

Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche?

Potenzialità e rischi alla luce dell'esperienza dei Dibattiti pubblici in Italia

Stefania Ravazzi
Università di Torino

L'istituzionalizzazione giuridica dei dispositivi di governance collaborativa è da anni oggetto di un dibattito scientifico e politico sulle sue implicazioni, in particolare sulla capacità dell'istituzionalizzazione formale di rafforzare il radicamento della governance collaborativa nei sistemi democratici. Il presente articolo mostra i risultati di un'analisi empirica del caso italiano di istituzionalizzazione legale dei Dibattiti pubblici sulle grandi opere tra il 2021 e il 2023. I risultati dell'analisi suggeriscono che l'istituzionalizzazione giuridica delle pratiche di governance collaborativa produce, almeno nel breve termine, effetti ambivalenti.

Institutionalising citizen participation in public decision-making? Potentials and risks in the light of the Italian experience with Public Debates

The legal institutionalisation of collaborative governance mechanisms has been the subject of scientific and political debate for years, particularly with regard to its implications, specifically the ability of formal institutionalisation to strengthen the roots of collaborative governance in democratic systems. This article presents the results of an empirical analysis of the Italian case of legal institutionalisation of Public Debates on major infrastructure projects between 2021 and 2023. The results of the analysis suggest that the legal institutionalisation of collaborative governance practices produces, at least in the short term, ambivalent effects.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-3

Citation

Ravazzi S. (2026), Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche? Potenzialità e rischi alla luce dell'esperienza dei Dibattiti pubblici in Italia, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.43-55

Parole chiave

Cittadinanza attiva
Politiche pubbliche
Sistemi di governance

Keywords

*Active citizenship
Public policies
Systems of governance*

Introduzione

I processi partecipativi e deliberativi, progettati e gestiti affinché coloro che sono toccati da un problema pubblico o da una politica pubblica vengano chiamati a discutere in modo informato e argomentato con politici, funzionari pubblici, esperti e *stakeholders* organizzati per formulare raccomandazioni costruttive utili alla formulazione di soluzioni più solide e condivise, sono in continua espansione. Recentemente, in alcuni contesti locali e persino nazionali, l'uso di queste pratiche è stato regolamentato con l'introduzione di norme,

procedure codificate e agenzie autonome per la partecipazione pubblica (Bherer *et al.* 2016). Nella letteratura di settore, si parla di questo fenomeno con l'espressione di 'istituzionalizzazione' dei processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche.

Il dibattito sulle implicazioni dell'istituzionalizzazione è aperto (Fiket *et al.* 2026). Alcuni esperti, professionisti e rappresentanti delle organizzazioni della società civile sostengono che l'istituzionalizzazione favorisca il radicamento dei processi partecipativi e deliberativi nei sistemi

democratici, aumentando la loro legittimazione la loro efficacia politica (Abels *et al.* 2022; Bussu *et al.* 2022; Chvalisz 2021). Altri sostengono invece che l'istituzionalizzazione tenda a svilire i processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, trasformandoli in procedure amministrative e facendo loro perdere l'energia creativa utile a stimolare la formulazione di politiche più solide e condivise (Courant 2021; Dean *et al.* 2020; Johnson 2015). Questo articolo intende testare le due ipotesi – quella del 'radicamento' e quella dello 'svilimento' dei processi partecipativi e deliberativi – analizzando gli effetti che ha prodotto la parentesi di istituzionalizzazione dei cosiddetti Dibattiti pubblici sulle grandi opere nel contesto italiano. Si tratta di un'esperienza di istituzionalizzazione molto breve, se comparata per esempio al caso francese o a quello danese, e può quindi aiutare a riflettere solo sugli effetti a breve termine del fenomeno. Tuttavia, la brevità di questa parabola consente di ricostruire più facilmente le dinamiche attribuibili esclusivamente all'introduzione del quadro normativo, per via della prossimità temporale fra i periodi pre, durante e post istituzionalizzazione. L'analisi è stata condotta combinando una ricerca etnografica (Curato e Doerr 2022; Escobar 2017), svolta durante i tre anni di attuazione della legge, analisi documentale e interviste semi-strutturate ai Coordinatori e alle Coordinatrici dei dibattiti pubblici e ai/alle responsabili delle procedure di progettazione delle grandi opere. I risultati dell'analisi mostrano che l'istituzionalizzazione dei dibattiti pubblici ha prodotto, almeno nel breve termine, effetti ambivalenti, generando dinamiche di effettivo radicamento, ma anche dinamiche di parziale svilimento.

L'articolo è strutturato in otto sezioni: la prima inquadra il concetto di istituzionalizzazione e ripercorre i nodi fondamentali dell'attuale dibattito scientifico sul fenomeno; la seconda descrive la parabola dell'istituzionalizzazione del Dibattito pubblico in Italia dal 2021 al 2024; la terza presenta il disegno della ricerca e descrive il metodo di indagine; le quattro sezioni successive presentano i principali risultati del lavoro, che sono infine sintetizzati nelle conclusioni.

1. Istituzionalizzare il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche: un dibattito aperto

Nel linguaggio sociologico, per istituzionalizzazione si intende un processo in cui determinati principi di condotta vengono progressivamente interiorizzati dagli individui, dando significato alle loro azioni e aiutandoli a

definire i propri obiettivi e i mezzi per raggiungerli (Bell 1973; Eisenstadt 1964; Parsons 1990). In questa prospettiva, l'istituzionalizzazione implica processi di socializzazione, sviluppo di routine e di ruoli riconosciuti, nonché, in alcuni casi, processi di sedimentazione organizzativa, e innesca, in un arco di tempo relativamente lungo, l'assimilazione culturale di valori e norme sociali attraverso l'apprendimento sociale e organizzativo. Weber (1922) utilizzò però il termine anche in un'altra accezione, definendola come un processo prettamente giuridico che consiste nello stabilire autoritativamente principi o tipi di comportamento attraverso l'introduzione di norme o la creazione di organizzazioni pubbliche. Da allora, il termine è utilizzato alternativamente in entrambe le accezioni. È in questa seconda accezione che si parla negli ultimi anni di 'istituzionalizzazione' dei processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, per identificare contesti in cui vigono leggi che sanciscono diritti specifici per la partecipazione e la deliberazione pubblica e/o che incentivano o impongono la realizzazione di processi partecipativi e deliberativi per offrire raccomandazioni utili ai policymaker (Ravazzi 2017; Abizadeh 2020; Bächtiger e Goldberg 2020; Chvalisz 2021).

La Danimarca è stato il primo Paese a muoversi in questa direzione, nel 1986, con la creazione del Danish Board of Technology, agenzia nazionale incaricata di coinvolgere cittadini comuni in processi informati, dialogici e altamente strutturati con l'obiettivo di comprendere con l'aiuto di esperti le implicazioni dello sviluppo di nuove tecnologie e discutere confrontando punti di vista diversi, per fornire infine al Governo e al Parlamento raccomandazioni ragionate e argomentate sull'eventuale regolamentazione dell'uso di nuove tecnologie. La Francia ha intrapreso la via dell'istituzionalizzazione quando nel 1995, con la Legge Barnier, il Parlamento ha istituzionalizzato i cosiddetti *Débats Publics* per la progettazione di grandi opere infrastrutturali, istituendo anche una Commissione nazionale incaricata di guidare la realizzazione dei dibattiti a livello territoriale (Fourniau 2011; Revel *et al.* 2007). I dibattiti pubblici realizzati in Francia sono ormai diverse centinaia e hanno consentito alle comunità territoriali toccate da progetti di grandi infrastrutture di analizzarli in profondità con i progettisti, rimettere in discussione la loro opportunità e ragionare su modifiche progettuali che consentissero di migliorare le opere e il loro impatto sui territori. Queste esperienze pionieristiche sono state, a distanza di anni, seguite dall'Australia, dal Belgio e dall'Austria, con

Tabella 1. Potenzialità e rischi di istituzionalizzare il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche

| Radicamento | Motivazioni |
|----------------------------------|--|
| Legittimazione | Diffusione e familiarizzazione con le pratiche |
| Efficacia politica | Status di procedura ufficiale e visibilità pubblica |
| Svilimento | Motivazioni |
| Sterilizzazione | Focus sui dettami normativi |
| Standardizzazione/rutinizzazione | Trasformazione da processo ad hoc a procedura standard |

Fonte: Elaborazione dell'Autrice

nuove leggi sulla creazione di *Citizens' Assemblies* a livello nazionale (Chvalisz 2021; Niessen e Reuchamps 2019). Le *Citizens' Assemblies* sono processi deliberativi che coinvolgono un campione rappresentativo della popolazione di riferimento, reclutato attraverso il campionamento casuale o stratificato. Nelle *Citizens' Assemblies* i cittadini sono sottoposti a informazioni da punti di vista e orientamenti diversi e discutono in piccoli gruppi con l'aiuto di facilitatori professionisti (OECD 2020). Il Parlamento italiano, ispirandosi all'esperienza francese, ha introdotto nel 2016 una legge sui dibattiti pubblici sulle grandi opere, seguita da un decreto attuativo nel 2018, la cui effettiva attuazione è avvenuta però dal 2021. Nel 2024, la legge è stata riformata e i dibattiti pubblici sono stati sostanzialmente svuotati dei loro tratti più deliberativi (Citroni 2024; Ravazzi 2026). Il panorama è quindi oggi caratterizzato da alcuni contesti a istituzionalizzazione ormai consolidata (Danimarca e Francia) e da contesti più 'giovani' (Australia, Belgio, Austria e Italia).

Il dibattito sugli effetti di questo fenomeno è ancora aperto. Secondo alcuni studiosi, l'istituzionalizzazione aiuta a stimolare il *radicamento* di queste pratiche nelle modalità di operare delle istituzioni pubbliche (Abizadeh 2020; Allegretti *et al.* 2021; Bächtiger e Goldberg 2020; Bherer *et al.* 2021; Buchstein 2010; Bussu *et al.* 2022; Courant 2022; Escobar 2017; Fagotto e Fung 2014; Gastil e Wright 2019). Le giustificazioni avanzate da questa visione più ottimistica sono principalmente due. La prima è che migliora la legittimazione di queste pratiche, perché aiuta a diffonderle maggiormente sul territorio e a familiarizzare progressivamente con il loro funzionamento. La seconda motivazione è che aumenta l'efficacia politica dei processi, per via del loro status di procedura ufficiale e della loro maggiore visibilità. Altri studiosi hanno invece messo in guardia dal rischio che possa produrre

uno *svilimento* delle modalità di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. Il primo rischio è quello che è stato etichettato come sterilizzazione, ovvero la tendenza a pianificare e realizzare tali pratiche al solo fine di soddisfare i dettami normativi (Lewanski 2013, 14), perdendo di vista la sostanza e indebolendo di fatto quell'elemento di novità e "disorganizzazione razionale" che di solito contribuisce a stimolare la creatività (Dzur 2012, 306). Il secondo rischio è quello di una standardizzazione o routinizzazione dei processi inclusivi, trasformandoli in procedure replicate sistematicamente senza tenere conto delle peculiarità dei contesti e delle caratteristiche delle *issues* (Davidson e Stark 2011; Smith 2018).

Le potenzialità e i rischi dell'istituzionalizzazione sollevati dall'attuale dibattito scientifico e professionale sulla questione sono sintetizzati nella tabella 1.

2. Il Dibattito pubblico sulle grandi opere in Italia

Sebbene in alcune regioni italiane siano in vigore leggi sulla partecipazione pubblica fin dai primi anni del nuovo secolo, è nel 2016 che il Parlamento italiano approva una legge nazionale (L. n. 50/2016) sul coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. La legge n. 50/2016 introduce l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di progetti di 'grandi' opere pubbliche (ossia superiori a predefinite soglie dimensionali e/o di costo) di coinvolgere le comunità territoriali durante la redazione del Documento di Fattibilità delle alternative progettuali (DocFAP), quando cioè sono ancora in discussione diverse opzioni progettuali, o in fase più avanzata, del Progetto di Fattibilità tecnico-economica (PFTE), quando l'amministrazione aggiudicatrice ha già identificato un'opzione progettuale considerata migliore. La legge impone alle amministrazioni aggiudicatrici di affidare (con

gara pubblica) la progettazione e conduzione dei processi di confronto con le comunità territoriali a professionisti specializzati in metodi e tecniche per la gestione dei conflitti e l'interazione costruttiva. Queste figure, denominate dalla legge Coordinatori o Coordinatrici del Dibattito pubblico, sono professionisti privati che si specializzano nella progettazione e gestione di processi partecipativi e deliberativi. La legge stabilisce infine l'istituzione di una Commissione nazionale per i dibattiti pubblici (CNDP) con la responsabilità di avviare le procedure, emanare linee guida per la conduzione dei processi, monitorare i dibattiti, relazionare periodicamente al Parlamento sul loro andamento e i loro risultati e, in caso di evidenti deficit di trasparenza, partecipazione o imparzialità nella conduzione del dibattito, intervenire con poteri sostitutivi (eventualità che però non si è verificata negli anni di attuazione della legge). Il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76/2018 dettaglia i termini dello svolgimento dei dibattiti pubblici e la composizione della CNDP¹. Alle amministrazioni aggiudicatrici è richiesto di presentare le ragioni e le caratteristiche dell'opera

e le alternative progettuali in incontri pubblici con le comunità territoriali e di interagire con i cittadini e gli esponenti di associazioni e organizzazioni del territorio discutendo delle ragioni dell'opera, di eventuali opzioni alternative, di aspetti del progetto e degli impatti dell'infrastruttura. Il Coordinatore o la Coordinatrice devono garantire la piena pubblicità e l'accesso alle informazioni sul progetto, sul processo di dibattito pubblico, sugli attori coinvolti e sui contenuti, la più ampia partecipazione possibile nei limiti delle risorse a disposizione e la massima imparzialità nella conduzione. Gli esiti del dibattito pubblico sono raccolti dal Coordinatore o dalla Coordinatrice in una relazione conclusiva, che viene consegnata alla CNDP e all'amministrazione aggiudicatrice al termine del processo, nonché resa pubblica sui canali di comunicazione del dibattito pubblico (solitamente siti web). Quest'ultima ha l'obbligo di pubblicare entro un mese la sua relazione finale sul progetto dell'opera, chiarendo le decisioni prese e le motivazioni anche in relazione alle diverse istanze emerse durante il dibattito e richiamate nella relazione conclusiva del soggetto coordinatore.

Tabella 2. I dibattiti pubblici italiani realizzati ai sensi della legge n. 50/2016

| Infrastrutture | Tipo di progetto | Dibattito pubblico |
|--|------------------|--------------------|
| 1. Anello ferroviario di Trento | PFTE | 2021 |
| 2. Strada 'Garganica' | DocFAP | 2021 |
| 3. Nuova linea tranviaria a Padova | PFTE | 2021 |
| 4. Autostrada del Mediterraneo | DocFAP | 2022 |
| 5. Ampliamento dell'aeroporto di Firenze | PFTE | 2022 |
| 6. Anello ferroviario di Roma | PFTE | 2022 |
| 7. Ferrovia ad Alta velocità Salerno-Reggio Calabria 1 | PFTE | 2022 |
| 8. Strada 'Adriatica' | PFTE | 2022 |
| 9. Strada Gela-Agrigento | DocFAP | 2022 |
| 10. Ferrovia Orte-Falconara | PFTE | 2022 |
| 11. Raddoppio della ferrovia Roma-Pescara | PFTE | 2022 |
| 12. Quadruplicazione della linea ferroviaria Tortona-Voghera | PFTE | 2023 |
| 13. Raccordo stradale Caserta-Benevento | PFTE | 2023 |
| 14. Ferrovia ad Alta velocità Salerno-Reggio Calabria 2 | PFTE | 2023 |
| 15. Nuovo stadio Milano-Inter | PFTE | 2023 |
| 16. Ferrovia Battipaglia-Romagnano | PFTE | 2023 |

Fonte: Commissione nazionale per i dibattiti pubblici sulle grandi opere (<https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico>)

1 L'effettiva nomina della Commissione è avvenuta solo a dicembre 2020, con il Decreto ministeriale n. 627, per questa ragione i primi dibattiti pubblici regolamentati dalla legge nazionale risalgono al 2021.

Dopo soli tre anni di attuazione e sedici dibattiti pubblici effettivamente realizzati (tabella 2), nel 2023 il Governo nazionale è intervenuto con una nuova riforma del Codice degli appalti pubblici, che ha declassato i dibattiti pubblici a semplici procedure di accesso ai documenti di progetto e ha sostanzialmente cancellato le caratteristiche partecipative e deliberative previste dalla precedente legislazione. Naturalmente, lo svuotamento del quadro normativo non impedisce alle amministrazioni aggiudicatrici e a qualsiasi altro ente pubblico di commissionare autonomamente processi partecipativi e deliberativi per co-progettare politiche di qualsiasi tipo con destinatari e beneficiari.

3. Il disegno della ricerca e il metodo di indagine

L'indagine empirica è stata condotta da gennaio 2021 a marzo 2025. Nei primi tre anni è stata realizzata un'analisi etnografica presso la CNDP, nella quale l'Autrice era stata nominata come componente in quota Ministero dei Trasporti e delle infrastrutture, insieme ad altri otto membri. Osservare i fenomeni sociali e politici da dietro le quinte comporta il rischio di identificarsi con i protagonisti della storia e di restringere la propria prospettiva. Tuttavia, permette anche di osservare alcuni aspetti e dinamiche che non sarebbero visibili dall'esterno (Hammersley 2006). In qualità di membro della CNDP, è stato possibile osservare direttamente i dibattiti pubblici sulle infrastrutture stradali e monitorare indirettamente l'andamento degli altri, analizzare le dinamiche interne alla CNDP, i rapporti fra questa e altri soggetti istituzionali (Ministro, Dirigenti dei vari Ministeri competenti, RUP delle amministrazioni aggiudicatrici) e le interazioni con le organizzazioni della società civile che, a vario titolo negli anni, hanno interloquuto con la Commissione. Il materiale prodotto in qualità di membro della CNDP (i verbali delle riunioni plenarie e della sezione da me coordinata, il contenuto delle schede di monitoraggio dei dibattiti pubblici, i miei diari dell'osservazione partecipante) non è stato utilizzato come materiale empirico ufficiale, per ovvie ragioni di etica professionale e riservatezza relative al lavoro svolto per la funzione istituzionale assegnata, ma è stato fondamentale per individuare alcune questioni chiave da approfondire nella seconda fase di indagine volta a indagare dinamiche di radicamento o di svilimento della partecipazione alle scelte pubbliche: i rapporti fra soggetti coordinatori e committenti, i

metodi e le tecniche utilizzati e le dinamiche interne ai dibattiti pubblici, il rapporto fra contenuti dei dibattiti pubblici e decisioni finali delle amministrazioni aggiudicatrici, l'approccio alla progettazione e le modalità di interazione con le comunità locali da parte dei progettisti delle stazioni appaltanti.

Nella seconda fase di ricerca, è stata condotta un'indagine qualitativa attraverso interviste semi-strutturate agli 11 Coordinatori e Coordinatrici dei 16 dibattiti pubblici realizzati fra il 2021 e il 2024 e ai sette responsabili della progettazione delle opere oggetto di dibattito, e attraverso l'analisi in profondità dei documenti prodotti dai dibattiti pubblici (i dossier di progetto delle stazioni appaltanti, le restituzioni degli incontri pubblici, le relazioni conclusive dei Coordinatori e Coordinatrici dei dibattiti e, infine, le relazioni finali delle amministrazioni aggiudicatrici in risposta alle critiche e raccomandazioni emerse nei dibattiti).

La ricerca avrebbe tratto beneficio anche da interviste con cittadini e attori della società civile organizzata che avevano partecipato ai dibattiti pubblici, ma in qualità di membro della CNDP non è stato possibile condurre indagini durante lo svolgimento né rintracciare l'identità dei partecipanti per effettuare interviste ex post. Tuttavia, le restituzioni degli incontri, le sezioni *Quaderni degli attori* (contenenti contributi individuali trasmessi in forma scritta da comuni cittadini, esperti, professionisti, membri di associazioni ecc. durante i dibattiti e resi pubblici) e le schede sinottiche contenute nelle relazioni conclusive dei Coordinatori hanno consentito di estrapolare alcune considerazioni ricorrenti dei partecipanti sul dispositivo del Dibattito pubblico, a integrazione delle ricostruzioni degli intervistati. Sebbene i commenti riportati dai cittadini non affrontino esplicitamente la questione dell'istituzionalizzazione, sollevano un principale nodo a integrazione di uno dei risultati dell'analisi (si veda il paragrafo 5 del presente contributo).

Nelle prossime quattro sezioni sono sintetizzati i risultati dell'analisi.

4. Maggiore legittimazione

A detta di buona parte degli intervistati, l'introduzione di una procedura ufficiale per il coinvolgimento della cittadinanza nella fase di progettazione di grandi infrastrutture, stabilita per legge e dotata di uno status preciso entro il Codice dei contratti pubblici, ha indotto gli attori istituzionali (progettisti, rappresentanti politici e dirigenti pubblici) a considerare il confronto con

la società civile come un fenomeno da *gestire* o – per dirla con l'espressione di Hannah Arendt – da *coltivare* (Dubiel 1998), invece che da evitare, e a prendere sul serio il fatto che la gestione della partecipazione implichi la messa in atto di percorsi strutturati e di metodi per l'interazione costruttiva. Due citazioni sono emblematiche di come alcuni Coordinatori e Coordinatrici di dibattiti pubblici hanno percepito questo cambiamento di atteggiamento durante la breve stagione di istituzionalizzazione del dispositivo:

Da decenni conduco processi deliberativi e ho avuto a che fare con manager e tecnici di grandi aziende in molti di essi. Prima dell'attuazione della legge n. 50/2016, il personale di queste grandi aziende era sempre relativamente collaborativo, ma si percepiva chiaramente che la maggior parte non prendeva davvero sul serio l'interazione con i cittadini comuni, cioè non ci credeva o non la considerava importante. Non sto dicendo che i dirigenti e i tecnici abbiano iniziato a credere nell'utilità di queste pratiche con l'introduzione della legge, ma ho percepito un chiaro cambiamento di atteggiamento. La gestione dei rapporti con gli stakeholder locali e i cittadini comuni è diventata improvvisamente un processo ufficiale e strutturato e quindi, ai loro occhi, degno di rispetto e serietà, degno di attenzione e impegno. (I.2)

La legislazione non ha cambiato molto il nostro modo di lavorare, ma ci ha dato un capitale di autorità, liberandoci dal doverlo costruire passo dopo passo nel tempo e attraverso lunghe interazioni e negoziazioni. (I.6)

Il riconoscimento della gestione del confronto con le comunità territoriali si è tradotto anche in un migliore rapporto fra committenti e professionisti della partecipazione e fra progettisti e cittadini – come ha ricordato un Coordinatore, prima dell'entrata in vigore della legge:

Le pressioni o le resistenze dei committenti venivano gestite attraverso lunghe e difficili negoziazioni; con il nuovo quadro giuridico, in diversi casi siamo stati in grado di proteggere i processi da ingerenze indebite semplicemente citando la legge e i suoi principi (I.10)

Emblematico di questa seconda dinamica è il progressivo cambiamento della modalità

di comunicazione dei progettisti chiamati a interloquire direttamente con i cittadini, in direzione di quella che Bartels (2015, 6) definisce “capacità comunicativa”, ovvero “la capacità di riconoscere e rompere i modelli abituali di comunicazione adattando la natura, il tono e le condizioni delle interazioni comunicative alla situazione specifica”. Come hanno ricordato due Coordinatori:

Quando i progettisti si confrontavano con i cittadini nei primi incontri, ne uscivano un po' sbigottiti, perché nell'insieme dei commenti arrivavano anche critiche e domande sfidanti e inaspettate. Si può stare nel proprio ufficio a Roma o a Milano e tutto va bene, ma quando si entra in contatto con la popolazione locale, prima o poi si incontra la 'signora Maria', che sembra innocente e innocua, ma che può dare invece del filo da torcere. I progettisti meno sensibili e più rigidi tornavano agli incontri successivi molto più preparati, per evitare di sentirsi in imbarazzo di fronte alle domande sfidanti; quelli più sensibili e riflessivi tornavano non solo più preparati sulle caratteristiche del progetto e sulle loro implicazioni, ma anche più capaci di spiegarle in termini comprensibili e più curiosi e disposti ad ascoltare ciò che la fantastica signora Maria aveva da dire. (I.10)

In diversi casi, furono proprio i cittadini a far capire ai progettisti l'inutilità del loro linguaggio ultra-tecnico ed ermetico, costringendoli a tradurre per i non esperti. Durante una riunione sugli espropri, un Coordinatore ricorda che un cittadino sottolineò ironicamente al progettista l'inutilità del suo gergo complicato con queste parole: *per sapere quante case esproprierete, dovrò chiedervi quanti nidi del mammifero bipede distruggerete?* (I.4). Un'interpretazione analoga di una certa evoluzione nella capacità comunicativa dei progettisti e più in generale di coloro che sono abituati ai consessi istituzionali è stata data anche dai responsabili della progettazione delle stazioni appaltanti:

A mio parere, ripetere le interazioni con le popolazioni locali è stato molto utile anche per i progettisti meno flessibili, perché li ha costretti a confrontarsi con l'incapacità di comunicare tipica di noi ingegneri e tecnici. Toccare con mano, con esperienza diretta questa incapacità ci ha fatto riflettere. Tuttavia, avremmo

avuto bisogno di qualche altro anno di applicazione sistematica di questa legge per vedere gli effetti concreti sulla nostra capacità comunicativa. (I.12)

Nel dibattito X, all'inizio presentammo le linee guida del progetto, ma non erano comprensibili per persone comuni. Obbligandoci a incontrare i cittadini, la legge in qualche modo ci ha costretti a cambiare il nostro modo di comunicare le infrastrutture che stavamo progettando. Così, poco a poco, invece di dire "livelletta" (un termine tecnico che indica un tratto di strada con una pendenza diversa), abbiamo cominciato a utilizzare la definizione estesa del termine, oppure invece di usare esclusivamente le mappe, abbiamo integrato con simulazioni fotografiche e rendering in 3D. D'altra parte, anche i politici locali hanno modificato in parte le loro modalità di comunicazione, rispetto al modo in cui si esprimono di solito nelle Conferenze di servizi, in cui i Sindaci sono solitamente ermetici e non si capisce bene cosa si debba leggere tra le righe delle loro dichiarazioni. Negli incontri territoriali dei dibattiti pubblici, dove il confronto è stato più diretto e meno formale rispetto alle conferenze di servizi ma comunque dotato di uno status ufficiale dato dalla normativa, i rappresentanti politici si sono espressi in modo più chiaro, chiarendo più esplicitamente le loro esigenze e richieste. (I.15)

Infine, numerose attività di diffusione, informazione e sensibilizzazione innescate dall'istituzionalizzazione giuridica hanno indubbiamente contribuito a rendere noti e progressivamente più familiari (anche se non necessariamente davvero compresi nella loro complessità e nelle loro sfaccettature) a migliaia di politici, burocrati, professionisti, attori della società civile organizzata e comuni cittadini, processi di confronto pubblico strutturati, fino ad allora conosciuti solo da pochi specialisti: seminari e conferenze promossi dalle amministrazioni aggiudicatrici e da varie università e partiti, articoli sui mass media e sui social media, corsi di formazione, nonché incontri di approfondimento e riflessione organizzati da associazioni di categoria e organizzazioni della società civile, come quelli promossi da alcune associazioni ambientaliste, dalla sezione italiana dell'Associazione internazionale per la partecipazione pubblica

(IAP2) e dalla sezione italiana dell'Associazione internazionale permanente dei congressi sulle strade (PIARC-Italia).

5. Maggiore efficacia politica

L'istituzionalizzazione ha anche contribuito ad aumentare l'efficacia politica di questi processi, ossia la loro capacità di incidere sui progetti finali delle stazioni appaltanti. Sebbene nessuno dei casi si sia rivelato altamente conflittuale o controverso (nessuno dei progetti è stato rimesso radicalmente in discussione), i cittadini e gli stakeholder locali hanno sollevato critiche su specifici aspetti delle infrastrutture e richieste di modifiche ai progetti originari in tutti i dibattiti pubblici analizzati. In merito alle proposte di modifica o integrazione dei progetti effettuabili prima della Valutazione di impatto ambientale, la maggior parte è stata recepita dalle stazioni appaltanti, in alcuni casi persino attraverso proposte ideate dai progettisti già durante gli incontri territoriali con le comunità locali:

- modifiche a tratti autostradali e stradali (dibattiti pubblici n. 2, 4, 8, 9 e 13);
- misure di compensazione ambientale (dibattiti pubblici n. 14 e 16);
- cancellazione di stazioni ferroviarie e deviazioni dei tracciati ferroviari (dibattiti pubblici n. 1, 6, 10, 11 e 12);
- modifiche alle opere di integrazione nei contesti urbani (dibattiti pubblici n. 5 e 13);
- cancellazione di un'intera sezione di lavori prevista in deroga alle norme sulle aree protette (dibattito pubblico n. 2).

Si tratta di un risultato rilevante, se comparato a un'efficacia politica dei processi partecipativi e deliberativi mediamente assai incerta. Dall'analisi dei commenti dei partecipanti su questioni di metodo, emerge chiaramente una netta contrarietà dei cittadini nei confronti dei dibattiti pubblici avviati sui PFTE, ossia su ipotesi di infrastrutture per le quali la comparazione fra opzioni alternative è già stata effettuata dall'amministrazione aggiudicatrice e la scelta è già ricaduta su una delle alternative di progetto. Coinvolgere su progetti precostituiti ha l'effetto di disilludere le comunità territoriali, delegittimando il dispositivo di coinvolgimento. Tuttavia, in ben 10 dei 13 dibattiti pubblici avviati su PFTE, nei quali erano emerse richieste significative di modifica riaprendo anche ad alcune alternative di progetto precedentemente scartate, i progettisti hanno rimesso mano al progetto e hanno recepito modifiche importanti, confermando un elevato grado di efficacia politica. Naturalmente, le

fasi successive di progettazione – dalla VIA alla progettazione esecutiva – potranno ridefinire in parte le scelte progettuali pregresse, come avviene però in qualsiasi processo di progettazione.

Secondo gli intervistati, la reiterazione di una modalità di confronto ufficiale e legalizzata con le comunità territoriali ha modificato progressivamente anche l'approccio stesso alla progettazione adottato dai tecnici delle stazioni appaltanti. La progettazione di un grande progetto segue normalmente le linee guida nazionali per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche. In primo luogo, i progettisti, a partire da alcune indicazioni di massima fornite dalle istituzioni di governo, vengono incaricati di formulare idee progettuali sulle infrastrutture richieste (un nuovo tratto autostradale, un nuovo impianto energetico, il raddoppio di una linea ferroviaria ecc.). Il Ministero delle Infrastrutture firma poi accordi triennali con queste società sulla base di queste idee progettuali e stabilisce dei budget indicativi per il finanziamento delle opere. Le idee progettuali vengono successivamente sviluppate tenendo conto delle caratteristiche dell'infrastruttura, di quelle orografiche del territorio in cui dovrà essere calata e dei vincoli fisici e strutturali dell'ambiente. Queste idee vengono infine perfezionate tenendo conto di vincoli più specifici, come quelli idraulici e paesaggistici, e vengono formulate diverse opzioni di layout o ubicazione, generando il già citato DocFAP. Vengono così stimati per ciascuna alternativa di progetto i costi di realizzazione e gli impatti sul territorio, attraverso analisi costi-benefici e analisi multi-criteri. L'opzione migliore viene individuata confrontando queste stime e poi ulteriormente analizzata stabilendo più precisamente le caratteristiche strutturali e stimando più accuratamente impatto e costi. Questo passaggio della progettazione trasforma il DocFAP nel PFTE, che viene presentato alle istituzioni locali per ottenere il loro parere e il rilascio delle autorizzazioni. Una volta ottenuta la loro approvazione, il progetto viene sottoposto al Ministero dell'Ambiente (per la VIA) e al Ministero della Cultura (per l'identificazione di eventuali vincoli architettonici e archeologici). Tutte queste fasi vengono svolte utilizzando informazioni e dati ottenuti principalmente dalla letteratura specialistica e dagli archivi della Pubblica amministrazione. I requisiti richiesti ai progettisti da questo approccio alla progettazione sono quindi di natura squisitamente tecnica.

L'avvio di dispositivi partecipativi ufficiali ha invece costretto i progettisti a fare anche i conti con requisiti di progettazione di natura diversa,

riunione dopo riunione e dibattito pubblico dopo dibattito pubblico. Questo ha generato un cambiamento graduale del loro modo di intendere la progettazione delle opere. Grazie alla strutturazione dei processi e alla conduzione professionale dei dibattiti pubblici, i progettisti sono stati ripetutamente indotti a guardare l'infrastruttura attraverso gli occhi degli abitanti dei territori, mettendosi almeno in parte nei panni di coloro che avrebbero dovuto sostenere i costi, i disagi e i cambiamenti dovuti ai cantieri, agli espropri e alla messa a regime delle nuove infrastrutture. Questa prospettiva non tecnica, certamente soggettiva ma concreta, non solo ha stimolato nei progettisti una maggiore consapevolezza della complessità dei territori e delle comunità che li vivono, ma li ha anche aiutati a identificare precocemente piccoli 'errori' di progettazione, che dipendevano non dalle capacità tecniche e professionali del personale addetto alla progettazione, ma piuttosto dall'ineludibile divario tra gli strumenti cartografici o i modelli previsionali e i contesti reali. Due esempi meritano di essere citati perché emblematici di questo impatto sulla progettazione.

Nel primo caso, gli ingegneri e gli specialisti che avevano progettato l'opera erano abbastanza sicuri che l'infrastruttura sarebbe stata accolta con favore dalla comunità locale, poiché rispondeva a un'esigenza nota da tempo e reclamata dalle Sindache e dai Sindaci del territorio. Inoltre, sebbene la realizzazione dell'infrastruttura comportasse l'esproprio di alcuni terreni a destinazione agricola, gli indennizzi per l'acquisto di nuovi terreni erano considerati molto generosi. Durante i primi incontri, i progettisti si resero però conto che una parte dei terreni oggetto di esproprio era destinata alla produzione di prodotti di elevata qualità, caratterizzati da disciplinari di produzione e da caratteristiche del suolo particolarmente stringenti, e che sarebbe stato molto difficile trovare altri terreni nelle vicinanze con caratteristiche simili a quelle dell'area toccata dal tracciato dell'opera. Tali informazioni non erano disponibili negli archivi nazionali né nelle mappe geomorfologiche dei Comuni. In altre parole, i progettisti capirono che *“non sarebbero mai stati in grado di costruire quella infrastruttura senza danneggiare gravemente i produttori di quella zona”* (I.12). Pertanto, modificarono il progetto di fattibilità già durante il processo di dibattito pubblico e lo discussero insieme agli agricoltori, ancora prima di ricevere la relazione conclusiva del/la Coordinatore/ricer. Il nuovo progetto di infrastruttura risultò meno efficiente dal punto di vista tecnico, ma garantì comunque

un'elevata efficacia attesa dell'opera e consenti di soddisfare un criterio di ragionevole tutela di esigenze concrete e motivate.

Nel secondo caso, alcuni cittadini che presero parte ai tavoli progettuali aiutarono i progettisti a identificare alcune interferenze archeologiche che non erano state notate durante la fase di progettazione, poiché le mappe del Ministero della Cultura non erano ancora state aggiornate in seguito al recente ritrovamento di alcune fondamenta romane. La modifica del progetto incorporò queste risultanze, di fatto consentendo di "evitare un considerevole aumento di tempo e denaro nella fase di realizzazione dell'opera" (I.13) grazie a un irrisorio rallentamento di poche settimane nell'iter di progettazione dovuto all'innesto del Dibattito pubblico.

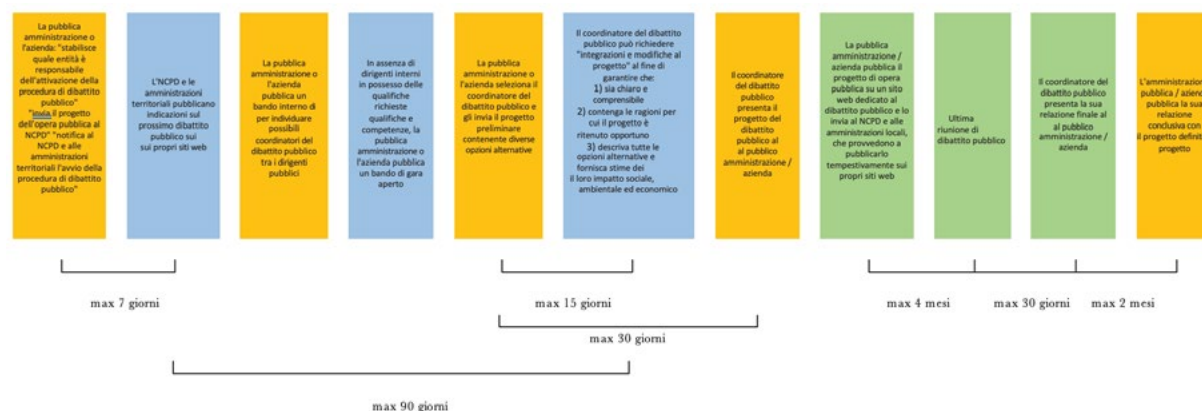
6. Segnali di sterilizzazione

A fronte dei vantaggi delineati nelle pagine precedenti, l'indagine sul caso italiano ha però anche fatto emergere alcuni effetti controproducenti dell'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative e deliberative. Regolamentare l'applicazione del dibattito pubblico ha in primo luogo sovrapposto alla dimensione di *processo* dei dispositivi inclusivi la dimensione di *procedura amministrativa*, soggetta ai diritti e agli obblighi stabiliti dal diritto amministrativo vigente (figura 1).

La proceduralizzazione è un passo necessario per qualsiasi istituzionalizzazione giuridica di processi e dispositivi che si inseriscono nel normale funzionamento delle istituzioni pubbliche. Questo passaggio richiede la formalizzazione di ruoli e funzioni, l'assegnazione di responsabilità e la fissazione di tempi certi,

ufficializzando e in un certo senso 'normalizzando' aspetti ed elementi dei processi che altrimenti, in assenza di specifiche delucidazioni e precisazioni, rischierebbero di lasciare le istituzioni pubbliche incapaci di intervenire nel processo per mancanza di coordinate operative. Tuttavia, l'indagine ha evidenziato come la proceduralizzazione abbia parallelamente contribuito a irrigidire parzialmente i processi, rendendoli meno flessibili. I Coordinatori e le Coordinatrici intervistati hanno richiamato all'unanimità questa problematica, offrendo vari esempi concreti di rigidità introdotte nei dibattiti pubblici dal 2021 al 2024 rispetto ai processi più flessibili condotti fino ad allora e alcuni commenti di partecipanti riportati nelle restituzioni degli incontri confermano questa lettura critica: incontri pubblici fissati in date obbligate dai tempi della procedura, per evitare eventuali ricorsi al Tribunale amministrativo regionale, ma controproducenti dal punto di vista del principio di partecipazione (come in giorni a ridosso di festività o in concomitanza con altri eventi importanti); mancati cambiamenti nell'agenda o nella struttura del processo concordate con le amministrazioni aggiudicatrici per evitare l'accusa di deviazione dalla procedura e quindi il rischio di una sospensione del procedimento, ma che sarebbero stati necessari dal punto di vista dell'efficacia del dispositivo, per rispondere in modo mirato a eventi o dinamiche impreviste (come la scarsa partecipazione di alcune categorie di cittadini o l'emergere di un nodo controverso che non era stato previsto dai progettisti dell'opera); più in generale una maggiore attenzione alla forma a discapito della sostanza dei processi. Come ha sintetizzato efficacemente un Coordinatore:

Figura 1. La procedura del Dibattito pubblico stabilita dalla normativa



Fonte: Elaborazione dell'Autrice da normativa nazionale

La proceduralizzazione ti spinge a prestare molta più attenzione alla forma che alla sostanza del processo, semplicemente perché qualsiasi soggetto che voglia boicottare il processo ha gioco facile a sfidarlo più sugli errori procedurali che non sul fronte dei contenuti. Di conseguenza, chi è responsabile del processo non può permettersi la minima disattenzione su questo fronte. (I.16)

Il risultato è quindi nel complesso non una vera e propria deriva verso la sterilizzazione dei processi e un totale svuotamento dei principi di partecipazione e deliberazione pubblica, ma l'emergere di chiari segnali in direzione di un loro irrigidimento e indebolimento dal punto di vista della qualità gestionale. Come si possa evitare di arrivare a una totale deriva sarebbe interessante scoprirlo nei contesti a istituzionalizzazione più matura.

7. Segnali di standardizzazione e cattura dell'attenzione

La seconda deriva sollevata dalle voci critiche del dibattito scientifico sull'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative e deliberative è il rischio di standardizzazione dei processi.

Dalla comparazione fra i 16 progetti di dibattito pubblico emerge effettivamente una certa standardizzazione dei formati. La struttura generale dei dibattiti pubblici è sostanzialmente simile in tutti i 16 casi: una conferenza stampa di lancio alla presenza degli enti locali del territorio toccato dal progetto; una fase di incontri informativi territoriali sulle ragioni dell'opera, le caratteristiche dell'infrastruttura e le eventuali alternative progettuali ancora in discussione, con possibilità di domande dal pubblico e risposte in presenza e in differita; una fase di incontri di approfondimento tematici aperti alla cittadinanza e alle associazioni, prevalentemente incentrati sugli impatti sul sistema produttivo ed economico, gli impatti ambientali e paesaggistici e le modalità realizzative dell'intervento (tempi, costi, espropri, gestione dei cantieri ecc.). Tuttavia, la struttura dei dibattiti pubblici è stata spesso personalizzata arricchendola con strumenti integrativi: workshop, tavoli tecnici con enti autorizzativi, sopralluoghi partecipati, open space technology, strumenti di *visioning* ecc. Nel complesso, dall'esclusiva analisi dei 16 dibattiti pubblici realizzati ex lege è difficile sostenere che la standardizzazione sia avvenuta per effetto diretto dell'istituzionalizzazione e non piuttosto per effetto di logiche di mercato delle società di facilitazione incaricate di gestire i processi. Il cosiddetto "mercato della partecipazione" (Mazeaud e Nonjon

2018) è infatti soggetto alle medesime logiche di qualsiasi altro mercato concorrenziale, con possibili tendenze alla standardizzazione o al contrario alla diversificazione dei 'prodotti'. Se però si confrontano questi processi inclusivi con processi partecipativi e deliberativi italiani su progetti infrastrutturali svoltisi prima della legge e analizzati da altre ricerche (Bobbio 2010; Pomatto 2011 e 2020; Florida 2013; Morisi e Perrone 2013; Ravazzi e Pomatto 2014), sebbene il formato sia molto simile, i metodi e gli strumenti utilizzati sembrano in effetti più variegati: talvolta il metodo della porta aperta è stato sostituito con metodi di selezione mirata o campionamento statistico dei partecipanti, in alcuni casi i tavoli di lavoro dei cittadini si sono svolti a porte chiuse con esperti e stakeholder a chiamata, alcuni dossier di progetto sono stati curati direttamente dai facilitatori invece che dai progettisti, talvolta sono stati istituiti dei comitati di supervisione multi-stakeholder per avallare le scelte di impostazione del processo ecc. Da questo sommario confronto è quindi già possibile intravedere dei segnali di standardizzazione, sebbene non una vera e propria deriva.

È infine interessante notare l'emergere di un'altra dinamica problematica strettamente legata all'istituzionalizzazione: l'innescarsi di un meccanismo che potremmo definire 'cattura dell'attenzione'. L'istituzionalizzazione dei dibattiti pubblici ha infatti catalizzato l'attenzione degli attori istituzionali e della società civile sul quadro normativo – i dettami della legge e del decreto attuativo, la loro integrazione nel quadro legislativo e amministrativo esistente, i possibili vizi di interpretazione ecc. – a discapito della dimensione sostanziale del funzionamento, delle dinamiche e dell'efficacia dei dibattiti pubblici che si stavano realmente svolgendo. Buona parte dei componenti della CNDP, dei parlamentari che si sono espressi sul dispositivo, degli esperti e consiglieri e persino degli esponenti di organizzazioni della società civile ha dimostrato di essere soggetta a questa deriva: tutte le proposte di riforma provenienti da questi attori sono state presentate prima che la CNDP avesse relazionato pubblicamente sull'andamento dei dibattiti pubblici reali di fronte alla commissione parlamentare competente e diverse proposte sono state presentate persino prima ancora che qualche dibattito pubblico venisse realizzato. Per citare solo alcune delle proposte di riforma della legge avanzate senza alcuna contezza dell'andamento reale di questi processi: la proposta di nuovo decreto per la creazione di un registro dei professionisti della partecipazione pubblica, la proposta di riduzione delle soglie dimensionali e di costo per le opere soggette

a dibattito pubblico (questa proposta è poi divenuta effettivamente decreto ministeriale, approvato nel 2022), la proposta di riduzione dei tempi della procedura (anche questa è divenuta Decreto del Ministro nel 2022), la proposta di modifica dello status della CNDP con l'estensione dei poteri e la dotazione di un budget dedicato, varie proposte di modifica delle opere soggette a dibattito pubblico.

Questa 'euforia legislativa' innescata dall'esistenza del nuovo quadro normativo (e naturalmente dagli inevitabili interstizi lasciati aperti da esso) è una chiara evidenza di come l'attenzione dei policymaker sia stata 'catturata' dalla regolamentazione di questi dispositivi a discapito della comprensione del loro reale funzionamento. L'attenzione di buona parte dell'arena di policy si è spostata dai fatti alle intenzioni, prima ancora di verificare se le intenzioni avessero prodotto qualche effetto. Anche la riforma della legge n. 50/2016 all'interno del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023 – che ha di fatto svuotato il Dibattito pubblico del suo carattere partecipativo e deliberativo trasformandolo in una procedura di accesso agli atti e raccolta di istanze scritte – è stata in effetti il risultato di un processo decisionale non solo confinato negli ambienti istituzionali, in particolare quelli del Consiglio di Stato, ma del tutto avulso da qualsiasi analisi dell'effettivo andamento dei dibattiti pubblici realizzati, delle dinamiche che li hanno caratterizzati e dei risultati che hanno prodotto: la bozza della riforma è stata confezionata senza alcuna interlocuzione con i membri della CNDP e ben prima che la CNDP avesse consegnato la propria relazione biennale al Parlamento. Questa vicenda ha suscitato sdegno e mobilitazione fra i professionisti e gli studiosi esperti di democrazia partecipativa e deliberativa, ma senza sortire alcun effetto concreto.

Conclusioni

Più di vent'anni fa, Blaug (2002, 102) affermava che "rendere più democratica la società significa trovare nuovi spazi e nuove forme di partecipazione pubblica". I tentativi di istituzionalizzare le pratiche partecipative e deliberative sposano senza dubbio questa logica (Chvalisz 2021; Abels *et al.* 2022). Tuttavia, gli effetti reali dell'istituzionalizzazione di tali pratiche nei sistemi democratici sono oggetto di un acceso dibattito: voci entusiastiche e voci fortemente critiche si confrontano e si alternano ruotando sostanzialmente intorno ai concetti di radicamento e svilimento. Alcuni sostengono che l'istituzionalizzazione aiuti a radicare le

pratiche partecipative e deliberative nelle democrazie rappresentative aumentando la loro legittimazione e la loro efficacia politica, mentre altri sostengono che questo fenomeno porti invece a svilire i processi snaturandoli delle loro reali potenzialità. L'analisi della breve esperienza di istituzionalizzazione dei dibattiti pubblici sulle grandi opere in Italia sembra dare parzialmente ragione ad entrambe le voci.

Nel caso italiano, l'istituzionalizzazione ha favorito una maggiore legittimazione del concetto di 'gestione' dei conflitti nei processi di costruzione delle politiche, finora in gran parte ancora denigrato rispetto alle più 'tradizionali' concezioni secondo cui i conflitti sociali vanno, in un'ottica decisionista, scavalcati, evitati o soppressi sul nascere, oppure, in un'ottica antagonista, alimentati e intensificati. L'introduzione di una normativa ad hoc ha indotto una parte degli attori istituzionali a dar credito e dignità a metodi e forme di gestione costruttiva dei conflitti sociali che fino a quel momento erano sostanzialmente ignorati, guardati con sufficienza o persino denigrati. L'applicazione sistematica di questi dispositivi sul territorio nazionale ha prodotto anche un cambiamento nello stile della progettazione: ingegneri e ingegnere, geologi e geologhe, economisti/e specializzati nell'analisi costi-benefici, dovendo interagire faccia a faccia periodicamente con cittadini comuni ed esponenti di associazioni in processi ufficiali, hanno gradualmente adattato il proprio linguaggio e il proprio stile di comunicazione per farsi capire da non addetti ai lavori più che per convincere cittadini ignoranti e inconsapevoli, e a incorporare nella progettazione una maggiore attenzione al punto di vista concreto di chi vive un territorio, in un certo senso mettendosi nei panni di chi viene toccato da una politica pubblica e aumentando di conseguenza l'efficacia politica dei processi. Al tempo stesso, esponenti di realtà associative e cittadini comuni hanno progressivamente familiarizzato con l'idea che la partecipazione possa passare anche da forme altamente strutturate di confronto dialogico con tecnici e professionisti, non solo di scontro o confronto posizionale.

Tuttavia, il rischio di sterilizzazione balenato dai critici si è rivelato fondato: l'istituzionalizzazione ha costretto i Coordinatori e le Coordinatrici dei dibattiti pubblici a prestare maggiore attenzione al rispetto delle procedure, riducendo così la flessibilità dei processi e l'attenzione alla sostanza delle dinamiche. Inoltre, alcuni segnali di standardizzazione sono emersi dal confronto fra la struttura comune dei dibattiti pubblici ex lege e

le diverse configurazioni di processi partecipativi e deliberativi su opere infrastrutturali degli anni passati. Infine, una chiara deriva non contemplata dal dibattito scientifico è emersa con evidenza: la cattura dell'attenzione di molti attori politici

e della società civile sugli strumenti normativi a discapito della sostanza dei processi, innescando un'euforia legalistica deleteria che ha portato a una riforma della normativa priva di motivazioni empiricamente fondate.

Bibliografia

- Abels G., Alemanno A., Crum B., Demidov A., Hierlemann D., Renkamp A., Trechsel A. (2022), *Next level citizen participation in the eu. Institutionalising citizens' assemblies*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung
- Abizadeh A. (2020), Representation, bicameralism, political equality, and sortition: reconstituting the second chamber as a randomly selected assembly, *Perspectives on Politics*, 19, n.3, pp.791-806
- 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
- Bächtiger A., Goldberg S. (2020), Towards a more robust, but limited and contingent defence of the political uses of deliberative minipublics, *Journal of Deliberative Democracy*, 16, n.2, pp.33-42
- Bartels K.P.R. (2015), *Communicative capacity. Public Encounters in participatory theory and practice*, Bristol, Policy Press
- Bell D. (1973), *The coming of post industrial society*, New York, Harper
- Bherer L., Simard L., Gauthier M. (2021), Developing the public participation field: the role of independent bodies for public participation, *Administration and Society*, 53, n.5, pp.680-707
- Blaug R. (2002), Engineering democracy, *Political Studies*, 50, n.1, pp.102-116
- Bobbio L. (2010), Il Dibattito Pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp.119-146
- Buchstein H. (2010), Reviving randomness for political rationality: elements of a theory of aleatory democracy, *Constellations*, 17, n.3, pp.435-454
- Bussu S., Bua A., Dean R., Smith G. (2022), Introduction: embedding participatory governance, *Critical Policy Studies*, 16, n.2, pp.133-145
- Chvalisz C. (2021), *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*, OECD Public Governance Policy Papers n.12, Paris, OECD Publishing
- Citroni G. (2024), Arene e attori del policy dismantling. La parabola del Dibattito Pubblico in Italia, *Stato e Mercato*, 131, n.2, pp.333-362
- Courant D. (2022), Institutionalizing deliberative mini-publics? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems, *Critical Policy Studies*, 16, n.2, pp.162-180
- Courant D. (2021), The promises and disappointments of the French citizens' convention for climate, *Deliberative Democracy Digest*, 9 giugno
- Curato N., Doerr N. (2022), Ethnography, in Ercan S.A., Asenbaum H., Curato N., Mendonça R.F., *Research methods in deliberative democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp.265-277
- Davidson S., Stark A. (2011), Institutionalising public deliberation: Insights from the Scottish Parliament, *British Politics*, 6, pp.155-186
- 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
- Dubieli H. (1998), Cultivated conflicts, *Political Theory*, 26, n.2, pp.209-220
- Dzur A.W. (2012), Four theses on participatory democracy: toward the rational disorganization of government institutions, *Constellations*, 19, pp.305-306
- Eisenstadt S.N. (1964), Institutionalization and change, *American Sociological Review*, 29, n.2, pp.235-247
- Escobar O. (2017), Making it official: participation professionals and the challenge of institutionalizing deliberative democracy, in Bherer L., Gauthier M., Simard L., *The Professionalization of Public Participation*, London, Routledge, pp.141-164
- Fagotto E., Fung A. (2014), Embedding public deliberation in community governance, in Girouard J., Sirianni

- C., *Varieties of civic innovation: deliberative, collaborative, network, and narrative approaches*, Nashville, Vanderbilt University Press, pp.7-22
- Fiket I., Pudar Drasko G., Allegretti G. (2026), Towards an Innovative Democracy: Institutionalizing Participation in Challenging Times, *Politics and Governance*, 15, articolo 11861, pp.1-8
- Florida A. (2013), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci
- Fourniau J.-M. (2011), L'Institutionnalisation controversée d'un modèle français de Débat Public, *Telescope*, 17, n.1, pp.70-93
- Gastil J., Wright E.O. (2019), *Legislature by lot: transformative designs for deliberative governance*, Londra, Verso Press
- Hammersley M. (2006), Ethnography: problems and prospects, *Ethnography and Education*, 1, n.1, pp.3-14
- Johnson G.F. (2015), *Democratic illusion: deliberative democracy in Canadian public policy*, Toronto, University of Toronto Press
- Lewanski R. (2013), Institutionalizing deliberative democracy. The 'Tuscany laboratory', *Journal of Public Deliberation*, 9, n.1 <<https://doi.org/10.16997/jdd.155>>
- Mazeaud A., Nonjon M. (2018), *Le marché de la démocratie participative*, Vulaine-sur-Seine, Édition du Croquant
- Morisi M., Perrone C. (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET
- Niessen C., Reuchamps M. (2019), *Designing a permanent deliberative Citizens' Assembly*, Working Paper Series n.6, Camberra, Centre for Deliberative Democracy and Global Governance
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, Paris, OECD Publishing
- Parsons T. (1990), Prolegomena to a theory of social institutions, *American Sociological Review*, 55, n.3, pp.319-333
- Pomatto G. (2020), Conflitti territoriali e Dibattito Pubblico: il caso della gronda di Genova, *Istituzioni del Federalismo*, 40, n.3, pp.701-709
- Pomatto G. (2011), *Gioco strategico e deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, Torino, SPS University Press
- Ravazzi S., Pomatto G. (2014), Flexibility, argumentation and confrontation. How deliberative minipublics can affect policies on controversial issues, *Journal of Public Deliberation*, 10, n.2 <DOI:10.16997/jdd.212>
- Ravazzi S. (2026), The legal institutionalisation of public deliberation and embeddedness in a democratic system: the Italian case, *Politics and Governance*, 14, Articolo 10692, pp.1-19
- 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
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Dubreuil B.H., Lefebvre R. (eds.) (2007), *Le Débat Public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte
- Smith G. (2018), The institutionalization of deliberative democracy: democratic innovations and the deliberative system, *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 4, n.2, pp.5-18
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Leipzig, Winckelmann

Stefania Ravazzi

stefania.ravazzi@unito.it

È Professoressa Associata presso l'Università di Torino, dove insegna Analisi delle politiche pubbliche, Governare le città e Governance e gestione alternativa dei conflitti. Si occupa di processi di governance collaborativa e meccanismi di gestione dei conflitti nei processi decisionali pubblici, di politiche locali e di politiche di risposta alle emergenze e alle crisi. Dal 2020 al 2023 ha fatto parte della Commissione nazionale per i dibattiti pubblici sulle grandi opere presso il Ministero delle Infrastrutture.