

L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nell'azione amministrativa in Italia

Partecipare per decidere e partecipare per fare

Monica Ibba
Università di Genova

Domenico Andrea Schiuma
Università di Milano

Luca Raffini
Università di Genova

Lo studio analizza il livello di istituzionalizzazione delle principali innovazioni democratiche nei 15 Comuni capoluogo di città metropolitana. L'articolo si focalizza sia sull'istituzionalizzazione intesa come formalizzazione legale di questi strumenti, sia sull'istituzionalizzazione intesa come effettiva trasformazione di questi in strumenti ordinari di governo. Il contributo, inoltre, studia le prime, nascenti forme di 'collegamento' fra innovazioni democratiche che si richiamano a teorie differenti fra loro.

The institutionalization of democratic innovations within administrative action in Italy. Participating to decide and participating to implement

The study analyzes the level of institutionalization of the main democratic innovations in 15 municipalities, capitals of the so-called Metropolitan Cities. It focuses on both institutionalization as formal regulation of these tools, and as real transformation of these into ordinary governance tools. Furthermore, the contribution investigates the first, rising forms of 'connection' between democratic innovations linked with different theories.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-1

Citazione

Ibba M., Schiuma D.A., Raffini L. (2026), L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche in Italia. Partecipare per decidere e partecipare per fare, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.14-29

Parole chiave

Cittadinanza attiva
Governo locale
Terzo settore

Keywords

*Active Citizenship
Local Government
Third Sector*

Introduzione

Con il concetto di "innovazioni democratiche" definiamo quei processi "nuovi per una questione di policy, un ruolo, o un livello di governo, e sviluppati per reimmaginare ed espandere il ruolo dei cittadini nei processi di governance, aumentando le possibilità di partecipazione, deliberazione e influenza" (Elstub ed Escobar 2019, 11). Le possiamo collocare

all'interno della più ampia famiglia di strumenti che perseguono l'innovazione sociale, intesa quale leva "per immaginare e valorizzare nuove esperienze e modelli per combattere le povertà e la vulnerabilità sociale, favorire l'inclusione sociale e per promuovere un nuovo tipo di sviluppo non solo per i cittadini ma insieme ai cittadini" (Maino 2017, 19). Elstub ed Escobar (2019) identificano

quattro famiglie di innovazioni democratiche: i mini-pubblici, i bilanci partecipativi, le varie forme di governance collaborativa e i referendum e le iniziative dei cittadini. In linea generale, appare corretto affermare che la nascita delle innovazioni democratiche, e dei processi decisionali inclusivi che essi realizzano, rappresenti “una delle più importanti innovazioni introdotte nell’azione amministrativa. Mentre in passato l’azione amministrativa si basava sul presupposto dell’autorità, ossia sull’idea che la pubblica amministrazione fosse l’unica depositaria dell’interesse generale e che proprio per questo avesse il diritto-dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi – in un numero crescente di casi – l’amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso: di stimolo, sollecitazione, regia o coordinamento. Non si presenta più come un’autorità indiscussa, ma piuttosto come un partner fra altri partner” (Bobbio 2004, 9-10). La letteratura sulle innovazioni democratiche è ampia, ed è stata oggetto di *Systematic Literature Reviews* (SLR), di norma focalizzate su ambiti specifici. Schiuma e Cagnoli (2025) hanno per esempio indagato i lavori riguardanti l’istituzionalizzazione della democrazia partecipativa e deliberativa. Proprio il tema dell’‘istituzionalizzazione’ degli strumenti partecipativo-deliberativi è viepiù al centro della riflessione scientifica. Convivono, tuttavia, accezioni diverse e parzialmente sovrapponibili, che occorre chiarire al momento di operativizzare il concetto. Casillo e Capone (2022) parlano di “istituzionalizzazione” in riferimento a quelle circostanze in cui viene conferito status legale agli strumenti partecipativi. Richiamandosi a un approccio neo-istituzionalista, e in particolar modo a Hall (1992), altri/e accademici/che definiscono “istituzionalizzati” gli strumenti partecipativi nel momento in cui essi hanno un carattere di “permanenza o di ricorrenza regolare” (Pospieszna e Hoffman 2026). Ancora, Filatova *et al.* (2019) distinguono tra spazi dialogici istituzionalizzati e non, in cui i primi sono in qualche modo diretti e/o controllati dallo Stato. Bussu *et al.* (2022), inoltre, evidenziano la tendenza degli/le accademici/che a usare in modo intercambiabile il concetto di ‘istituzionalizzazione’ e quello di ‘*embeddedness*’, quando in realtà il primo avrebbe un valore più descrittivo e il secondo uno più normativo. In particolare, la partecipazione sarebbe *embedded* quando si colloca in una relazione produttiva con le altre istituzioni del sistema democratico. Il processo di *embedding* può essere interpretato anche nei termini di istituzionalizzazione di tipo culturale, a ben vedere più profonda di quella legale (Ravazzi 2026). In coerenza con la prospettiva dell’innovazione sociale, innovare non significa

necessariamente introdurre teorie, metodi, strumenti nuovi. Al contrario, l’innovazione avviene spesso a partire dalla mutazione di esperienze e pratiche provenienti da altri contesti: è successo con i bilanci partecipativi, di origine brasiliana, e con i processi ispirati al modello deliberativo, la cui origine è perlopiù anglosassone e nord-europea. La sperimentazione può servire per verificare se la pratica introdotta risponde alle esigenze e alle specificità del territorio, ed eventualmente adattarla, fino a condurre a una loro eventuale istituzionalizzazione, ovvero la loro integrazione nelle prassi ordinarie di governo, e quindi alla definizione di un sistema territoriale di innovazione democratica. Mansbridge *et al.* (2012, 2) parlano, a proposito, della necessità di passare da un approccio focalizzato sulle singole arene a un approccio sistemico, che considera come il complesso intreccio tra una pluralità di istituzioni, associazioni, reti informali, gruppi di *advocacy*, attori conflittuali, media, scuole, università ecc. contribuisca, nel suo complesso, alla formazione di un sistema deliberativo. Il sistema deliberativo si caratterizza per porre la discussione e la persuasione al centro dei processi decisionali: la qualità deliberativa complessiva non dipende da una singola componente del sistema, che vede una pluralità di spazi e di attori integrarsi, svolgendo funzioni diverse, e quindi contribuendo variamente alla qualità della deliberazione o al principio di inclusività (*ibidem*, 4).

Ampliando lo sguardo, per comprendere pratiche e strumenti di coinvolgimento che non si riferiscono al modello deliberativo, possiamo definire sistema partecipativo un insieme di istituzioni e processi che comprendono approcci partecipativi al conflitto politico e alla risoluzione dei problemi (Mansbridge *et al.* 2012). Come visto, infatti, la definizione classica di ‘innovazioni democratiche’ contiene riferimenti a due concetti, quelli di ‘partecipazione’ e di ‘deliberazione’, che a loro volta richiamano due apparati teorici, quelli della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa, sui legami e sulle differenze tra i quali la letteratura si interroga da parecchio, fornendo di volta in volta interpretazioni divergenti (Floridia 2017). Nella pratica, i riferimenti alla democrazia partecipativa e deliberativa hanno trovato forme di convergenza e di sintesi, a cui possiamo riferirci come dispositivi “partecipativo-deliberativi” (Raffini 2011). Con questo termine indichiamo una molteplicità di strumenti e di metodi che conciliano variamente la promozione dell’inclusione con l’obiettivo di creare un setting artificiale che si approssimi il più possibile all’ideale deliberativo (Bobbio 2002), in cui l’obiettivo è l’integrazione – ovvero la trasformazione reciproca delle preferenze – e non una mera aggregazione. Altri

autori pongono invece, come obiettivi dell'ideale deliberativo, l'interazione e l'apprendimento. Meno praticata è l'integrazione con la governance collaborativa, indicante "prassi e paradigmi che in misura crescente si ispirano alla condivisione di responsabilità e alla coproduzione e co-creazione di politiche/servizi che tengano conto delle espressioni della società civile" (Scialdone 2023, 1), e che spesso prevedono un ruolo partecipativo agito dai 'comuni' cittadini. Di recente, studiosi e studiose si sono interrogati sulle possibili 'connessioni' tra innovazioni democratiche che appartengono a elaborazioni teoriche diverse. Tale domanda è stata al centro anche di un'intera sezione, intitolata appunto *Coupling and connecting democratic innovations*, alla Conferenza generale dello European Consortium for Political Research, tenutasi ad agosto 2025 all'Università di Salonicco. Riprendendo Valastro, i modelli di democrazia partecipativa e 'collaborativa', pur originando da tradizioni teoriche diverse, sono quantomeno complementari nella misura in cui "dentro la sussidiarietà orizzontale s'è andata ad annidare la più esigente e irriducibile delle spinte partecipative" (Cotturri 2003, cit. in Valastro 2016, 13), configurando entrambi "strumenti di un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia", secondo una tendenza circolare dei cicli di policy che va "dai processi decisionali alla loro attuazione concreta e di nuovo, grazie all'accrescimento del capitale sociale, verso nuove e più evolute capacità di ideazione. Dal 'decidere' al 'fare', e viceversa" (Valastro 2016, 14). Lo sguardo si amplia, così, dalla molteplicità di pratiche innovative nel coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali alle pratiche di innovazione sociale in materia di amministrazione condivisa — in cui l'enfasi sul 'dire' si sposta sul 'fare'. Fra queste, le strategie di gestione dei beni comuni (urbani e non) rappresentano, almeno a livello locale e sublocale, un'innovazione istituzionale di sicuro rilievo nel contesto italiano, contribuendo a ridefinire il ruolo dell'amministrazione pubblica (Iaione 2015). Questa si apre alla collaborazione con soggetti diversi che si attivano per dare una risposta collettiva a problemi di interesse generale. La misura in cui l'integrazione tra le due forme democratiche sia effettiva resta al momento un'assunzione priva di evidenze empiriche, ma chiave. Con riguardo all'Italia, non vi è ancora stato un tentativo di studiare in maniera sistematica i possibili collegamenti tra innovazioni democratiche 'appartenenti' a diverse teorie. Con questo lavoro, vogliamo cercare di colmare in parte queste lacune.

Obiettivo dello studio è dunque fornire una panoramica sul livello di istituzionalizzazione, intesa come formalizzazione legale, dei processi

partecipativo-deliberativi di coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine nella presa di decisioni pubbliche e del governo dei beni comuni urbani nei Comuni capoluogo delle quindici città metropolitane italiane. In aggiunta, sarà indagata, in chiave esplorativa, l'eventuale esistenza di forme di connessione tra innovazioni democratiche 'appartenenti' a teorie diverse, concentrandosi sulla dimensione urbana. Il concetto di connessione/ *coupling* fa riferimento alla relazione tra le parti di un insieme, che varia in base ai livelli di differenziazione e interdipendenza reciproca (Orton e Weick 1990). Un sistema è tale se le sue parti costitutive si differenziano sul piano funzionale, per assicurare l'efficacia del sistema stesso, ma sono interdipendenti a livello relazionale, per garantire la possibilità di convergere, influenzarsi e adattarsi mutualmente, evidenziando una situazione di *loose coupling* (Mansbridge *et al.* 2012). Il *loose coupling* è solo una delle possibili manifestazioni di relazioni sistemiche, ma è stato individuato dalla letteratura sui 'sistemi deliberativi' e non solo (si veda anche Trein 2017) come tipo ideale. Nello studio dell'istituzionalizzazione delle forme di innovazione democratica e delle loro connessioni proveremo ad applicare tale concetto, in via del tutto esplorativa, allo scopo di indagare quali elementi di distinzione istituzionale e integrazione sul piano strategico e degli output caratterizzano i processi di trasformazione democratica dei Comuni italiani.

L'articolo è strutturato come segue. Nella prima sezione si presenta una rassegna degli studi riguardanti le innovazioni democratiche in Italia, e degli studi che hanno come oggetto la loro istituzionalizzazione. La seconda sezione è dedicata al metodo, mentre le successive sono dedicate all'analisi empirica.

1. L'innovazione democratica in Italia. Dalla sperimentazione alla messa a sistema?

In Italia, lo scenario della crisi della democrazia liberale (diminuzione dell'affluenza al voto, indebolimento dei partiti, erosione del capitale sociale, crisi di legittimità delle istituzioni rappresentative) appare esacerbato dalla debole affermazione di una cultura democratica e dalle degenerazioni del sistema partitocratico, crollato a seguito dell'inchiesta Mani Pulite. La crisi delle forme, dei canali e degli attori della democrazia rappresentativa è stata, nondimeno, accompagnata da un parallelo processo di reinvenzione della politica (Alteri *et al.* 2025), sia in termini di partecipazione 'dal basso' (attivismo civico, partecipazione a movimenti sociali e mobilitazioni), sia nella forma di un crescente ricorso a pratiche di coinvolgimento dei cittadini che rientrano nella prospettiva

dell'innovazione democratica. Nella prima metà degli anni Novanta l'attenzione è perlopiù rivolta al coinvolgimento degli stakeholder nella governance territoriale (ad esempio i Patti territoriali), mentre nel decennio successivo l'enfasi si sposta verso i cittadini 'comuni', con l'introduzione di strumenti di democrazia partecipativa, per esempio i bilanci partecipativi, applicati in Italia a partire dalla ricezione del modello brasiliano (Allegretti e Sintomer 2009; Bassoli *et al.* 2021).

Ai numerosi studi su singole esperienze di bilancio partecipativo si affiancano alcuni lavori che hanno tentato di ricostruire la loro storia trentennale, dividendola in fasi e delineando le caratteristiche fondamentali di ognuna di queste, dal punto di vista socio-politico (Stortone e Allegretti 2018). Schiuma (2024; 2025) ne ha indagato il livello di istituzionalizzazione, come strumenti ordinari di governo in alcune città italiane. Lo stesso autore ha costruito un modello esplicativo, fondato sulla *Qualitative comparative analysis*, per tentare di spiegare come mai in alcune città il bilancio partecipativo è diventato uno strumento istituzionalizzato, e in altre no. I risultati mostrano complesse combinazioni di fattori politici, legislativi e socio-economici legati alla presenza o all'assenza dell'istituzionalizzazione. Allegretti *et al.* (2021) hanno invece evidenziato una correlazione positiva tra la presenza di leggi regionali che incentivano l'impiego di strumenti partecipativi da parte degli enti locali e un numero maggiore di bilanci partecipativi realizzati.

Vipiana (2018) ha condotto un'analisi sistematica dei riferimenti alla partecipazione e alla deliberazione negli statuti regionali adottati a partire dal 2004. Ne risulta che 15 Regioni su 20 affermano il diritto alla partecipazione in almeno un articolo. Un riferimento, di norma indiretto, al concetto di deliberazione è presente negli Statuti di Emilia-Romagna, Basilicata, Piemonte, Umbria, Abruzzo. La prima legge regionale organica sulla partecipazione è quella toscana (L.R. 69/2007, a cui segue la L.R. 46/2013). Questa, oltre a promuovere la realizzazione di processi partecipativi su scala locale, ha istituzionalizzato, per la prima volta in Italia, l'istituto del dibattito pubblico a livello regionale. La legge regionale toscana è stata ampiamente studiata: ne sono state evidenziate le virtù (Lewanski 2013), ma ne sono stati messi in luce anche gli elementi critici, quale il possibile ricorso ai processi di partecipazione come strumenti di controllo e di sterilizzazione del dissenso (Freschi e Raffini 2008). Ravazzi (2017, 94) ha adottato il metodo del *process tracing* per trovare quattro anelli di una "catena causale relativamente lineare" che collegano una variabile indipendente (combinazione tra un contesto

sociale favorevole e l'azione di un imprenditore politico) a quella dipendente (l'inizio della politica di istituzionalizzazione della partecipazione del dibattito pubblico a livello regionale). Altre Regioni che si sono dotate di leggi 'organiche' in materia di partecipazione sono l'Emilia-Romagna, con la L.R. 8 del 27 maggio 2008 e la Puglia, con la L.R. 28 del 13 luglio 2017. Il raffronto tra queste tre esperienze permette di comparare diverse vie all'istituzionalizzazione (Gelli 2018). Il Lazio, con la non più attiva L.R. 16/2005 e la Sicilia (L.R. 5/2014, L.R. 8/2018) hanno introdotto la partecipazione attraverso la legge finanziaria (Allegretti 2024). Grazie anche all'impulso delle leggi regionali sulla partecipazione, prende forma un vivace panorama sperimentativo a livello locale, con la realizzazione di una pluralità di processi 'partecipativo-deliberativi', dai sondaggi deliberativi alle *climate assemblies*, che ricorrono al criterio della selezione casuale dei partecipanti (es. Giurie di cittadini) – finalizzata a coinvolgere i cittadini 'comuni' – o al criterio della 'porta aperta', che si rivolge a tutti i soggetti interessati – ad esempio il dibattito pubblico (Casillo 2020). Quest'ultima pratica è stata introdotta in Italia con il Codice degli Appalti del 2016, un impianto normativo che ha reso in alcuni casi obbligatorio il ricorso allo strumento a livello nazionale (Moro 2022; Ravazzi 2026). Il sostanziale smantellamento del dibattito pubblico a livello nazionale, avvenuto con l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 36/2023, ha indotto alcuni studiosi a interrogarsi sulla rete di attori politici, istituzionali, economici e civici che questa esperienza aveva attivato (Citroni 2024), e a concludere che il suo indebolimento sia da imputare anche alla mancanza di una efficace '*instrument constituency*'.

Infine, l'ultima famiglia di innovazioni che si diffonde a partire dall'esperienza di Bologna e altre città è quella della partecipazione civica per i beni comuni, intese come risorse gestite collettivamente da individui e gruppi, esposte a *enclosure* e dilemmi sociali (Ostrom 1990). In Italia, i beni comuni si diffondono ampiamente sia come esito di mobilitazioni locali (Quarta e Vercellone 2021), sia come strumenti di policy (Pavani *et al.* 2023), soprattutto in ambito urbano. Il concetto di beni comuni si afferma nel dibattito pubblico dal 2007, con l'istituzione della Commissione Rodotà per la riforma del Codice civile, che li definisce come "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona". Anche se il disegno della Commissione non si trasforma in legge, la gestione condivisa dei beni comuni ha trovato ampia applicazione a livello locale. A Napoli, l'occupazione dell'ex Asilo Filangieri porta alla costruzione di un governo locale dei beni

comuni emergenti, basato sull'uso civico e collettivo urbano (Capone 2016). Inoltre, sull'esempio del Comune di Bologna, a partire dal 2014 oltre 300 Comuni ed altri enti locali hanno adottato Regolamenti sulla collaborazione fra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, che propongono un modello di amministrazione condivisa basato sul principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), con la stipula di migliaia di Patti di collaborazione (gli strumenti che stabiliscono gli interventi e gli attori coinvolti nella gestione dei beni comuni). Quello sussidiario è univocamente considerato un modello di governo della cosa pubblica innovativo e lontano da quelli tradizionali di Stato regolativo ed erogatore (che non sono certo scomparsi). Negli ultimi anni, i nuovi strumenti di co-programmazione e co-progettazione previsti dalla riforma del Codice del Terzo settore¹, che includono la collaborazione nell'analisi e nella scelta delle azioni, ma anche nella realizzazione degli interventi, sono divenute sempre più centrali nell'ambito del paradigma dell'amministrazione condivisa, che non riguarda più solo i beni comuni (Festa 2023). Questi ultimi rimangono tuttavia gli esempi più concreti e duraturi di governo locale collaborativo. La letteratura che si è occupata di studiare i beni comuni in Italia ha visto la forte espansione di un filone legale, incentrato sulla valorizzazione della cittadinanza 'attiva', basata sulla condivisione di responsabilità tra cittadini e amministrazione nell'uso dei beni comuni e strategie di governance collaborativa (Arena 2017), e di studi critici (per esempio Hardt e Negri 2009). Negli ultimi anni l'attenzione empirica allo studio dei beni comuni è cresciuta notevolmente. Le analisi dell'istituzionalizzazione si sono focalizzate su singole esperienze (Giannini e Pirone 2019) e sulla prospettiva del nuovo municipalismo (Pinto *et al.* 2023; Bianchi 2023), mentre Labsus elabora ogni anno, dal 2015, un rapporto sullo stato di attuazione dell'amministrazione condivisa.

2. Metodo

Scopo della presente ricerca è indagare le innovazioni democratiche a livello locale tramite l'analisi dell'istituzionalizzazione degli strumenti partecipativo-deliberativi e di gestione dei beni comuni urbani, e le connessioni esistenti tra i due modelli. Se l'istituzionalizzazione è intesa per lo più come formalizzazione legale, si vedrà nel seguito come bilanci partecipativi, dibattiti pubblici e beni comuni sono stati analizzati anche in termini di routinizzazione della pratica,

mediante una desk analysis sui siti ufficiali delle pubbliche amministrazioni e sui principali quotidiani digitali cittadini. In tema di connessioni, è stata invece indagata l'esistenza di regolamentazione o strategie che esplicitamente colleghino i due modelli, nonché la presenza di arene in comune o meno alla partecipazione del dire e del fare. Cercare connessioni significa superare l'analisi delle trasformazioni democratiche come singole iniziative e strumenti, per guardare alle loro interazioni, in linea con l'esigenza, evidenziata dalla letteratura, di adottare uno sguardo più sistemico allo studio della deliberazione e della partecipazione (Mansbridge *et al.* 2012). La ricerca si focalizza sui Comuni capoluogo delle 15 Città metropolitane italiane, sia per una necessità operativa di circoscrivere il campo, sia perché le città metropolitane sono un ambito privilegiato di innovazione democratica.

Per l'analisi della formalizzazione legale, sono stati considerati tutti gli atti regolatori in cui si riteneva possibile rinvenire traccia di regolazione delle innovazioni democratiche oggetto di studio. Ricerche precedenti (Bartocci *et al.* 2016; Schiuma 2024) hanno infatti mostrato come gli enti locali tendano a condensare in questi documenti le norme riguardanti tali strumenti. Inoltre, atti diversi svolgono funzioni diverse. Mentre gli Statuti 'fotografano' la possibilità che gli strumenti in oggetto rientrino tra le norme costitutive degli enti, gli altri atti citati possono invece contenere norme riguardanti le procedure, gli uffici, le risorse collegate a ciascuna politica partecipativa. In particolare, per tutti i Comuni sono stati sistematicamente presi in considerazione: gli Statuti; il Regolamento del Consiglio comunale; il Regolamento di contabilità; i Regolamenti sul decentramento, quando presenti; i Regolamenti e le delibere sui beni comuni urbani, quando presenti; i regolamenti generali sugli istituti di partecipazione, quando presenti; eventuali regolamenti ad hoc sugli istituti di partecipazione di interesse. Tutti gli atti sono stati scaricati direttamente dai siti web ufficiali delle amministrazioni oggetto di indagine, per poi essere analizzati al fine di ricercare richiami agli strumenti succitati e valutare se essi fossero sufficienti, quantitativamente e qualitativamente, per parlare di regolazione. Nello specifico, sono state utilizzate le seguenti *queries*: "petiz-", "referend-", "iniziativa popolare", "beni comuni", "amministrazione condivisa", "bilanci-", "dibattit-", "débat". La ricerca riguardante gli atti sopra citati contribuisce a chiarire quale sia il livello di istituzionalizzazione di questi strumenti, intesa come formalizzazione legale. Non dice molto, però, circa l'istituzionalizzazione intesa

1 Si vedano a tal riguardo l'Art. 55 del Decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017 e la Sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale.

come utilizzo consuetudinario degli stessi. Proprio per questo, è stata condotta una desk analysis per rintracciare tutte le notizie disponibili sull'impiego di bilanci partecipativi, dibattiti pubblici e forme di governance condivisa dei beni comuni urbani. L'analisi dei regolamenti e la desk analysis hanno consentito inoltre di individuare casi di Regolamenti che mettono in collegamento tra loro strumenti di democrazia partecipativo-deliberativa e di sussidiarietà orizzontale, nonché alcuni casi concreti di collegamento tra bilancio partecipativo e Patti di collaborazione. Allo scopo di ampliare l'analisi delle connessioni, la desk analysis è stata integrata con interviste qualitative ad esperti e alle pubbliche amministrazioni dei Comuni coinvolti.

3. Risultati: l'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nei Comuni oggetto di studio

La tabella A1, riportata in Appendice, mostra i risultati relativi allo studio dell'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche prese in considerazione, intesa come loro formalizzazione legale. Come è possibile notare, strumenti come petizioni, istanze, proposte di deliberazione di iniziativa popolare e referendum risultano oggetto di regolazione in tutte le città oggetto di studio, venendo spesso citati in più di un atto regolatorio. Solo a titolo d'esempio, a Roma si parla di referendum comunali nello Statuto, nel Regolamento del Consiglio comunale, in quello del decentramento amministrativo e in quello degli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare. Tali strumenti vengono spesso citati negli Statuti degli enti, segno che sono considerati fondamentali, in un certo senso 'costituenti' e 'costituzionali' per gli enti locali, per poi essere oggetto di regolazione più dettagliata, come per esempio nei Regolamenti sugli istituti della partecipazione.

Più complicata la situazione per quanto riguarda, invece, le innovazioni democratiche meno datate. Per quanto concerne il bilancio partecipativo, in cinque città (Napoli, Firenze, Genova, Cagliari e Sassari) non si trovano tracce di una sua regolazione. Con riguardo alle altre dieci, solo in due (Roma e Bologna) si riscontrano citazioni a questo strumento negli Statuti degli enti. Proprio in queste due città, inoltre, riferimenti allo strumento si riscontrano, rispettivamente, in ben tre e quattro atti regolatori. A Roma, nello Statuto, nel Regolamento di contabilità e in un Regolamento ad hoc; a Bologna, nello Statuto, nel Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (sul punto si tornerà più in là nella trattazione), ancora in un Regolamento ad

hoc e infine nel Regolamento sul decentramento. A Milano e a Reggio Calabria il bilancio partecipativo è citato in due atti, rispettivamente nel Regolamento dei Municipi e nel Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare e nel Regolamento di contabilità e, di nuovo, nel Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare. Nelle tre città siciliane, i riferimenti appaiono in Regolamenti ad hoc. Roma e Bologna sono, dunque, anche gli unici due Comuni oggetto di studio in cui il bilancio partecipativo è citato anche nello Statuto dell'ente.

In alcune città la regolamentazione, pur esistente, è rimasta sostanzialmente lettera morta. A Roma, dal 2019, è stata realizzata una sola edizione del bilancio partecipativo. La ripetizione dell'esperienza è stata senza dubbio in parte bloccata da circostanze sfavorevoli, come lo scoppio nel 2020 della pandemia da Covid-19. Tuttavia, è lecito pensare che almeno due problemi connessi all'edizione 2019 (il basso tasso di partecipazione della cittadinanza e i grossi ritardi nella realizzazione dei progetti risultati vincitori) abbiano indotto l'amministrazione a prendere tempo. Considerazioni simili si applicano a Milano, dove dal 2021, anno in cui è entrata in vigore la regolamentazione in vigore, non è mai stato implementato alcun bilancio partecipativo, e a Reggio Calabria. In cinque città, invece (Bologna, Palermo, Bari, Catania e Messina), sulla base della frequenza di implementazione, sembra si possa sostenere che il bilancio partecipativo sia effettivamente una politica istituzionalizzata. Peraltro, nelle cinque città le logiche di istituzionalizzazione sembrano alquanto differenti, dato che in Sicilia è in vigore una normativa regionale che obbliga gli enti locali a realizzare annualmente percorsi di bilancio partecipativo. Lo stesso non è vero per Bologna e Bari, dove dunque la volontà politica di impiego dello strumento ha avuto, con ogni probabilità, un peso maggiore. L'istituto del dibattito pubblico è oggetto di regolazione formale solo in due città: Milano e Genova. Nella prima, la normativa è contenuta nel Regolamento degli istituti di partecipazione, nella seconda il dibattito pubblico è oggetto di un Regolamento ad hoc. Anche in questo caso, nelle due città in cui lo strumento è regolamentato, non pare essere diventato uno strumento ordinario di governo. A Genova, l'ultimo dibattito pubblico, riguardante il progetto della diga foranea, è stato indetto dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, in ottemperanza alla normativa nazionale. A Milano, invece, il dibattito riguardante il progetto per il nuovo stadio è stato indetto dal Comune.

Con riguardo alla democrazia del fare, riferimento ai beni comuni si trovano con una certa

frequenza negli Statuti dei Comuni, come a Napoli, Torino, Bologna, Genova. Tuttavia, le forme di partecipazione legate all'amministrazione condivisa dei beni comuni sono quasi sempre oggetto di regolamentazione specifica, segno che i *policymakers* locali tendono a vedere queste forme di partecipazione come qualcosa di separato da bilanci partecipativi, dibattiti pubblici e le altre innovazioni democratiche di stampo partecipativo-deliberativo. Il livello di istituzionalizzazione del governo locale dei beni comuni è valutato analizzando gli strumenti messi in campo dai Comuni (norme, patti, strutture dedicate e comunicazione) e, in considerazione della dimensione pratica o attiva di questa forma di partecipazione, anche il loro grado di diffusione concreta e la conflittualità legata al riconoscimento delle iniziative dal basso. L'analisi dei quindici casi segue la classificazione in tre principali modelli di governo dei beni comuni nelle città italiane, ossia quelli di Bologna, Torino e Napoli (Micciarelli 2022). In generale, sono questi, tra quelli analizzati, i Comuni che più di altri si sono dotati di istituzioni dei beni comuni. Vedremo però come le altre città si inseriscono in questo quadro.

Meno diffuso rispetto ad altri modelli – anche per via del ruolo chiave giocato dal riconoscimento e dall'assunzione di responsabilità pubbliche nei confronti dei movimenti urbani (Micciarelli 2022) –, l'approccio napoletano nasce dalla spinta delle comunità locali organizzate nella rete cittadina dei beni comuni emergenti, in dialogo con un'amministrazione favorevole alla partecipazione (Vesco e Kioupkiolis 2024). La rete conserva oggi un ruolo chiave, offrendo sul suo portale informazioni pubbliche dettagliate e accessibili sui beni comuni². Tale modello si consolida successivamente all'occupazione, nel 2012, dell'ex Asilo Filangieri, portando all'istituzione del primo Assessorato ai beni comuni in Italia e dell'Osservatorio cittadino sui beni comuni, oggi attore di mediazione tra amministrazione e collettività. Napoli rappresenta un caso pionieristico nel governo dei beni comuni urbani, che si basa sulla legittimazione, tramite delibere, di pratiche di gestione diretta dei beni comuni emergenti (oggi una decina, ma altri sono ancora da riconoscere).

Nel 2014 Bologna adotta il primo Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, definendo strutture dedicate (un ufficio e una fondazione, la Fondazione Innovazione Urbana Rusconi Ghigi), e avviando, a nove anni dalla sua introduzione, una revisione del Regolamento volta a riaffermare la centralità di tutti i soggetti civici nella

gestione condivisa dei beni comuni così come nelle forme di co-programmazione e co-progettazione previste dall'art. 55 del nuovo Codice del Terzo Settore. Se la rete civica, dotata di una sezione interamente dedicata ai patti, mostra chiaramente la ricchezza e la forza del modello, con centinaia di patti firmati ogni anno, le tensioni con gli spazi sociali autogestiti (per esempio Låbas e XM24) sono a loro volta aumentate (Micciarelli 2022). Ad oggi, 11 tra i Comuni oggetto di analisi hanno adottato il Regolamento Bologna (ideato insieme a Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà e altri stakeholder), dando origine a esperienze di 'prima' e 'seconda generazione' caratterizzate da forte eterogeneità territoriale (per esempio la previsione di "regole specifiche per i beni confiscati alla 'ndrangheta" nel Regolamento della Città di Reggio Calabria o il ruolo di tutto rilievo delle Fondazioni bancarie a Milano) e da una diffusione diseguale dei Patti di collaborazione (dai 435 patti attivi a Genova nel 2024 alla loro assenza quasi totale – secondo una ricerca desk – nei casi di Reggio Calabria, Venezia e Sassari). A livello regionale solo la Toscana ha approvato una legge sulla collaborazione tra cittadini attivi ed enti pubblici (L.R. n. 71/2020), mentre l'ente Città Metropolitana di Milano ha adottato il Regolamento nel 2019. I casi condividono la presenza di strumenti informativi online e l'attribuzione di funzioni amministrative – sebbene non sempre sia istituito un vero e proprio Ufficio beni comuni – o, in qualche caso, di deleghe politiche, come a Genova e Bologna. Nel giro di un decennio dall'avvio dell'esperienza bolognese, anche Palermo e Roma hanno adottato recentemente il Regolamento a seguito di iter non lineari e prolungati nel tempo (si pensi che, nel frattempo, sia la Regione Lazio che la Città Metropolitana di Roma hanno adottato regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni), in contesti segnati da una lunga tradizione di pratiche di riappropriazione e gestione informale dei beni comuni, spesso estranee o conflittuali rispetto ai processi di legittimazione istituzionale. In generale, nonostante molti progetti dal basso ottengano effettiva legittimazione, il riconoscimento di queste iniziative resta spesso problematico, soprattutto nei confronti delle forme più radicali di autogestione. Non mancano poi casi di Comuni che non hanno adottato un modello di governo dei beni comuni urbani. Rientrano in questo cluster Cagliari, Catania e Messina, sebbene a Cagliari il concetto sia stato introdotto nello Statuto comunale (art. 1 comma 4). In tutte si riscontrano, tuttavia, interessanti e importanti iniziative dal basso.

2 Si veda www.commonsnapoli.org.

Infine, il caso di Torino si distingue per un modello regolativo particolarmente innovativo che combina all'interno del Regolamento strumenti *top-down* e *bottom-up*, quali i patti di collaborazione, l'uso civico collettivo urbano, la gestione collettiva civica e la Fondazione bene comune, e istituisce una Consulta permanente dei beni comuni urbani. Il modello, tuttavia, risulta per molti versi ancora in fase di consolidamento, come evidenziato dalle criticità operative emerse nell'attuazione del Regolamento, che hanno rallentato la stipula di patti (meno di 50), e dal mancato ricorso agli altri strumenti previsti.

4. Partecipazione del dire e partecipazione del fare, canali distinti o convergenza?

Esistono forme di collegamento fra gli strumenti della democrazia partecipativa e collaborativa?

L'esperienza delle leggi regionali sulla partecipazione ci porta a rispondere in maniera affermativa. Se la prima legge regionale in materia, quella toscana del 2007, pone una spiccata enfasi sui processi deliberativi, nell'approccio adottato dalla Regione Puglia.

"Il processo di costruzione delle politiche pubbliche non è visto limitatamente alle fasi di elaborazione dei quadri conoscitivi per la decisione. I programmi di politica regionale adottano la partecipazione come metodo per stimolare il coinvolgimento della cittadinanza attiva anche nelle fasi di attuazione – la messa in opera delle decisioni, cioè la dimensione del fare – di monitoraggio e valutazione delle politiche" (Gelli 2018, 294).

D'altra parte, Gelli (2018, 311) rileva come la stessa Regione Toscana, nella seconda fase, corrispondente all'approvazione e alla messa in esercizio della nuova legge, la L.R. n. 46/2013, abbia attenuato l'enfasi sui processi deliberativi e prestato maggiore attenzione alla promozione di un approccio collaborativo in materia di rigenerazione e cura dei beni comuni, sia grazie all'impulso di altri soggetti, quali ANCI e LABSUS, sia per l'attenzione prestata, in particolare dall'Assessore Vittorio Bugli, alla promozione dell'economia collaborativa. In particolare, a seguito della pubblicazione del libro verde #CollaboraToscana, sono aumentate le esperienze di Cooperative di comunità, "un modello di innovazione sociale in cui i cittadini di una comunità si organizzano per essere produttori e fruitori di beni o servizi, favorendo sinergia, occasioni di crescita e coesione all'interno di una comunità"³.

Si compie, negli anni, il passaggio da una fase di sperimentalismo deliberativo a una fase in cui trovano maggiore spazio le pratiche di collaborazione nella cura dei beni comuni e nella progettazione ed implementazione dei servizi.

Troviamo risposte affermative anche analizzando i Regolamenti sui beni comuni approvati nei Comuni che sono stati analizzati.

"Al fine di dare maggiore pubblicità alle proposte di collaborazione complessa [...] la Struttura organizzativa competente [...] può ricorrere alle procedure della democrazia partecipativa, convocando il Forum delle cittadine e dei cittadini attivi di cui all'art. 2 lett. m), convocando assemblee sul territorio, anche attivando percorsi partecipativi via web rivolti al territorio interessato al Patto" (art. 9, par. 4, Comune di Roma);

"Al fine di dare maggiore pubblicità alle proposte di collaborazione di cui al comma 3 e per conoscere istanze e bisogni della comunità di riferimento, l'Ufficio o il dirigente competente per materia può ricorrere alle procedure della democrazia partecipativa [...]" (art. 8, Comune di Palermo);

"Le disposizioni del presente Regolamento possono essere utilizzate in sede di ridefinizione del processo del bilancio partecipativo al fine di migliorarne le connessioni con il complesso degli strumenti comunali di promozione della sussidiarietà" (art. 36, Comune di Bologna).

In effetti, si tratta di risultati che non dovrebbero stupire. Come sottolinea Bonasora in riferimento all'amministrazione condivisa dei beni comuni, la co-progettazione è centrale per i patti di collaborazione, i cui contenuti dovrebbero derivare dal confronto fra cittadini e istituzioni. Anche sul piano delle strategie, abbiamo riscontrato tentativi in tal senso. Dall'intervista con il Settore partecipazione del Comune di Bologna, è emerso per esempio che "l'integrazione di tutti gli strumenti e ambiti della partecipazione avviene nei Quartieri attraverso il lavoro degli Uffici reti e lavoro di comunità" (I1), mentre a Milano, a sei anni dall'approvazione del regolamento sui beni comuni, l'amministrazione sta cominciando a ragionare sulla questione dell'unione tra dire e fare, nel senso di coinvolgere anche più soggetti nell'esecuzione del regolamento (I2). L'intervistata in qualità di esperta ha richiamato l'attenzione su un aspetto cruciale, vale a dire che "a volte è proprio il saper fare partecipativo che fa sì che, per esempio, ci sono dei Comuni che prima hanno fatto le agende 21, poi hanno fatto i bilanci partecipativi e poi diventano, caso strano, proprio i più curiosi, fin dal 2014-15, della strada dei patti di collaborazione. Perché appunto

3 Si veda <https://coopdicomunita.toscana.it/perche-le-cooperative-di-comunita>.

hanno proprio un approccio partecipativo e quindi anche nell'amministrazione condivisa dei beni comuni vedono una possibile strada [...]. Aggiunto a questo scenario c'è lo scenario proprio delle esperienze, che condensano i diversi approcci" (I3). Se guardiamo alle esperienze concrete, osserviamo numerosi casi di connessione, per esempio tra bilanci partecipativi e patti di collaborazione. È quanto si è visto per esempio a Milano, con il patto di collaborazione riguardante Largo Balestra. Qui, nel 2017, come si legge sul sito del Comune, "le associazioni di zona si sono messe in rete per ripensare il futuro dell'area e grazie al collettivo di giovani architetti di Needle Agopuntura urbana, esperti in progettazione urbanistica partecipata, è nato il progetto Fate Largo!. Il progetto ha vinto l'edizione 2017/2018 del Bilancio partecipativo per il Municipio 6 per la riqualificazione della piazza. In attesa dell'avvio dei lavori, al fine di rivitalizzare lo spazio e costruire legami sociali fondamentali per il presidio del territorio, l'associazione Fate Largo ha sottoscritto un patto di collaborazione". Qualcosa di simile è successo a Bologna, dove al bilancio partecipativo del 2023, nel quartiere Navile, risultò vincitore il progetto 'Com'in' - Riqualificazione degli spazi Casa di quartiere Fondo Comini e del parco annesso. In questo caso, è con la firma del patto di collaborazione che prende avvio l'attuazione dei contenuti dei progetti vincitori. Esistono comunque altri casi in cui patti di collaborazione si intrecciano con percorsi partecipativo-dialogici. A titolo di mero esempio, si cita il patto di collaborazione per la gestione condivisa del Paladimante a Genova, il primo patto complesso, dove la coprogettazione tra istituzioni, soggetti privati, cittadini e Terzo settore ha consentito di allargare 'la rete dei promotori' e reperire nuove risorse economiche. "Io certamente credo che dobbiamo andare verso il mettere a sistema tutte queste cose, in particolare tutte le forme deliberative con le forme che io chiamo di democrazia contributiva [...]. Però quello che succede sui territori [...] è che [...] molto spesso le cose sono anche un po' compartimentate [...] i processi partecipativi più classici [...] hanno [...] dei loro budget, dei loro [...] canali più consolidati di quanto siano i canali dell'amministrazione condivisa dei beni comuni. [...] È quello che [...] Luigi Bobbio chiamava l'ingegneria della partecipazione, sui processi deliberativi ormai è abbastanza consolidata. [...] coi patti di collaborazione [...] le cose non sono così ingegnerizzate." (I3). Sul piano funzionale, le due arene della deliberazione e della collaborazione si mantengono per lo più autonome, ma l'assenza in molti casi di strutture organizzative interne dedicate esclusivamente ai beni comuni rende per esempio difficile collegare i diversi settori quando questi sono

coinvolti da una proposta di patto di collaborazione. In conclusione, l'analisi delle connessioni tra i diversi modelli di partecipazione ha mostrato alcuni primi sforzi verso una loro integrazione in chiave strategica e strumentale, nonostante una convergenza tra funzioni spesso faticosa. Si è tuttavia ancora lontani da un'integrazione sistematica.

Conclusioni

La ricerca ha analizzato le innovazioni democratiche in 15 Comuni italiani guardando all'istituzionalizzazione degli strumenti partecipativo-deliberativi e di gestione dei beni comuni urbani, e alle connessioni esistenti tra i due modelli. Accingendoci a commentarne i risultati, va riconosciuto come essi sicuramente, almeno in parte, dipendano dalle fonti utilizzate e dalla scelta delle città oggetto di studio.

L'analisi ha mostrato come, nei Comuni oggetto di studio, alcune innovazioni democratiche siano frequentemente istituzionalizzate, nel senso che sono "oggetto di regolazione formale". Questo è particolarmente vero per istanze, petizioni, proposte di deliberazione di iniziativa popolare, referendum e governo dei beni comuni. Minore risulta, in tale accezione, l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e, ancor di più, del dibattito pubblico. Quando invece si va ad analizzare il livello di istituzionalizzazione inteso come grado di trasformazione di tali pratiche in strumenti ordinari di governo, in cinque città (Bologna, Bari, Catania, Messina e Palermo) il bilancio partecipativo sembra essere diventato una pratica istituzionalizzata, mentre in nessun Comune oggetto di studio pare si possa dire lo stesso per l'istituto del dibattito pubblico. Per quanto riguarda il governo dei beni comuni, abbiamo mostrato come, dal 2010 in poi, le città italiane abbiano avviato percorsi di sperimentazione amministrativa, che in vari casi si sono consolidati in modo più o meno definitivo. Se è chiara l'influenza del modello Bologna, che negli ultimi anni ha iniziato a dialogare anche con altre città europee, va detto che Napoli gode di un forte apprezzamento internazionale (Fava 2022), e l'uso civico e collettivo urbano è stato rivendicato da una rete di altre esperienze in Italia, che propone il riconoscimento di tale istituto nei regolamenti locali e la creazione di un quadro legale di supporto a livello nazionale. La politica è in grado di incidere prepotentemente sul destino di questi beni, specialmente in considerazione della proprietà per lo più pubblica degli asset urbani, soprattutto comunale. L'analisi della legittimazione o meno delle iniziative dal basso, almeno nelle forme del 'fare', ha posto inoltre l'accento sui rischi di riproduzione delle dinamiche escludenti tipiche

delle arene di policy e di sterilizzazione delle istanze più conflittuali derivanti dall'istituzionalizzazione della partecipazione, portando alcuni a parlare del Regolamento di Bologna come tentativo di configurazione istituzionale post-politica (Bianchi 2018). Sono dilemmi e domande già sollevate in merito alle pratiche partecipative in senso stretto (Young 2000; Moini 2011). La recente ampia diffusione degli strumenti collaborativi solleva però un'ulteriore questione, data dal "rischio che l'enfasi posta sul 'fare' [...] divenga il nuovo alibi per rimettere in ombra il 'decidere'", per nulla inverosimile di fronte alle continue ondate di contrazione della spesa pubblica (Valastro 2016, 25). Se l'introduzione di partecipazione e deliberazione nel policy making comporta infatti un costo ulteriore dei processi decisionali pubblici, l'evidenza della convenienza per l'ente locale della sussidiarietà orizzontale è uno dei punti che permette a queste esperienze di consolidarsi. Lo dimostra l'ampio numero di patti di collaborazione che hanno ad oggetto la cura del verde pubblico da parte dei cittadini attivi. La partecipazione 'del fare', laddove ridotta all'affidamento ai cittadini di servizi, rischia dunque di porsi al servizio di una strategia di depoliticizzazione, riproponendo e aggiornando gli interrogativi che sono stati avanzati in relazione alla trasformazione del terzo settore in erogatore di servizi (Busso 2018). Del resto, anche nell'istituzionalizzazione di pratiche partecipativo-deliberative si è ravvisato un rischio di depoliticizzazione, tramite cui i governi delegano la gestione di questioni politiche ad arene non maggioritarie, dove persone non elette le affrontano con criteri tecnici, invece che politici (Bobbio 2017). L'integrazione di questi due ambiti di innovazione sociale nell'ambito di sistemi partecipativi territoriali può contribuire a neutralizzare il rischio di depoliticizzazione a cui sono esposte pratiche isolate e sconnesse. L'istituzionalizzazione dei processi – tramite formalizzazione e/o routinizzazione – non si traduce automaticamente in un loro radicamento,

né sul piano organizzativo, né sul piano culturale, e non si connette necessariamente a una strategia di rinnovamento complessivo dei rapporti tra istituzioni e cittadini (Fiket *et al.* 2026; Ravazzi 2026). Può, al contrario, tradursi nella realizzazione di spazi e processi debolmente connessi, se non isolati, dai processi decisionali e amministrativi ordinari. Lo sviluppo di "risposte vuote e senza anima a requisiti legali formali", per di più non comunicanti tra di loro, non apporta "un potenziale trasformativo rispetto alle realtà socio-istituzionali dei contesti dove prendono forma" (Allegretti 2024, 4). Al contrario, tale effetto trasformativo può essere promosso dalla connessione tra diverse pratiche di innovazione democratica e dalla loro integrazione in un sistema partecipativo e deliberativo più ampio – che, facendo riferimento ad Habermas (2013), comprenda il centro e la periferia del sistema politico, pubblici forti (legislatori e decisori), pubblici intermedi (arene deliberative, spazi di amministrazione condivisa) e pubblici deboli, anche di natura conflittuale (sfera pubblica mediatica, contropubblici) (Raffini 2011; Dean *et al.* 2020). L'analisi delle connessioni tra processi di coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine nella presa di decisioni pubbliche e pratiche di governo dei beni comuni ha però rivelato primi passi nella direzione di una maggiore integrazione delle diverse forme di partecipazione. Sono casi episodici che però denotano uno sforzo ideazionale. In alcune città tra quelle prese in esame (come Bologna e Milano) sta prendendo forma un sistema partecipativo su scala urbana, che potrebbe essere preso a modello da altre città. Bologna, in particolare, investe da anni in molteplici pratiche partecipative e deliberative istituite a vari livelli (di quartiere, urbano) con un elevato grado di strutturazione e una visione quanto più possibile integrata. Si tratta di un fenomeno la cui diffusione dovrà essere ulteriormente osservata e valutata in futuro, e che potrà porsi al centro di una nuova agenda di ricerca.

Appendice

Tabella A1. Regolamentazione delle principali innovazioni democratiche nei Comuni italiani oggetto di studio

Comune	Petizioni	Istanze	Proposte di iniziativa popolare	Referendum	Bilancio partecipativo	Dibattito pubblico	Beni comuni
Roma	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare	Statuto, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento del decentramento amministrativo, Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare	Statuto, Regolamento di contabilità, Regolamento del bilancio partecipativo	/	Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale
Milano	Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare	Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare	Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare	Statuto, Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare	Regolamento dei municipi del Comune di Milano, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare	Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare	Disciplina per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare
Napoli	Statuto, Regolamento delle municipalità	Statuto, Regolamento delle municipalità	Statuto, Regolamento delle municipalità	Statuto, Regolamento comunale per la partecipazione e la consultazione dei cittadini – referendum consultivo, Regolamento delle municipalità	/	/	Statuto
Torino	Statuto, Regolamento del decentramento, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Regolamento del Consiglio comunale	Statuto, Regolamento del decentramento, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Regolamento del Consiglio comunale	Statuto, Regolamento del decentramento, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Regolamento del Consiglio comunale	Statuto, Testo unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico	Statuto (?), Regolamento del decentramento (?)	/	Statuto, Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino
Bari	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento sul decentramento amministrativo istitutivo dei Municipi	/	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento sul decentramento amministrativo istitutivo dei Municipi	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale	Regolamento sul decentramento amministrativo istitutivo dei Municipi	/	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani

Palermo	Statuto, Regolamento per il decentramento	Statuto, Regolamento per il decentramento	Statuto, Regolamento per il decentramento	Statuto	Regolamento per l'utilizzo di somme con forma di Democrazia Partecipata ex L.R. n. 5/2014 e ss. mm.	/	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni
Catania	Statuto	Statuto, Regolamento sul decentramento urbano e sul funzionamento degli organi dei municipi del Comune di Catania	Statuto, Regolamento sul decentramento urbano e sul funzionamento degli organi dei municipi del Comune di Catania	Statuto, Regolamento sul decentramento urbano e sul funzionamento degli organi dei municipi del Comune di Catania	Regolamento per la disciplina dell'istituto della 'democrazia partecipata'	/	Regolamento per la disciplina dell'istituto della 'democrazia partecipata' (?)
Bologna	Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini, Regolamento del Consiglio comunale	Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini, Regolamento sul decentramento (?)	Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento sul decentramento	Statuto, Regolamento sul diritto di partecipazione e di informazione dei cittadini	Statuto, Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento per la disciplina del bilancio partecipativo, Regolamento sul decentramento	/	Statuto, Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento sul decentramento
Firenze	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale (?), Regolamento dei Consigli di quartiere	Statuto, Regolamento dei Consigli di quartiere	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale (?), Regolamento dei Consigli di quartiere, Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo e delle consultazioni popolari (?)	Statuto, Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo e delle consultazioni popolari (?)	/	Statuto (?)	Statuto (?), Regolamento sulla collaborazione tra cittadine, cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Regolamento dei Consigli di quartiere
Venezia	Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento comunale delle municipalità	Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento comunale delle municipalità	Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento comunale delle municipalità	Statuto, Regolamento degli istituti della partecipazione, Regolamento comunale delle municipalità	Regolamento comunale delle municipalità	/	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani della città di Venezia

Genova	Statuto, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale	Statuto, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale	Statuto, Regolamento sulle consultazioni referendarie in materia di esclusiva competenza locale, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale, Regolamento per le proposte di deliberazione di iniziativa popolare di cui all'art.21, comma 8 dello Statuto	Statuto, Regolamento sulle consultazioni referendarie in materia di esclusiva competenza locale, Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale	/	Regolamento per lo svolgimento del dibattito pubblico in merito alle opere rilevanti	Statuto, Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani
Messina	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale, Regolamento per il decentramento	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale (?), Regolamento per il decentramento	Statuto, Regolamento comunale	Statuto, Regolamento del Consiglio comunale	Regolamento Comunale per la destinazione di quota parte dei trasferimenti regionali di parte corrente con forme di democrazia partecipata	/	/
Reggio Calabria	Statuto, Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio comunale e delle Commissioni Consiliari, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare	Statuto, Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio comunale e delle Commissioni Consiliari, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare	Statuto, Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio comunale e delle Commissioni Consiliari, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare	Statuto, Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare	Regolamento per l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare, Regolamento di contabilità	/	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione comunale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani
Cagliari	Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione	Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione	Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione	Statuto, Regolamento sugli istituti di partecipazione	/	/	Statuto
Sassari	Statuto, Regolamento per la costituzione dei Forum Sociali di quartiere, Regolamento per gli istituti di partecipazione	Statuto, Regolamento per la costituzione dei Forum Sociali di quartiere, Regolamento per gli istituti di partecipazione	Statuto, Regolamento per la costituzione dei Forum Sociali di quartiere, Regolamento per gli istituti di partecipazione	Statuto, Regolamento per la consultazione dei cittadini ed i referendum	/	/	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani

Nota: non è risultato possibile consultare Regolamento contabilità Comune di Catania. I punti interrogativi presenti in tabella indicano casi in cui l'interpretazione del dettato regolamentare è parsa dubbia. Fonti: siti internet ufficiali delle amministrazioni considerate.

Bibliografia

- Allegretti G. (2024), Centripete o centrifughe? Strategie di incentivo ai percorsi di innovazione democratica e forme di regolamentazione regionale: riflessioni a partire dal caso siciliano, *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, pp.1-34
- Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G. (2021), On the Verge of Institutionalization? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions, *Financial Journal*, 13, n.2, pp.25-45
- Allegretti G., Sintomer Y. (2009), *I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse
- Alteri L., Busso S., Piazza G., Raffini L. (a cura di) (2025), *L'altra politica. La partecipazione tra movimenti sociali e attivismo civico nei vecchi e nuovi conflitti*, Milano, McGraw-Hill
- Arena G. (2017), Amministrazione e società. Il nuovo cittadino, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp. 43-55
- Bartocci L., Grossi G., Natalizi D., Romizi S. (2016), Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia, *Azienda Pubblica*, n.1, pp.37-58
- Bassoli M., Graziano P., Perini L., Quattromani D., Stortone S., Biacca E., Colavolpe G., Capovilla G., Dell'Antone E., Onorato A., Maiella M., Recchia C., Valletta C. (2021), *2019 Dataset of Participatory Budgeting in Italy* <DOI:10.25430/researchdata.cab.unipd.it.00000457>
- Bianchi I. (2023), The commonification of the public under new municipalism: Commons-state institutions in Naples and Barcelona, *Urban Studies*, 60, n.11, pp.2116-2132
- Bianchi I. (2018), The post-political meaning of the concept of commons: the regulation of the urban commons in Bologna, *Space and Polity*, 22, n.3, pp.287-306
- Bobbio, L. (2017), Neither completely political nor completely unpolitical. The Third Way of Deliberative Arenas, *Partecipazione e Conflitto*, 10, n.2, pp.613-635
- Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Bobbio L. (2002), Le arene deliberative, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n.1, pp.4-29
- Busso S. (2018), *Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis*, *Social Sciences*, 228, n.7, pp.1-20
- Bussu S., Bua A., Dean R., Smith G. (2022), Introduction: embedding participatory governance, *Critical Political Studies*, 16, n.2, pp.133-145
- Capone N. (2016), Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali, *Politica del diritto*, 47, n.4, pp.597-636
- Casillo I. (2020), Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public, *Istituzioni del Federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, n.3, pp.635-655
- Casillo I., Capone N. (2022), From squatting to standing up: dynamics of ownership and citizen and participatory management of 11 Neapolitan spaces, *Annales de Géographie*, 744, n.2, pp.32-60
- Citroni G. (2024), Arene e attori del policy dismantling. La parabola del dibattito pubblico in Italia, *Stato e Mercato*, n.2, pp.333-362
- Cotturri G. (2003), *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione Italiana, Intervento alla giornata di Studio su Il Welfare locale. Innovazione sociale, soggetti, istituzioni nella promozione locale del Welfare*, Roma, 29 maggio, Fondazione CESPE <<https://www.fondazionecespe.it/Conv-welfare/index.html>>
- Dean R.J., Boswell J., Smith G. (2020), Designing democratic innovations as deliberative systems: The ambitious case of NHS citizen, *Political Studies*, 68, n.3, pp.689-709
- Elstub S., Escobar O. (2019), Defining and typologising democratic innovations, in Elstub S., Escobar O., *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp.11-31
- Fava F. (2022), Commoning Adaptive Heritage Reuse as a Driver of Social Innovation: Naples and the Scugnizzo Liberato Case Study, *Sustainability*, 14, n.191 <<https://doi.org/10.3390/su14010191>>
- Festa D. (2023), La città tra innovazione sociale e commonification, in Allegri G., Frosina L., Guerra A., Longo

- A. (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Collana Convegni 65, Roma, Sapienza Università Editrice, pp.67-90
- Fiket I., Pudar Drasko G., Allegretti G. (2026), Towards an Innovative Democracy: Institutionalizing Participation in Challenging Times, *Politics and Governance*, 14, Article 11861
- Filatova O., Kabanov Y., Misnikov Y. (2019), Public deliberation in Russia: deliberative quality, rationality and interactivity of the online media discussions, *Media and Communication*, 7, n.3, pp.133-144
- Florida A. (2017), *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, Bologna, il Mulino.
- Freschi A.C., Raffini L. (2008), Processi deliberativi istituzionali e contesto politico. Il caso della Toscana, *Stato e Mercato*, n.2, pp.279-315
- Gelli F. (2018), Modelli partecipativi regionali, tra mainstream e innovazione: un'analisi delle esperienze di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in Gangemi G., *Innovazione democratica e cittadinanza attiva*, Roma, Gangemi, pp.257-294
- Giannini V., Pirone M. (2019), Political participation in self-managed social centres, *Partecipazione e Conflitto*, 13, n.2, pp.941-969
- Habermas J. (2013), *Fatti e norme. Contributo a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza
- Hall P.A. (1992), The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s, in Steinmo S., Thelen K., Longstreth F., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.90-113
- Hardt M., Negri A. (2009), *Commonwealth*, Cambridge, Harvard University Press
- Iaione C. (2015), Beni comuni e innovazione sociale, *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, n.1, pp.60-72
- Lewanski R. (2013), Institutionalizing deliberative democracy: the "Tuscany laboratory", *Journal of Public Deliberation*, 9, n.1, art.10
- Maino F. (2017), Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, in Maino F., Ferrera M., *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.19-42
- Mansbridge J., Bohman J., Chambers S., Christiano T., Fung A., Parkinson J., Thompson D.F., Warren M.E. (2012), *A systemic approach to deliberative democracy*, in Parkinson J., Mansbridge J. (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Theories of Institutional Design, Cambridge, Cambridge University Press, pp.1-26
- Micciarelli G. (2022), *Urban commons and urban commoning: political-legal practices from Naples Bologna, and Turin*, GOLD VI Pathways to Equality Cases Repository: Commoning, Barcelona, United Cities and Local Governments
- Moini G. (2011), Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp.93-122
- 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
- Orton J.D., Weick K.E. (1990), Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization, *Academy of Management Review*, 15, n.2, pp.203-223
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press
- Pavani G., Profeti S., Tubertini C. (2023), *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, Bologna, il Mulino
- Pinto M., Recano L., Rossi U. (2023), New institutions and the politics of the interstices. Experimenting with a face-to-face democracy in Naples, *Urban Studies*, 60, n.11, pp.2176-2194
- Pospieszna P., Hoffman M. (2026), Institutionalizing democratic innovations in Poland: mapping the evolution of Citizens'Assemblies through rules of procedure, *Politics and Governance*, 14, art.10692
- Quarta A., Vercellone A. (2021), The Rise of Urban Commons in Europe, *blogdroiteuropeen.com*, 20 January
- Raffini L. (2011), Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-deliberative in Italia: un bilancio critico, *Rivista di Studi Politici*, n.3, pp.99-127
- 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

- Ravazzi S. (2017), When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: the how and why from a process-tracing perspective, *Critical Policy Studies*, 11, n.1, pp.79-100
- Schiuma D.A. (2025), *What factors explain institutionalization? A Qualitative Comparative Analysis of participatory budgeting in Italian big cities*, Italian Political Science, Early view, <https://italianpoliticalscience.com/index.php/ips/article/view/260>
- Schiuma D.A. (2024), The degree of institutionalization of participatory budgeting in big Italian cities: evidence based on a new operationalization, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.3, pp.363-391
- Schiuma D.A., Cagnoli F. (2025), *Where are we? A systematic literature review on the institutionalization of participatory and deliberative democracy*, SN Social Sciences, vol. 5, Art. 165
- Scialdone A. (2023), Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2 <DOI:10.32049/RTSA.2023.2.01>
- Stortone S., Allegretti G. (2018), Participatory Budgeting in Italy. Towards a Renaissance?, in Dias N., *Hope for Democracy. 30 years of Participatory Budgeting worldwide*, Oficina, Epopeia Records, pp.289-309
- Trein P. (2017), A new way to compare horizontal connections of policy sectors: "coupling" of actors, institutions and policies, *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 19, n.5, pp.419-434
- Valastro A. (2016), La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali, *Osservatoriosullefonti.it*, n.3, pp.2-31
- Vesco A., Kioupkiolis A. (2024), Italian alliances between commoning and law. Framing new regulations by challenging rules in Naples, *Focaal*, pp.82-96 <doi:10.3167/fcl.2022.050402>
- Vipiana P. (2018), La democrazia deliberativa a livello regionale, *Osservatorio Costituzionale*, n.1, 20 febbraio
- Young I.M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press

Monica Ibba

monica.ibba@edu.unige.it

Dottoranda in Scienze politiche all'Università degli Studi di Genova. Ha una laurea magistrale in Studi internazionali e un master di secondo livello in Innovazione, design e valutazione delle politiche e dei servizi. I suoi principali campi di interesse sono l'azione collettiva locale, i beni comuni urbani, le politiche partecipative, l'analisi qualitativa e il *text mining*.

Domenico Andrea Schiuma

domenico.schiuma@unimi.it

Assegnista di ricerca all'Università degli Studi di Milano. I suoi principali campi di interesse sono la democrazia partecipativa, la democrazia deliberativa, l'opinione pubblica, il discorso politico e i partiti politici. Metodologicamente, ha utilizzato la *Qualitative comparative analysis* e *mixed methods*. Sue pubblicazioni appaiono su *SN Social sciences*, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, *Italian political science* e *Partecipazione e Conflitto*.

Luca Raffini

luca.raffini@unige.it

Professore associato all'Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Scienze politiche e internazionali. I suoi principali campi di ricerca sono il cambiamento politico e sociale, la sfera pubblica, i movimenti sociali, l'integrazione europei, giovani e partecipazione. Ha pubblicato in libri e riviste nazionali e internazionali. È co-editor della rivista *Partecipazione e Conflitto*, specializzata in studi sociali e politici. Tra le recenti pubblicazioni si segnala *L'Altra politica. La partecipazione tra movimenti sociali e attivismo civico nei vecchi e nuovi conflitti* (con L. Alteri, S. Busso, G. Piazza, a cura di, Milano, 2025).