclusione degli stakeholder; la seconda è orientata alla produzione e alla gestione congiunta di beni e servizi, sulla base del principio di sussidiarietà costituzionale.

Gli atti censiti e sistematizzati in questo lavoro – sulla cui base è costruita la periodizzazione – sono qui assunti come riconducibili, nelle rispettive declinazioni formali e operative, alle cornici teoriche summenzionate, che pertanto vengono trattate congiuntamente ai fini dell'analisi.

2. Dimensioni dell'istituzionalizzazione

Con il termine *istituzionalizzazione* viene generalmente inteso l’“incorporare nuove forme di partecipazione nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente fondati di una comunità o di una società [...] [iter che] comporta la persistenza e la riproduzione di un modello di comportamento o di una procedura che procede indipendentemente dalle caratteristiche, dagli interessi e dalle preferenze degli individui che ne sono coinvolti” (Brunazzo 2017, 838-839). Si tratta dunque di un processo volto a regolare la partecipazione attraverso “norme e procedure, [al fine di] farla diventare una routine abituale [...]”. Il grado di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative varia in ragione della loro sistematicità (piuttosto che episodicità), legittimità intrinseca e spersonalizzazione (ovvero il non essere connesse a specifici individui)” (Lewanski 2016, 133).

Per ciò che concerne il processo di regolamentazione istituzionale della partecipazione, è possibile distinguere dispositivi di *hard law* e di *soft law*¹⁰, i quali hanno contribuito – su più livelli amministrativi – alla costituzione e alla sistematizzazione formale e prescrittiva degli istituti partecipativi.

Formalizzazione e istituzionalizzazione

La distinzione tra formalizzazione e istituzionalizzazione rappresenta un passaggio analitico preliminare utile alla comprensione di come pratiche partecipative, inizialmente episodiche o sperimentali, vengano progressivamente incorporate entro dispositivi riconoscibili e riproducibili dell'azione pubblica.

La formalizzazione – che può anche essere di natura extra-istituzionale, ossia operata da soggetti esterni non appartenenti agli apparati amministrativi¹¹, secondo finalità differenti – consiste in un'operazione di standardizzazione e sistematizzazione che rinvia al “grado in cui le informazioni vengono incanalate in un certo modo, lasciando maggiore o minore spazio alla comunicazione aperta” nell'ambito di una pratica partecipativa (Newig *et al.* 2008, 424). Ne deriva

9 Caianiello L., Amministrazione condivisa, in *Glossario dell'amministrazione condivisa*, Labsus, <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa> (consultato il 05/10/2025).

10 La distinzione tra *hard law* e *soft law* si fonda principalmente sul diverso grado di vincolatività degli strumenti considerati. Gli atti di *soft law*, pur non essendo dotati di piena forza obbligatoria, sono comunque in grado di orientare le prassi applicative e di produrre effetti giuridici indiretti, contribuendo ad attenuare la tradizionale separazione tra le due categorie (Angeli 2025). Nel presente contributo, la distinzione è adottata in senso funzionale: sono ricondotti alla *hard law* anche gli atti amministrativi di pianificazione e programmazione formalmente approvati che, pur non costituendo fonti normative in senso stretto, producono effetti conformativi sull'azione amministrativa o condizionano l'attuazione degli interventi e l'accesso alle risorse.

11 Come accademici, organizzazioni della società civile ed esperti di policy.

che un metodo maggiormente formalizzato “funge da filtro, permettendo solo a informazioni di una particolare natura di passare, escludendone altre” (ivi, 425). Il processo risulta funzionale a una cristallizzazione sistematica degli oggetti capace, nella migliore delle ipotesi, di contribuire alla formazione di una cultura della partecipazione pubblica e, in una lettura più prudente, di accrescere la consapevolezza e la conoscenza della materia.

L'istituzionalizzazione, d'altra parte, riguarda il processo di incorporazione delle pratiche entro le strutture e le procedure decisionali politicamente legittime, orientato a far sì che la partecipazione diventi “un'attività riconosciuta, routinizzata e sostenibile” (Randma-Liiv 2023, 330). Una dimensione significativa di tale processo è quella legata al *policy design*; l'istituzionalizzazione della partecipazione non coincide difatti con la sola proliferazione di riferimenti normativi, ma implica la progettazione di strumenti dedicati, che definiscano in modo esplicito chi può partecipare, quando, come e con quali impegni di ritorno da parte dei decisori pubblici.

In questo senso la formalizzazione si configura come un momento logicamente antecedente – sebbene non necessariamente cronologico – mediante il quale si opera una cristallizzazione concettuale e normativa di procedure e istituti ‘fluidi’ e frammentari. La formalizzazione – si sostiene – esercita una funzione abilitante rispetto all'istituzionalizzazione, creando le condizioni semantiche entro cui diviene possibile, sebbene non inevitabile, il riconoscimento istituzionale di pratiche precedentemente non codificate o scarsamente sistematizzate.

Tuttavia, non deve ritenersi che ogni processo di formalizzazione conduca automaticamente a istituzionalizzazione, né che ogni istituzionalizzazione sia preceduta da una piena formalizzazione. E formalizzazione e istituzionalizzazione non conducono – naturalmente – alla produzione di output in modo automatico e non costituiscono di per sé garanzia di trasformazione dei processi di policy-making. Tale disaccoppiamento rimanda alla distinzione tra dimensioni formali e informali dell'istituzionalizzazione: l'incorporazione entro dispositivi, infatti, resta condizionata anche dalla compresenza di una dimensione informale fatta di valori, credenze e orientamenti di decisori e apparati (Randma-Liiv 2023, 331).

Il potenziale disallineamento tra adozione e incidenza sul policy-making dipende anche dal fatto che la codificazione delle regole non elimina né l'ambiguità interpretativa né la discrezionalità nell'applicazione (Mahoney e Thelen 2010, 10-11). Quando ciò avviene, l'istituzionalizzazione rischia di ridursi a un meccanismo esposto a pratiche di svuotamento semantico funzionali alla riproduzione di assetti consolidati, nonché a un esito di burocratizzazione per cui il processo, lungi dal rafforzare la capacità di incidenza della cittadinanza nei circuiti decisionali, tende a inscrivere la partecipazione entro logiche amministrative e procedurali che ne attenuano la portata trasformativa, esponendola al rischio di ritualizzazione simbolica (Lewanski 2016, 171)¹².

La transizione da pratica episodica a sistema strutturato e riconosciuto rimane un processo non lineare; e più in generale la governance può essere intesa come un “processo complesso e continuo di interpretazione, conflitto e attività, che produce configurazioni del governo sempre mutevoli” (Bevir 2010, 437). Le iniziative partecipative possono dunque restare esperimenti formalmente ordinati ma politicamente poco trasformativi e con poca significatività per la democrazia (Michels e Binnema 2019, 766), confermando il carattere conteso dell'istituzionalizzazione.

Traiettorie multilivello

Pur riconoscendo il livello locale come campo privilegiato di esercizio dei sistemi collaborativi (Fung e Wright 2003; Yi e Qiu 2025), negli ultimi vent'anni il lessico della governance partecipativa ha assunto un ruolo sempre più centrale nelle agende politiche sovranazionali, con conseguenti sperimentazioni¹³. Nel contesto europeo, tale dinamica è interrelata a quella della crisi di legittimazione che attraversa le democrazie contemporanee, frequentemente descritta attraverso indicatori di disaffezione, calo della fiducia e indebolimento dei canali rappresentativi tradizionali (Pudar Drasko e Fiket 2026, 2).

L'apertura collaborativa si è dispiegata attraverso un intreccio di atti e disposizioni di *hard law* (ad es. Carta europea dell'autonomia locale; art. 11 del Trattato sull'Unione europea; Convenzione di Aarhus) e di *soft law* (ad es. *White Paper on European Governance*; *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*;

12 Anche al livello europeo è stato espresso tale rischio: “Mentre nei documenti e nei discorsi ufficiali dell'UE si fa spesso riferimento a una 'svolta partecipativa' [...], la sua realizzazione pratica sembra essere più difficile da osservare [...] tali strumenti di politica partecipativa possono essere considerati come un elemento di una 'riforma simbolica'” (Boussaguet 2016, 119-120).

13 Come la nota Conferenza sul futuro dell'Europa (2021-2022).

Guidelines for civil participation in political decision making; Raccomandazione (UE) 2023/2836), riconducibili a differenti istituzioni sovranazionali e intergovernative¹⁴.

La *soft law* anche in questo caso assume un ruolo propulsivo nel delineare un processo di istituzionalizzazione ‘morbida’, alimentato da atti (ad es. raccomandazioni, linee guida, comunicazioni) che hanno agito orientando il comportamento delle istituzioni e diffondendo pratiche di dialogo e collaborazione tra cittadini e amministrazioni pubbliche. Essa può essere interpretata come una categoria di dispositivi che opera simultaneamente su due piani: quello della regolamentazione, in quanto produce un quadro di riferimento che orienta i comportamenti amministrativi pur senza vincoli giuridici diretti, e quello culturale, poiché contribuisce a normalizzare la partecipazione come componente intrinseca della “buona governance”, favorendone la percezione come parte legittima e necessaria dell’architettura democratica.

Il passaggio da fasi sperimentali a forme istituzionali della partecipazione così intesa può avvenire mediante tre meccanismi principali: l’incentivazione, di tipo reputazionale o legata a finanziamenti da parte di istituzioni quali l’Unione europea, l’OCSE e il Consiglio d’Europa; l’incorporazione culturale, ossia la normalizzazione delle pratiche nei contesti istituzionali esistenti attraverso l’apprendimento tra pari; e la persuasione, che implica l’interiorizzazione normativa delle innovazioni democratiche come legittime e desiderabili (Pudar Drasko e Fiket 2026). Entro questa dinamica, il tessuto para-normativo si configura come componente fondamentale della trasformazione della governance europea – e nazionale – in senso partecipativo, attraverso lo strumento dell’orientamento più che dell’ancoraggio legale.

Quando la lente si restringe sull’Italia, il quadro appare coerente con una diffusione “a macchie”, frutto di circolazioni transnazionali e sperimentazioni territoriali, che nel tempo hanno prodotto una famiglia di pratiche e dispositivi variabili per intensità e scala, spesso radicati nei governi locali e regionali (Allegretti 2011, 1). L’ancoraggio giuridico-

costituzionale della partecipazione rappresenta il fondamento che consente l’emergere di istituti e procedure, raccomandando al contempo prudenza rispetto a irrigidimenti normativi precoci dato il carattere sperimentale e riflessivo di molte innovazioni partecipative (ivi, 7). Il dibattito scientifico sull’opportunità di istituzionalizzare resta strutturalmente bifronte: da un lato chiarezza, legittimità e stabilità, e dall’altro i rischi di ritualizzazione, controllo top-down e riproduzione di asimmetrie di potere (Brunazzo 2017, 841).

Istituzionalizzare la partecipazione pubblica non equivale qui a creare nuove arene generali e permanenti che riproducano i meccanismi della democrazia rappresentativa, ma a stabilizzare nel tempo l’uso di dispositivi partecipativi, attivati in relazione a determinate politiche, beni, interventi. La stabilità e la continuità riguardano dunque l’assetto complessivo – la presenza di norme, procedure e infrastrutture che mirano a rendere ordinario il coinvolgimento della cittadinanza – mentre le singole arene partecipative mantengono un carattere tematico e temporalmente circoscritto, in coerenza con la distinzione tra arene generaliste stabili e arene *single-issue* (Bobbio e Pomatto 2007, 2-3). La democrazia partecipativa istituzionalizzata non si configura in questo senso come surrogato della democrazia rappresentativa.

3. La metodologia

La mappatura¹⁵ dei dispositivi considerati mira a individuare le tappe attraverso cui la partecipazione si è istituzionalizzata nel contesto italiano.

La ricognizione è finalizzata all’individuazione e alla sistematizzazione dei documenti – normativi e para-normativi – che hanno contribuito al processo di formalizzazione, istituzionalizzazione e infrastrutturazione della partecipazione pubblica con un approccio multilivello. Sono stati quindi presi in considerazione atti di *hard law* che introducono o disciplinano istituti giuridici di partecipazione, inclusi gli atti di pianificazione e programmazione formalmente approvati, e documenti di *soft law* con funzione di indirizzo, standardizzazione e consolidamento degli *habitus* collaborativi¹⁶.

14 Come Unione europea, Consiglio d’Europa e UNECE.

15 Disponibile in appendice. La ricostruzione proposta non ha pretese di esaustività. Essa rappresenta una mappatura perfezionabile da molteplici punti di vista, sia rispetto all’ampliamento delle fonti considerate sia in relazione alla loro possibile riclassificazione. L’ordinamento cronologico dei dispositivi segue l’anno di approvazione o adozione, senza un ulteriore livello di dettaglio relativo a mese e giorno.

Tra le fonti utilizzate per l’individuazione preliminare degli atti regionali figura la ricognizione della Regione Emilia-Romagna (2016), successivamente verificata e integrata.

16 La selezione ha privilegiato gli atti che definiscono diritti, procedure o standard di coinvolgimento della cittadinanza nei processi di azione pubblica, che concorrono alla normalizzazione della partecipazione quale componente strutturale dell’azione amministrativa. Sono stati esclusi i documenti meramente descrittivi, le ricerche empiriche e i report privi di funzione regolativa o di standardizzazione.

Tale mappatura va intesa come una lettura parziale del fenomeno, poiché – naturalmente – l'istituzionalizzazione eccede la dimensione regolativa e si dispiega anche attraverso pratiche e configurazioni organizzative formali e informali, dinamiche di implementazione e processi di apprendimento istituzionale che, nel tempo, possono consolidare oppure indebolire quanto previsto sul piano normativo.

Nello specifico, sono stati inclusi gli atti: a) che disciplinano o promuovono diritti e forme di consultazione o partecipazione effettiva, intendendo con ciò il coinvolgimento – a diversa intensità – dei cittadini, singoli o organizzati, nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche o nello svolgimento condiviso di attività di interesse generale; b) di livello nazionale, regionale, delle province autonome e delle città metropolitane, per ricostruire la stratificazione multilivello e le modalità di recepimento e adattamento delle cornici nazionali da parte degli enti territoriali; c) che configurano la partecipazione pubblica come politica (ad esempio le leggi organiche regionali) o che la inquadrano come insieme di strumenti di policy in senso procedurale (forme settoriali di partecipazione); d) identificabili come 'atti matrice', ossia testi che hanno funto da riferimento per successive normazioni o che hanno inaugurato cornici procedurali poi consolidate; e) nazionali di ratifica o recepimento di strumenti internazionali o europei, qualora la loro attuazione abbia effettivamente introdotto nell'ordinamento diritti o istituti partecipativi dotati di rilevanza giuridico-amministrativa, contribuendo alla domesticazione di standard sovranazionali entro la cultura amministrativa italiana.

Sono stati invece esclusi gli atti: f) che si limitano a prevedere principi di trasparenza o accesso alle informazioni (con eccezione della norma sulla partecipazione al procedimento e di alcune disposizioni regionali rilevanti ai fini della ricostruzione diacronica), nonché quelli riferiti esclusivamente a strumenti di democrazia diretta o annoverabili in altri domini democratici, o ancora a forme di partecipazione che non prevedano un'interazione strutturata tra cittadinanza e istituzioni pubbliche; g) di livello comunale, per ragioni di coerenza analitica e di spazio espositivo, salvo alcuni casi paradigmatici rilevanti per la traiettoria istituzionale; h) di recepimento o ridondanti rispetto a testi superiori, salvo quando tali atti introducano elementi partecipativi autonomi rispetto alla disciplina sovraordinata; i) prodotti dalla giurisprudenza, da autorità indipendenti o da altri organi di regolazione, pur riconoscendo che tali fonti hanno contribuito in modo significativo alla definizione dei contorni applicativi e all'evoluzione

dei processi di istituzionalizzazione; l) internazionali non recepiti nell'ordinamento italiano o non tradotti in atti endogeni dotati di rilevanza partecipativa, ferma restando la loro influenza indiretta sulle trasformazioni normative e culturali del sistema italiano.

Sono stati presi in considerazione in totale 93 documenti. Per ciascun atto sono stati rilevati, in forma tabellare, il titolo, l'ambito di policy, la scala, la tipologia del dispositivo e la data di approvazione o pubblicazione.

Sulla base di tale ricostruzione, si propone a seguire una periodizzazione del percorso italiano di istituzionalizzazione della partecipazione pubblica, che si fonda sull'individuazione di discontinuità qualitative nel modo in cui la partecipazione è stata progressivamente incorporata nelle strutture istituzionali.

Alcune precisazioni

La scelta di concentrare la ricognizione a partire dagli anni Ottanta non implica – come anticipato – la negazione di precedenti tentativi di istituzionalizzazione della partecipazione che hanno interessato il sistema italiano, in particolare negli anni Settanta. Ad esempio, con l'istituzione degli organi collegiali nelle scuole e dei consigli di circoscrizione nei quartieri, la partecipazione della cittadinanza veniva "canalizzata" (Bobbio e Pomatto 2007, 2-3) entro organi che ricalcavano i meccanismi – e dunque i limiti – della democrazia rappresentativa, senza mettere in discussione la struttura dell'arena decisionale. Se da un lato tali risposte istituzionali possono essere lette come esperimenti di apertura alla partecipazione pubblica istituzionalizzata, dall'altro si è resa evidente, nel tempo, la progressiva ritualizzazione di quegli spazi e il riflusso della mobilitazione civica, con una formalizzazione che tende a normalizzare e attenuare la carica conflittuale, configurando la partecipazione più come rituale che come effettivo potere.

Per ragioni di delimitazione empirica, il presente contributo non ricostruisce sistematicamente tale stagione, ma assume come punto di avvio della periodizzazione la fase in cui la partecipazione entra nei testi normativi e para-normativi come componente esplicita dell'azione amministrativa a partire dagli anni Ottanta.

Al netto di ciò, nel contributo vengono esclusi gli organi generalisti e stabili che riproducono su scala ridotta la logica parlamentare. Diversamente, si è ritenuto opportuno considerare consultazioni e organismi tematici che: (i) operano in ambiti di policy specifici; (ii) svolgono funzioni consultive e propositive legate a piani, programmi o atti

settoriali; (iii) sono agganciati a processi strutturati (conferenze, consultazioni periodiche, valutazioni di servizi, ecc.); (iv) sono composti da attori organizzati o selezionati tramite procedure specifiche. Occorre precisare che le consultazioni tematiche occupano una posizione intermedia tra la rappresentanza organizzata e i dispositivi partecipativi procedurali propriamente detti, in quanto strutturano un canale stabile di consultazione tra cittadinanza e istituzioni senza sovrapporsi agli organi rappresentativi elettivi.

Sempre nell'ambito di un dialogo più strutturato, tre dimensioni hanno orientato la distinzione tra partecipazione di attori organizzati della società civile e concertazione classica: (i) l'apertura del perimetro degli attori coinvolti, che non si limita a sindacati, associazioni datoriali e ordini professionali; (ii) la presenza di una procedura esplicita accompagnata da regole di trasparenza su chi partecipa, quando e come; (iii) l'aggancio al processo di elaborazione delle politiche¹⁷. Quando una disposizione normativa si limita a regolare relazioni bilaterali tra governo e parti sociali non entra nel nucleo oggetto di mappatura.

4. La periodizzazione

Il processo italiano di istituzionalizzazione della partecipazione pubblica risulta profondamente condizionato dall'assetto decentralizzato dell'ordinamento e dalla distribuzione multilivello delle competenze amministrative e legislative, che hanno favorito una diffusione policentrica e non omogenea dei dispositivi. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha rafforzato il principio di prossimità amministrativa e la valorizzazione dell'iniziativa civica, offrendo un ancoraggio normativo che ha reso più praticabili tanto la sperimentazione quanto la successiva stabilizzazione di pratiche partecipative e collaborative soprattutto alla scala territoriale.

Al livello nazionale, gli approcci più visibili si sono per lo più concentrati su dispositivi procedurali e di settore, nonché sulla cornice del governo aperto. Al livello territoriale, invece, l'istituzionalizzazione ha assunto più frequentemente la forma di leggi e politiche riconducibili sia al paradigma della democrazia partecipativa sia, in misura crescente, a quello dell'amministrazione condivisa, in coerenza sia con la capacità delle Regioni e dei Comuni di fungere da laboratori normativi, sia con la loro maggiore prossimità ai problemi pubblici e ai conflitti locali.

La divergenza tra i diversi livelli di governo riflette la frammentazione delle competenze e delle capacità amministrative, che orienta il livello centrale verso strumenti più standardizzabili e generalizzabili, mentre Regioni ed Enti locali dispongono di margini più ampi per costruire dispositivi contestuali e, talora, più ambiziosi. La traiettoria dell'amministrazione condivisa restituisce con evidenza questo esito policentrico, poiché dispositivi dapprima consolidati in ambito comunale possono essere successivamente sostenuti e amplificati da interventi regionali, come mostrano le relative normative di promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni. Ne deriva un sistema nel quale la partecipazione tende a istituzionalizzarsi lungo filiere differenziate.

Ciascuna fase della seguente periodizzazione corrisponde a un diverso stadio di maturazione del rapporto tra cittadinanza e istituzioni, ricostruendo la transizione da una fase proto-partecipativa di proceduralismo garantista alla fase contemporanea, caratterizzata da un consolidamento multilivello e da un progressivo orientamento *soft-law-driven*.

Proceduralismo garantista e prime aperture settoriali (1980-1999)

Il primo periodo, il cui ancoraggio può essere simbolicamente ricondotto al principio enunciato dall'art. 3 comma 2 della Costituzione e la cui conclusione può essere collocata nel 1999, si configura come una fase proto-partecipativa, segnata da interventi ancora frammentari e privi di una compiuta sistematicità. La partecipazione emerge in ambiti specifici – sanità, ambiente, urbanistica – come dispositivo funzionale 'ad altro', e non ancora come dimensione autonoma di dialogo o collaborazione tra istituzioni e cittadinanza.

L'ingresso della partecipazione nel diritto amministrativo avviene in termini prettamente garantistici, quale standard di correttezza amministrativa. La domanda di controllabilità e correttezza dell'azione pubblica cresce nel contesto di crisi politico-istituzionale dei primi anni Novanta, contribuendo a ristrutturare il rapporto tra cittadini e istituzioni e a rafforzare l'attenzione per trasparenza e vincoli procedurali (Di Mascio e Natalini 2024, 13). La legge n. 241/1990, nel codificare il diritto dei cittadini a partecipare al procedimento amministrativo, configura la partecipazione quale strumento volto ad assicurare la correttezza dell'azione pubblica: il cittadino vi è concepito come portatore di interessi legittimi giuridicamente qualificati, da tutelare

17 In fase di analisi e selezione dei riferimenti, questi criteri sono stati operazionalizzati interrogando principalmente tre dimensioni: chi partecipa (solo parti sociali organizzate o anche enti del Terzo settore, singoli cittadini ecc.), come partecipa (tavoli chiusi e prestabiliti o processi aperti o in cui sono esplicitate le modalità di selezione) e su cosa incide (accordi tra governo e parti sociali, progettazioni di piani e servizi, gestione di beni ecc.).

entro un processo regolato, non come soggetto attivo nella definizione dell'interesse generale. Le riforme amministrative della seconda metà degli anni Novanta – decentramento, semplificazione, riassetto organizzativi¹⁸ – predispongono a loro volta condizioni favorevoli a una successiva differenziazione territoriale dell'offerta partecipativa, che diverrà più evidente nelle fasi seguenti.

Già in questo periodo, tuttavia, alcune Regioni anticipano per via settoriale una parziale apertura alla dimensione dialogica (come mostrano ad es. la L.R. Lazio n. 74/1991 e la L.R. Liguria n. 38/1998). Si tratta di interventi che prefigurano spazi ancora embrionali di coinvolgimento collettivo, pur restando iscritti entro logiche essenzialmente procedurali. Nel complesso, questa fase segna il passaggio da un modello amministrativo chiuso a una prima, limitata e spesso formale, apertura nei confronti della cittadinanza.

Sussidiarietà e welfare partecipativo (2000-2006)

Il periodo 2000-2006 rappresenta una discontinuità qualitativa, nella misura in cui la partecipazione entra nei processi di programmazione delle politiche sociali e acquista una dimensione più strutturale. La legge n. 328/2000 introduce forme organizzate di collaborazione tra enti locali e attori sociali, delineando un modello di welfare territoriale fondato sulla programmazione partecipata; attraverso i Piani di zona (art. 19), essa mira infatti a coinvolgere le risorse della comunità e a “responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi”, rappresentando “un autentico *turning point*” (Burgalassi *et al.* 2021, 7) per lo sviluppo e l'innovazione dei servizi alla persona. È in questo contesto che la partecipazione entra nel lessico delle politiche pubbliche, assumendo la funzione di metodo e non più soltanto quella di garanzia procedimentale.

In parallelo, il Testo unico degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) consolida il ruolo dei Comuni, che “promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale”, configurandoli come sedi privilegiate di relazione con la cittadinanza. Successivamente il D.P.C.M. 30 marzo 2001, di attuazione della legge n. 328/2000, introduce per la prima volta nel lessico giuridico-amministrativo il termine “coprogettazione”, per individuare insieme ai soggetti del Terzo settore progetti sperimentali e innovativi diretti ad affrontare specifiche problematiche sociali.

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 segna un ulteriore punto di svolta: l'art. 118 comma 4 riconosce costituzionalmente e promuove l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. La sussidiarietà costituzionale assume così portata al tempo stesso garantista e programmatica, diventando il riferimento teorico e normativo di successive innovazioni legislative. Si tratta di un passaggio fondamentale, poiché per la prima volta la collaborazione civica viene iscritta nel quadro costituzionale come dimensione propria dell'azione pubblica. L'Umbria (L.R. n. 16/2006) è la prima Regione a recepire nel proprio ordinamento il paradigma collaborativo fondato sulla sussidiarietà, aprendo la strada alle successive iniziative regionali¹⁹.

Sul fronte ambientale, il decreto legislativo n. 152/2006 sistematizza al livello nazionale le procedure partecipative nelle valutazioni ambientali (VAS, VIA), introducendo fasi obbligatorie che formalizzano un dialogo istituzionalizzato con cittadini e portatori di interesse. L'evoluzione di questa fase è stata dunque favorita sia dalla crescente centralità di reti e attori sociali territoriali nella programmazione – coerente con l'idea che i problemi pubblici richiedano un coordinamento multi-attore – sia dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà. La partecipazione evolve così da strumento di tutela a tecnica di policy, fondata su dialogo, partenariato e corresponsabilità nella definizione e nell'attuazione degli interventi, con esiti differenziati tra territori in funzione delle capacità amministrative e delle configurazioni istituzionali locali.

Sperimentazione istituzionale e modelli regionali apripista (2007-2013)

Tra il 2007 e il 2013 si apre una fase di sperimentazione istituzionale caratterizzata dall'emergere di modelli regionali che concepiscono la partecipazione come politica autonoma. Le regioni – che agiscono in qualità di *policy entrepreneurs* in un assetto decentrato – operano come laboratori istituzionali, intercettando una domanda di innovazione amministrativa e traducendola in strumenti replicabili. Fattori abilitanti di tale dinamica sono, da un lato, l'autonomia normativa regionale e, dall'altro, la presenza di comunità professionali della partecipazione, spesso in connessione con coalizioni civiche territoriali.

La L.R. Toscana n. 69/2007²⁰ viene considerata

18 Nel quadro della c.d. riforma Bassanini.

19 Cfr. Giglioni F. (2016), Legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale, *Labsus*, <https://www.labsus.org/2016/12/legislazione-regionale-in-materia-di-sussidiarieta-orizzontale> (consultato il 05/10/2025).

20 Si veda, ad esempio, Floridia 2008.

il primo esempio di disciplina organica della partecipazione in Italia, ponendo le basi di un modello che verrà successivamente ripreso e adattato da altre amministrazioni regionali. Essa istituisce meccanismi procedurali per l'attivazione di processi partecipativi, prevede il sostegno finanziario ai percorsi deliberativi locali e introduce un'autorità indipendente con funzioni di garanzia e di monitoraggio. Esperienze analoghe si sviluppano negli anni successivi, come dimostra la successiva L.R. Emilia-Romagna n. 3/2010. La partecipazione cessa in tal modo di configurarsi come mero adempimento normativo e diviene una scelta politica deliberata da parte di Regioni e Province autonome.

Accanto a queste esperienze legislative regionali, leggibili come modelli di *policy design* partecipativo, si consolidano iniziative e strumenti di carattere settoriale che ampliano la diffusione di pratiche deliberative e collaborative, come la Carta nazionale dei Contratti di fiume²¹. Nella medesima fase si rafforza, inoltre, un canale di istituzionalizzazione 'morbida' legato a cornici internazionali di governo aperto: l'adesione dell'Italia all'Open Government Partnership, a partire dal 2011, introduce difatti una logica di *accountability* multilivello e favorisce la formazione di reti professionali intorno al paradigma del governo aperto, alimentando processi di standardizzazione e di costruzione di reti e routine amministrative (quali piani d'azione, consultazioni, definizione della governance e dei ruoli, e così via).

La partecipazione assume progressivamente una valenza più chiaramente politica, connessa all'innovazione amministrativa, allo sviluppo territoriale e al rafforzamento della fiducia. La questione diventa come rendere la partecipazione attivabile e sostenibile entro dispositivi e infrastrutture differenziati per scala e ambito, con effetti in termini di apprendimento istituzionale e diffusione.

Istituzionalizzazione multilivello e costruzione delle infrastrutture (2014-2020)

Questa fase è probabilmente la più densa e composita dell'intero processo di istituzionalizzazione, poiché in essa convergono traiettorie diverse. Il periodo 2014-2020 è infatti caratterizzato da un'espansione multilivello della partecipazione, che si consolida come componente della governance attraverso il proseguimento dell'adozione di leggi regionali dedicate e la creazione e il rafforzamento di infrastrutture. Le

dinamiche di coinvolgimento civico si articolano progressivamente lungo l'asse verticale che va dal livello nazionale a quello locale, generando una rete di norme, strumenti, strutture e meccanismi di coordinamento.

Sul piano locale, il Regolamento di Bologna del 2014 inaugura un modello di amministrazione condivisa per la cura dei beni comuni che, pur non esaurendo la varietà delle esperienze italiane sviluppatesi, rappresenta il punto di avvio di una trasformazione poi replicata da numerosi Enti locali – così spingendo l'istituzionalizzazione lungo la scala comunale e affiancando alla partecipazione consultiva forme di co-gestione, soprattutto attraverso lo strumento del patto di collaborazione²². Tale traiettoria urbana sposta l'attenzione verso dispositivi di corresponsabilità operativa, rendendo più ordinaria la collaborazione tra istituzioni e cittadinanza nelle pratiche di cura e rigenerazione e trovando un corrispondente sostegno, al livello regionale, nelle leggi di promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni (come la L.R. Lazio n. 10/2019).

Sul piano nazionale, il D.Lgs. n. 50/2016 introduce – e in alcuni casi rende obbligatorio – il dibattito pubblico per le grandi opere, concorrendo a istituzionalizzare forme di partecipazione deliberativa nella pianificazione infrastrutturale. Contestualmente, documenti di *soft law* nazionale quali le Linee guida sulla consultazione (2017, 2020) e la Carta della partecipazione (2014, 2024) forniscono un *framework* metodologico condiviso e svolgono una funzione di standardizzazione dei diritti e delle pratiche, orientando l'uniformazione di linguaggi e routine amministrative.

All'interno di questa fase può essere individuata un'ulteriore cesura tra il 2016 e il 2017, segnata dalla riforma e dall'adozione del Codice del Terzo settore (D.Lgs. n. 117/2017): tale intervento affianca e in parte ricompone le sperimentazioni maturate al livello territoriale entro una cornice normativa nazionale, in coerenza con il più generale riordino del settore. La L.R. Toscana n. 65/2020 rappresenta uno dei primi esempi di recepimento organico della riforma in ambito regionale, segnando il passaggio verso una fase di consolidamento e di diffusione del paradigma collaborativo regolamentato.

Ne risulta una struttura partecipativa articolata, policentrica e multilivello, alimentata da un intreccio di *hard* e *soft law* e sorretta da un progressivo processo di infrastrutturazione.

21 Per la definizione dello strumento cfr. D.Lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni.

22 Per la definizione dello strumento cfr. Comune di Bologna (2014), Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=5eb41e5ad343fb00803df458

Consolidamento procedurale e integrazione trasversale (2021-oggi)

L'ultima fase, che si apre nel 2021 e giunge fino a oggi, è contraddistinta da un processo di consolidamento procedurale e di progressiva integrazione trasversale della partecipazione. Il coinvolgimento della cittadinanza si mostra estendibile a una pluralità di settori dell'azione amministrativa e si afferma effettivamente in campi 'nuovi' – parità di genere, energia rinnovabile, infanzia e invecchiamento – attraverso documenti strategici e linee guida che ne integrano le istanze in più processi del policy-making. Questi ambiti evidenziano una crescente ibridazione tra partecipazione, inclusione e innovazione sociale, che consolida il ruolo dei cittadini e delle organizzazioni civiche quali co-produttori di valore pubblico, con effetti di professionalizzazione e di stabilizzazione delle aspettative tra attori; questo tipo di partecipazione tende a divenire uno strumento riconosciuto e legittimato tra i *practitioners*, pur continuando a presentare differenze territoriali legate tanto alle capacità amministrative quanto alle scelte politiche.

Una spinta decisiva deriva da dispositivi quali il PNRR e il D.M. n. 72/2021, che orientano l'uso degli istituti previsti dagli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore e contribuiscono a rendere co-programmazione e co-progettazione strumenti ordinari di collaborazione tra enti del Terzo settore e amministrazioni pubbliche, sottraendoli alla dimensione sperimentale e aumentandone la ripetibilità. Le Regioni e le Città metropolitane incorporano la partecipazione nelle strategie territoriali (ad es. nella Strategia Valle d'Aosta 2030 e nel PUMS della Città metropolitana di Roma Capitale), mentre le Linee guida nazionali per la partecipazione pubblica e quelle sul Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) si propongono di coordinare questo ecosistema e di ridurre la frammentazione esistente, ancorando il coinvolgimento civico anche agli strumenti di programmazione e controllo interno e rafforzando la tendenza a costruire meccanismi di standardizzazione a scala nazionale.

L'istituzionalizzazione della partecipazione si accompagna, tuttavia, anche a modifiche nelle previsioni normative che ne rivelano la natura contesa, dinamica e reversibile. La parabola del dibattito pubblico – introdotto nel 2016 e poi riformato nel 2023 – offre evidenza di questa

dinamica, poiché dopo una fase di rafforzamento del radicamento procedurale l'assetto successivo può ridurne la portata e la capacità di incidenza, fino a ricondurlo a funzioni più prossime alla mera informazione e all'accesso documentale²³.

Conclusioni

L'analisi condotta mostra come la partecipazione pubblica si configuri come un campo stratificato, la cui intelligibilità richiede una preliminare ricomposizione teorica dei paradigmi di riferimento. La prima parte del contributo ha messo in luce come l'articolazione dei rapporti tra democrazia partecipativa, governo aperto e amministrazione condivisa consenta di ricondurre tale pluralità entro una griglia concettuale capace di rendere conto della diversità delle pratiche.

La nozione di istituzionalizzazione designa il processo mediante il quale pratiche inizialmente sperimentali, situate e dipendenti da contingenze locali, vengono incorporate in schemi di azione regolati e riproducibili. La mappatura dei dispositivi di *hard* e *soft law* adottati ai diversi livelli dell'ordinamento italiano evidenzia come tale processo sia avvenuto secondo logiche non lineari. Le fasi individuate mostrano come la partecipazione sia passata da un uso prevalentemente strumentale e garantista a una progressiva configurazione come politica pubblica autonoma, fino alla recente emersione di un'infrastruttura multilivello e *soft-law-driven*.

Tale evoluzione presenta tuttavia effetti ambivalenti. La standardizzazione, utile ai fini di stabilità e trasparenza, può tradursi in un irrigidimento che limita la capacità adattiva dei processi e ne riduce la responsività rispetto ai contesti sociali. Analogamente, la spersonalizzazione dei dispositivi può allontanare le pratiche dal loro originario carattere sperimentale e trasformativo, producendo una burocratizzazione della collaborazione civica e rischiando di degenerare in un rituale tecnocratico privo di incidenza. Ciononostante, tali spazi possono nel tempo operare come dispositivi di apprendimento istituzionale, favorendo la formazione di un *habitus* amministrativo e, potenzialmente, trasformandosi in arene di redistribuzione simbolica e sostanziale delle risorse.

La periodizzazione proposta richiederebbe, per ciascuna fase, un approfondimento più esteso, anche

23 Ravazzi (2026), con riferimento al caso italiano, osserva che l'adozione di un quadro normativo può rafforzare l'*embeddedness* della deliberazione, aumentando la 'serietà' con cui attori istituzionali e tecnici gestiscono l'interazione con le comunità e accrescendo l'autorevolezza dei professionisti della partecipazione, con ricadute sulla capacità di incidere sugli esiti progettuali. La stessa proceduralizzazione può però alimentare processi di routinizzazione, spostando l'attenzione verso l'adempimento e riducendo flessibilità e adattamento al contesto, con effetti ambivalenti sull'integrazione della deliberazione nel sistema democratico.

alla luce del numero complessivo di documenti censiti e sistematizzati nell'Appendice. Al contempo è opportuno ribadire il carattere inevitabilmente parziale della ricostruzione, poiché i dispositivi formali e istituzionali rappresentano soltanto la 'punta dell'iceberg' di un fenomeno che eccede la dimensione normativa. Proprio per questa ragione, l'ordinamento sistematico delle tracce regolative mantiene una propria utilità analitica, poiché consente di ricostruire una sequenza ordinata e di metterla in relazione con i fattori politici e sociali che ne condizionano l'adozione, la stabilizzazione e gli effetti diretti e indiretti. In una prospettiva di ricerca ulteriormente sviluppabile, risulterebbe auspicabile connettere la traiettoria italiana con quella istituzionale internazionale, al fine di osservare con maggiore precisione la circolazione di politiche e standard – specie nello spazio europeo – e le modalità con cui tali cornici vengono recepite e rielaborate nei contesti nazionali.

Nei termini qui ricostruiti, la partecipazione pubblica si configura come un insieme articolato di pratiche e dispositivi che opera a un duplice livello. Sul piano sistemico, essa contribuisce alla ridefinizione del rapporto tra cittadinanza e amministrazioni pubbliche, in cui queste ultime affiancano progressivamente alla funzione di regolazione verticale il ruolo di nodi di reti partecipative. Sul piano operativo, e in prospettiva trasversale, introduce modalità procedurali che orientano la produzione delle politiche lungo l'intero processo di elaborazione, creando spazi regolati in cui cittadini e istituzioni interagiscono secondo diversi livelli di intensità.

Il contributo mostra, infine, come la partecipazione pubblica rappresenti un campo di policy emergente la cui istituzionalizzazione, lungi dall'essere un mero processo tecnico-amministrativo, riflette e al contempo orienta la trasformazione dei paradigmi democratici contemporanei.

Appendice

Dispositivi rilevanti per l'istituzionalizzazione della partecipazione pubblica in Italia (1983-2025)

N.	Titolo	Ambito di policy	Scala	Tipo	Anno di approvazione/pubblicazione
1	L.R. Lazio n. 58/1983	Unità sanitarie locali	Regionale	<i>Hard law</i>	1983
2	L. n. 439/1989	Ratifica Carta europea dell'autonomia locale	Nazionale	<i>Hard law</i>	1989
3	L. n. 241/1990	Procedimento amministrativo	Nazionale	<i>Hard law</i>	1990
4	L.R. Lazio n. 74/1991	Tutela ambientale	Regionale	<i>Hard law</i>	1991
5	L.R. Lazio n. 35/1992	Attività amministrativa	Regionale	<i>Hard law</i>	1992
6	L.P. Trento n. 4/1996	Programmazione di sviluppo	Provinciale	<i>Hard law</i>	1996
7	L.R. Liguria n. 38/1998 ²⁴	Valutazione impatto ambientale	Regionale	<i>Hard law</i>	1998
8	L.R. Lazio n. 30/1998	Trasporto pubblico	Regionale	<i>Hard law</i>	1998
9	L.R. Lazio n. 38/1999	Governo del territorio	Regionale	<i>Hard law</i>	1999
10	L. n. 328/2000	Politiche sociali	Nazionale	<i>Hard law</i>	2000
11	D.Lgs. n. 267/2000 ²⁵	Enti locali	Nazionale	<i>Hard law</i>	2000

24 Non riportate le ulteriori leggi regionali in materia di VIA (come la L.R. Emilia-Romagna n. 9/1999) che precedono la sistematizzazione nazionale operata dal D.Lgs. n. 152/2006.

25 Non riportate le leggi regionali che, pur anticipando il modello di partecipazione locale poi generalizzato dal TUEL, restano circoscritte a singoli ordinamenti, come la L.R. Valle d'Aosta n. 54/1998.

12	L.R. Emilia-Romagna n. 20/2000 ²⁶	Governo del territorio	Regionale	<i>Hard law</i>	2000
13	D.P.C.M. 30 marzo 2001	Welfare, Terzo settore	Nazionale	<i>Hard law</i>	2001
14	L.R. Lazio n. 25/2001	Programmazione, bilancio	Regionale	<i>Hard law</i>	2001
15	L. Cost. n. 3/2001 (art. 118 comma. 4)	Sussidiarietà costituzionale	Nazionale	<i>Hard law</i>	2001
16	L. n. 108/2001	Ratifica Aarhus	Nazionale	<i>Hard law</i>	2001
17	L.R. Lombardia n. 26/2003	Servizi locali, risorse idriche	Regionale	<i>Hard law</i>	2003
18	D.Lgs. n. 42/2004	Beni culturali, paesaggio	Nazionale	<i>Hard law</i>	2004
19	D.Lgs. n. 82/2005	Amministrazione digitale	Nazionale	<i>Hard law</i>	2005
20	L.R. Lazio n. 4/2006 ²⁷	Finanziaria	Regionale	<i>Hard law</i>	2006
21	L. n. 14/2006	Ratifica Convenzione paesaggio	Nazionale	<i>Hard law</i>	2006
22	Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione per una Pubblica amministrazione di qualità	Pubblica amministrazione	Nazionale	<i>Soft law</i>	2006
23	L.R. Umbria n. 16/2006 ²⁸	Sussidiarietà costituzionale	Regionale	<i>Hard law</i>	2006
24	D.Lgs. n. 152/2006 ²⁹	Ambiente, VAS/VIA	Nazionale	<i>Hard law</i>	2006
25	L.P. Trento n. 3/2006 (come modificata dalla L.P. 12/2014)	Governo dell'autonomia	Provinciale	<i>Hard law</i>	2006
26	L.R. Toscana n. 69/2007 ³⁰	Partecipazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2007
27	L.R. Lazio n. 20/2007	Partecipazione giovanile	Regionale	<i>Hard law</i>	2007
28	L.P. Trento n. 13/2007	Politiche sociali	Provinciale	<i>Hard law</i>	2007
29	L.R. Liguria n. 6/2009	Minori e giovani	Regionale	<i>Hard law</i>	2009
30	D.Lgs. n. 150/2009	Pubblica amministrazione	Nazionale	<i>Hard law</i>	2009
31	L.R. Emilia-Romagna n. 3/2010 ³¹	Partecipazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2010
32	L.R. Umbria n. 14/2010	Partecipazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2010
33	L.P. Trento n. 16/2010	Salute	Provinciale	<i>Hard law</i>	2010
34	L.R. Abruzzo n. 26/2010 ³²	Qualità della normazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2010
35	Carta Nazionale dei Contratti di fiume ³³	Gestione risorse idriche, ambiente	Nazionale	<i>Soft law</i>	2010
36	L.R. Emilia-Romagna n. 23/2011	Servizi pubblici ambientali	Regionale	<i>Hard law</i>	2011
37	Linee guida sulla definizione di criteri e modelli per la partecipazione del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale	Terzo settore	Nazionale	<i>Soft law</i>	2011

26 Non riportate le ulteriori leggi regionali sul governo del territorio che prevedono forme analoghe di partecipazione, come la L.R. Calabria n. 19/2002 e la L.R. Lombardia n. 12/2005.

27 Non riportata la successiva legge finanziaria L.R. Lazio n. 26/2007.

28 Non riportate le successive leggi di applicazione del principio di sussidiarietà costituzionale: L.R. Campania n. 12/2011, L.R. Calabria n. 29/2012, L.R. Liguria n. 13/2015, L.R. Piemonte n. 10/2016.

29 Non riportate le successive leggi regionali di attuazione della VAS/VIA, come la L.R. Liguria n. 32/2012.

30 Abrogata.

31 Abrogata.

32 Non riportate le ulteriori leggi regionali riconducibili alla disciplina della qualità della regolazione e della semplificazione amministrativa, come la L.R. Liguria n. 13/2011, la L.R. Marche n. 3/2015 e la L.R. Campania n. 11/2015.

33 Non riportati gli altri documenti di formalizzazione relativi a questo strumento: *Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d'interesse – Approcci, metodi e strumenti per i Contratti di Fiume, L'approccio win-win nei Contratti di fiume.*

38	1° Piano d'Azione nazionale per l'Open Government Partnership	Governo aperto	Nazionale	<i>Soft law</i>	2012
39	Comunicare partecipazione. Strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi	Comunicazione istituzionale, partecipazione	Regionale	<i>Soft law</i>	2012
40	L.R. Lombardia n. 1/2012	Procedimento amministrativo	Regionale	<i>Hard law</i>	2012
41	L.R. FVG n. 5/2012	Partecipazione giovanile	Regionale	<i>Hard law</i>	2012
42	L.R. FVG n. 23/2012	Volontariato, associazionismo	Regionale	<i>Hard law</i>	2012
43	L.P. Trento n. 5/2013 ³⁴	Controllo sull'attuazione e valutazione	Provinciale	<i>Hard law</i>	2013
44	L.R. Toscana n. 46/2013	Partecipazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2013
45	L.R. Lazio n. 2/2014	Protezione civile	Regionale	<i>Hard law</i>	2014
46	L.R. Lazio n. 5/2014	Governance delle acque	Regionale	<i>Hard law</i>	2014
47	L.R. Sicilia n. 5/2014 ³⁵	Bilancio partecipativo	Regionale	<i>Hard law</i>	2014
48	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni Comuni urbani - Comune di Bologna ³⁶	Amministrazione condivisa	Comunale	<i>Hard law</i>	2014
49	L.R. Toscana n. 65/2014 ³⁷	Governo del territorio	Regionale	<i>Hard law</i>	2014
50	Accordo di Partenariato 2014-2020	Politiche di coesione, partenariato	Nazionale	<i>Soft law</i>	2014
51	Carta della Partecipazione	Partecipazione	Nazionale ³⁸	<i>Soft law</i>	2014 ³⁹
52	L.R. Lazio n. 1/2015	Politiche internazionali	Regionale	<i>Hard law</i>	2015
53	L.R. Lazio n. 5/2015	Istruzione e formazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2015
54	L.R. FVG n. 31/2015	Immigrazione, inclusione sociale	Regionale	<i>Hard law</i>	2015
55	L.R. Lombardia n. 36/2015	Cooperazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2015
56	L.P. Trento n. 1/2016	Consulta per lo Statuto speciale	Provinciale	<i>Hard law</i>	2016
57	L.R. Lazio n. 11/2016	Interventi e servizi sociali	Regionale	<i>Hard law</i>	2016
58	L.R. Lazio n. 7/2016	Valutazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2016
59	Regolamento per la disciplina del Bilancio Partecipativo - Comune di Bologna	Bilancio partecipativo	Comunale	<i>Hard law</i>	2016
60	D.Lgs. n. 50/2016, art. 22 e ss. (poi sostituito dal D.Lgs. n. 36/2023)	Dibattito pubblico	Nazionale	<i>Hard law</i>	2016
61	Linee guida sulla consultazione pubblica	Consultazione	Nazionale	<i>Soft law</i>	2017 ⁴⁰

34 Non riportate le ulteriori leggi regionali in materia di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche, come la L.R. Lombardia n. 20/2017.

35 Non riportate le successive leggi sul bilancio partecipativo.

36 Non riportati i successivi regolamenti adottati da regioni, comuni, città metropolitane, province, unioni di comuni e comunità montane.

37 Non riportate ulteriori discipline sul governo del territorio, come la L.P. Trento n. 15/2015.

38 Per i documenti non riconducibili a un'unica autorità o la cui portata territoriale non coincida con il relativo livello istituzionale, la scala indica il target territoriale d'azione, inteso come ambito di diffusione, coordinamento, recepimento o attuazione.

39 Aggiornata nel 2024.

40 Aggiornate nel 2020.

62	D.Lgs. n. 117/2017	Terzo settore	Nazionale	<i>Hard law</i>	2017
63	L.P. Trento n. 6/2017	Mobilità sostenibile	Provinciale	<i>Hard law</i>	2017
64	L.R. Puglia n. 28/2017	Partecipazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2017
65	Il Bilancio di genere nell'approccio ben-essere BGbe - Linee guida per i Comuni ⁴¹	Parità di genere	Regionale	<i>Soft law</i>	2018
66	L.P. Bolzano n. 22/2018	Partecipazione	Provinciale	<i>Hard law</i>	2018
67	L.R. Sardegna n. 22/2018	Politiche linguistiche	Regionale	<i>Hard law</i>	2018
68	L.R. Emilia-Romagna n. 15/2018	Partecipazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2018
69	Linee guida per la disabilità e l'inclusione sociale negli interventi di cooperazione	Cooperazione internazionale, disabilità	Nazionale	<i>Soft law</i>	2018
70	D.P.C.M. n. 76/2018 ⁴²	Dibattito pubblico	Nazionale	<i>Hard law</i>	2018
71	L.R. Lazio n. 10/2019 ⁴³	Amministrazione condivisa	Regionale	<i>Hard law</i>	2019
72	Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche	Valutazione della performance	Nazionale	<i>Soft law</i>	2019
73	Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore (D.M. 23 luglio 2019)	Terzo settore	Nazionale	<i>Soft law</i>	2019
74	Carta di intenti sulla trasparenza e partecipazione nelle valutazioni ambientali	Valutazioni ambientali	Nazionale	<i>Soft law</i>	2019
75	Anello Verde - Schema di Assetto Generale - Roma Capitale	Rigenerazione urbana, mobilità sostenibile	Comunale	<i>Soft law</i>	2020
76	L.R. Marche n. 31/2020	Partecipazione	Regionale	<i>Hard law</i>	2020
77	L.R. Toscana n. 65/2020 ⁴⁴	Terzo settore	Regionale	<i>Hard law</i>	2020
78	Linee guida sull'uguaglianza di genere e l'empowerment di donne, ragazze e bambine (2020-2024)	Parità di genere	Nazionale/ Internazionale ⁴⁵	<i>Soft law</i>	2020
79	L. n. 133/2020	Ratifica Convenzione Faro	Nazionale	<i>Hard law</i>	2020
80	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ⁴⁶	Governance collaborativa	Nazionale	<i>Hard law</i>	2021
81	Piano Strategico Nazionale sulla Violenza Maschile contro le Donne 2021-2023	Parità di genere, contrasto alla violenza	Nazionale	<i>Soft law</i>	2021
82	Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (D.M. n. 72/2021)	Terzo settore	Nazionale	<i>Soft law</i>	2021

41 Non riportata la L.R. Emilia-Romagna n. 6/2014.

42 Non riportato il documento *Raccomandazione n. 1 – Linee guida sul dibattito pubblico*.

43 Non riportate le successive leggi regionali riconducibili al filone dell'amministrazione condivisa: L.R. Toscana n. 71/2020, L.R. Umbria n. 2/2023, L.R. Emilia-Romagna n. 3/2023, L.R. Marche n. 23/2025, L.R. Puglia n. 11/2025.

44 Non riportate le successive leggi regionali in materia di Terzo settore, in particolare: L.R. Molise n. 21/2022, L.R. Piemonte n. 7/2024, L.P. Bolzano n. 7/2025.

45 Cfr. nota 38.

46 Non riportati gli atti normativi e amministrativi adottati in attuazione del PNRR, salvo quelli dotati di autonoma rilevanza ai fini della ricostruzione.

83	Strategia di Sviluppo Sostenibile della Valle d'Aosta 2030	Sviluppo sostenibile	Regionale	<i>Soft law</i>	2021
84	D.Lgs. n. 199/2021	Energia rinnovabile	Nazionale	<i>Hard law</i>	2021
85	L.R. Lazio n. 16/2021	Invecchiamento attivo	Regionale	<i>Hard law</i>	2021
86	Linee guida per la partecipazione di bambine e bambini e ragazze e ragazzi	Infanzia e adolescenza	Nazionale	<i>Soft law</i>	2022
87	Il ruolo della partecipazione e dello stakeholder engagement nella definizione e attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile	Sviluppo sostenibile, Agenda 2030	Nazionale	<i>Soft law</i>	2023
88	Agire per ciò che più conta - Vademecum per la promozione della salute	Salute	Regionale	<i>Soft law</i>	2023
89	Linee Guida per il funzionamento e la gestione dell'Assemblea Permanente dei Cittadini sul Clima - Comune di Milano	Ambiente	Comunale	<i>Soft law</i>	2024
90	Ragazze, ragazzi e adulti nei processi partecipativi. Pratiche e strategie	Partecipazione giovanile	Nazionale	<i>Soft law</i>	2024
91	Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) della Città metropolitana di Roma Capitale	Mobilità	Metropolitana	<i>Hard law</i>	2024
92	Linee guida 2025 sul Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO)	Programmazione e governance	Nazionale	<i>Soft law</i>	2025
93	Linee guida per la partecipazione pubblica	Partecipazione	Nazionale	<i>Soft law</i>	2025

Bibliografia

- Allegretti U. (2011), La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, *Rivista AIC*, n.1, pp.1-12
- Angeli A. (2025), Le linee guida europee in materia di democrazia deliberativa e inclusione dei gruppi vulnerabili, *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, pp.1-25
- Ansell C., Gash A. (2008), Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, n.4, pp.543-571
- Arena G. (2022), Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa, in Arena G., Bombardelli M. (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza n.62, Trento, Università degli Studi di Trento, pp.1-13
- Arena G. (2004), *Un nuovo modo di amministrare*, Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma, 12 marzo 2004
- Bevir M. (2010), Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance, *European Journal of Social Theory*, 13, n.4, pp.423-441
- Bifulco R. (2009), Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, *Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, Firenze, 2-3 aprile 2009, Astrid
- Bobbio L., Pomatto G. (2007), Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, *Rapporto per la Provincia Autonoma di Trento*
- Bobbio L., Pomatto G., Ravazzi S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori Università
- Boussaguet L. (2016), Participatory mechanisms as symbolic policy instruments?, *Comparative European Politics*, 14, n.1, pp.107-124

- Brunazzo M. (2017), Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia, *Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp.837-864
- Burgalassi M., Galeone P., Pacini L. (a cura di) (2021), *I vent'anni della legge 328 del 2000 nella Penisola. Le trasformazioni del welfare locale*, Roma, Roma TrE-Press
- D'Albergo E. (2014), *Sociologia della politica. Attori, strutture, interessi, idee*, Roma, Carocci
- Di Mascio F., Natalini A. (2024), Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli. Il caso delle riforme amministrative in Italia, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.1, pp.1-27
- Floridia A. (2008), Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione, *Stato e Mercato*, n.82, pp.83-110
- Fung A., Wright E. O. (eds.) (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso
- Gaventa J. (2006), Finding the spaces for change: A power analysis, *IDS Bulletin*, 37, n.6, pp.23-33
- Laino V. (2025), *Al di là del tavolo. Processi partecipativi e co-progettazione: modelli e strumenti*, Roma, Sapienza Università Editrice
- Lewanski R. (2016), *La prossima democrazia. Dialogo – deliberazione – decisione*, s.l., Lulu
- Mahoney J., Thelen K. (eds.) (2010), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press
- Meijer A. J., Curtin D., Hillebrandt M. (2012), Open Government: Connecting vision and voice, *International Review of Administrative Sciences*, 78, n.1, pp.10-29
- Michels A., Binnema H. (2019), Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiatives at the Local Level: A Framework for Analysis, *Administration & Society*, 51, n.5, pp.749-769
- Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, Franco Angeli
- Moro G. (2022), Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale. Un early assessment dei dibattiti realizzati nel contesto del PNRR, *Studi Politici*, n.1, pp.147-164
- Moro G. (2009), Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa, *Paper presentato al Convegno SISP*, Roma, LUISS, 18 settembre 2009
- Newig J., Gaube V., Berkhoff K., Kaldrack K., Kastens B., Lutz J., Schlußmeier B., Adensam H., Haberl H. (2008), The role of formalisation, participation and context in the success of public involvement mechanisms in resource management, *Systemic Practice and Action Research*, 21, pp.423-441
- OECD (2023), *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Paris, OECD Publishing
- Open Government Partnership (2025), *Co-creation and the Development of Action Plans*, Washington, DC, Open Government Partnership
- Pezzana P. (2023), L'amministrazione condivisa: perseguire l'interesse generale tra processi e procedimento, *Impresa Sociale*, n.4, pp.29-35
- Pudar Drasko G., Fiket I. (2026), Institutionalization of Participatory Democratic Innovations. Understanding the Roles of Established and Emerging Actors, *Politics and Governance*, 14, art. 10740
- Randma-Liiv T. (2023), Adoption is not enough: Institutionalization of e-participation initiatives, *Public Policy and Administration*, 38, n.3, pp.329-351
- Ravazzi S. (2026), The Legal Institutionalisation of Public Deliberation and the Embeddedness in the Democratic System. The Italian Case, *Politics and Governance*, 14, art. 10692
- Regione Emilia-Romagna (2016), *La legislazione regionale in materia di partecipazione. Dati estrapolati dalle schede di rilevazione sugli strumenti di partecipazione deliberativa*, Regione Emilia-Romagna – Servizio Affari legislativi e aiuti di Stato
- Rescigno G. U. (2002), Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali, *Diritto pubblico*, n.1, pp.5-50
- Wilcox D. (2003), *The Guide to Effective Participation*, Brighton, Partnership
- Yi C., Qiu X. (2025), From local government to local governance: A systematic literature review and future research agenda, *Australian Journal of Public Administration*, 84, n.1, pp.102-124

Vittoria Laino

vittoria.laino@uniroma1.it

Dottoranda in Studi Politici presso Sapienza Università di Roma, in cotutela con il Dottorato in Democrazia nel XXI secolo dell'Università di Coimbra. Ha lavorato come consulente per il Dipartimento della Funzione pubblica e collaborato con l'*Agência para a Reforma Tecnológica do Estado* (Portogallo). Si occupa di analisi e valutazione delle politiche pubbliche, democrazia partecipativa, istituzionalizzazione della partecipazione ed *empowerment* della cittadinanza. È autrice della monografia *Al di là del tavolo. Processi partecipativi e co-progettazione: modelli e strumenti* (2025).