

Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi

Martina Faia

Università degli Studi di Catania
(Dottoranda)

Negli ultimi decenni, le trasformazioni delle democrazie occidentali hanno ridefinito le modalità di legittimazione della decisione pubblica, spostando l'attenzione dai meccanismi rappresentativi ai processi deliberativi. In questo quadro, il dibattito pubblico si configura come dispositivo istituzionale di democrazia procedurale, volto a integrare trasparenza, inclusione e confronto. L'articolo analizza, in prospettiva comparata, la traiettoria del dibattito pubblico in Francia e in Italia, con particolare riferimento al caso toscano, mettendo in luce le tensioni tra innovazione normativa e regressione istituzionale.

The public debate in Italy: between experimentation and crisis

In recent decades, Western democracies have undergone profound transformations in the legitimation of public decision-making, shifting attention from representative mechanisms to deliberative processes. Within this context, public debate has emerged as an institutional device of procedural democracy, aimed at fostering transparency, inclusion, and reasoned confrontation. The article adopts a comparative sociological perspective to examine the trajectory of public debate in France and Italy, with particular attention to the Tuscan case, highlighting the tensions between normative innovation and institutional regression.

DOI:10.53223/Sinappsi_2026-01-2

Citazione

Faia M. (2026), Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.30-42

Parole Chiave

Democrazia
Istituzioni
Sistemi di governance

Keywords

Democracy
Institutions
Systems of governance

Introduzione

Negli ultimi decenni, le democrazie occidentali hanno conosciuto trasformazioni profonde nel modo in cui si costruisce e si legittima la decisione pubblica. La crisi delle forme tradizionali di rappresentanza, l'erosione della fiducia istituzionale e l'indebolimento delle strutture intermedie hanno prodotto una crescente domanda di coinvolgimento diretto dei cittadini (Norris 2011). La legittimazione democratica non può più essere assicurata soltanto attraverso le istituzioni rappresentative, generate dalle elezioni: diventa sempre più rilevante il processo decisionale stesso, i suoi attori, le sue regole e le sue modalità di inclusione (Sorice 2019).

In questo contesto, la partecipazione e la deliberazione hanno assunto una centralità crescente. Esse non sono più soltanto strumenti

consultivi, ma dispositivi in grado di rafforzare la qualità della democrazia, assicurando trasparenza, inclusività e apertura al conflitto regolato (Bobbio 2011). Il dibattito pubblico – introdotto in Francia a metà degli anni Novanta e successivamente adottato, con modalità differenti, in altri Paesi europei – rappresenta uno degli strumenti più significativi di questa evoluzione. Nato come risposta a conflitti territoriali e ambientali, il *débat public* francese si è configurato come un istituto giuridico e sociale orientato a prevenire opposizioni radicali, promuovere il confronto tra esperti e cittadini e rafforzare la legittimazione delle decisioni in materia di grandi opere (Blondiaux 2008; Lascoumes e Le Galès 2007).

L'Italia ha recepito questo strumento con forte ritardo, seguendo una traiettoria ambivalente.

La Regione Toscana, con la legge n. 69/2007 e successivamente con la legge n. 46/2013, ha rappresentato un laboratorio pionieristico di democrazia deliberativa, anticipando molte delle soluzioni poi adottate a livello nazionale (Florida 2008a; Raffini 2012a). L'istituzionalizzazione nazionale è avvenuta con il Codice dei contratti pubblici del 2016 (D.Lgs. n. 50/2016), seguito dal DPCM 76/2018, che ne ha definito modalità e soglie applicative. Tuttavia, le riforme successive, in particolare il nuovo Codice degli appalti del 2023, hanno segnato un netto arretramento, riducendo lo strumento a mero adempimento formale, privo di incisività (Citroni 2024). Questa parabola offre una prospettiva privilegiata per osservare le tensioni tra innovazione e regressione istituzionale. Il dibattito pubblico, nato come dispositivo di democratizzazione e come opportunità di apprendimento collettivo, rischia oggi di essere neutralizzato e depoliticizzato. L'analisi che segue si propone di rispondere a due domande principali:

- quali condizioni socio-istituzionali hanno reso possibile l'emergere del dibattito pubblico in Italia;
- perché, nonostante queste premesse, l'istituto ha conosciuto un progressivo svuotamento politico a livello nazionale.

L'articolo affronta tali questioni in una prospettiva sociologica comparata, mettendo in luce come il dibattito pubblico rappresenti una delle vie italiane all'azione pubblica partecipata – una via segnata da istituzionalizzazione precoce, innovazione normativa e, al contempo, fragilità strutturale.

L'analisi qui proposta si fonda su un approccio qualitativo e comparato, basato su tre tipologie di fonti: documentazione normativa e amministrativa (leggi regionali, decreti nazionali, atti delle Commissioni nazionali per il dibattito pubblico (CNDP) francese e italiana); letteratura scientifica e rapporti istituzionali sul dibattito pubblico e sulla partecipazione deliberativa in Italia e in Francia; fonti secondarie relative a casi di studio regionali (Toscana, Emilia-Romagna, Puglia) e a processi di consultazione pubblica realizzati tra il 2007 e il 2024. È opportuno precisare che l'analisi empirica non riguarda le Città metropolitane in quanto enti di governo autonomi, dotati di propri statuti e regolamenti, bensì i comuni centrali delle aree metropolitane, nei quali sono stati osservati e analizzati strumenti di partecipazione di natura comunale o municipale. I processi considerati fanno dunque riferimento a dispositivi attivati a livello comunale – o sub-comunale – e non a strumenti propri dell'ente Città metropolitana in senso giuridico-istituzionale. Questa precisazione consente di delimitare con chiarezza il perimetro

dell'analisi e di evitare sovrapposizioni tra livelli di governo differenti, ricondurre l'osservazione empirica al principale livello di sperimentazione delle pratiche deliberative e interpretare in modo coerente le dinamiche partecipative nelle aree urbane complesse.

Nel loro insieme, tali scelte metodologiche permettono di coniugare la dimensione istituzionale con quella sociopolitica, indagando non solo i dispositivi normativi, ma anche le pratiche, i linguaggi e le culture organizzative che hanno accompagnato l'implementazione del dibattito pubblico in Italia.

1. Cornice teorica

La crisi della rappresentanza è uno dei temi più dibattuti della sociologia politica contemporanea e costituisce lo sfondo ineludibile entro cui leggere la parabola del dibattito pubblico in Italia (Piciacchia 2019). Essa si manifesta in diversi sintomi: il declino della partecipazione elettorale (Sampugnaro 2023; Fruncillo 2023), la crescente volatilità dei sistemi di partito, la diffusa sfiducia nei confronti delle istituzioni e la progressiva marginalizzazione delle forme tradizionali di intermediazione politica e sociale (Mair 2013; Norris 2011).

Il venir meno di questi canali di legittimazione ha reso più evidente la necessità di spazi alternativi di partecipazione, in cui i cittadini possano non solo esprimere preferenze, ma anche contribuire attivamente alla costruzione della decisione pubblica (Bobbio e Pomatto 2007). Come sottolinea Rosanvallon (2008), la legittimità democratica non si esaurisce più nella dimensione elettorale, ma si articola in forme più diffuse di legittimità procedurale, fondate sulla trasparenza, sull'inclusione e sul riconoscimento della pluralità dei punti di vista.

Il dibattito pubblico risponde precisamente a questa esigenza. Esso garantisce accesso alle informazioni, apertura del confronto e possibilità di influenzare le scelte in una fase precoce del processo decisionale, configurandosi come uno strumento di democrazia procedurale e di legittimazione preventiva (Moro 2022). In un contesto caratterizzato da una fiducia istituzionale fragile, il dibattito pubblico rappresenta un tentativo di ricostruire legami di fiducia orizzontali e verticali e di riattivare forme di cittadinanza più inclusive e riflessive.

Il passaggio dal paradigma del *government* a quello della *governance* costituisce un riferimento cruciale per comprendere il senso e le ambivalenze di questo strumento. Come evidenziato da Rhodes (1997), la *governance* si caratterizza per la presenza di reti di attori interdipendenti, per la negoziazione e per la cooperazione, in contrasto con la logica verticale e gerarchica del governo tradizionale. Il dibattito pubblico si colloca pienamente in questa

traiettorie: non sostituisce la decisione politica, ma la prepara, aprendo spazi di confronto regolato e prevenendo l'escalation di conflitti distruttivi. Lascombes e Le Galès (2007) hanno interpretato tali strumenti come veri e propri 'dispositivi di governance', capaci di incorporare e al tempo stesso canalizzare le tensioni sociali in spazi regolati e produttivi. Tuttavia, essi segnalano anche il rischio che la governance si riduca a una mera gestione del dissenso, perdendo la dimensione trasformativa che dovrebbe caratterizzare l'esperienza deliberativa (Blondiaux e Fourniau 2011).

In questa prospettiva, la letteratura sul rapporto tra federalismo, governance multilivello e partecipazione offre ulteriori elementi interpretativi per comprendere le condizioni di efficacia e di stabilità degli strumenti partecipativi. In particolare, le ricerche condotte dal gruppo di ricerca di EURAC di Bolzano hanno mostrato come le configurazioni istituzionali multilivello incidano in modo significativo sulle forme, sulla qualità e sulla durata delle pratiche partecipative (Trettel 2020). Tali studi evidenziano come i contesti caratterizzati da una maggiore autonomia territoriale e da competenze politiche decentrate tendano a favorire pratiche partecipative più radicate, flessibili e adattabili ai contesti locali, mentre i livelli centrali di governo privilegiano più frequentemente modelli standardizzati e proceduralizzati, orientati al coordinamento amministrativo e al controllo dei conflitti. Questa chiave di lettura consente di interpretare l'istituzionalizzazione della partecipazione non come un processo lineare, ma come una dinamica fortemente dipendente dall'assetto istituzionale e dalla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

In questo contesto si colloca il dibattito teorico sull'istituzionalizzazione della partecipazione deliberativa. Il concetto di istituzionalizzazione può essere inteso sia come processo di sedimentazione culturale e sociale di pratiche e valori, sia come formalizzazione giuridica attraverso norme, procedure e organizzazioni dedicate. Negli ultimi anni, l'attenzione della letteratura si è concentrata in particolare su quest'ultima dimensione, ossia sull'istituzionalizzazione legale della deliberazione, intesa come introduzione di obblighi, diritti e dispositivi procedurali volti a integrare la partecipazione nei processi decisionali pubblici.

Il dibattito più recente ha messo in luce come tale istituzionalizzazione produca effetti ambivalenti sull'*embeddedness* della deliberazione nei sistemi democratici (Bussu *et al.* 2022; Ravazzi 2026). In questa prospettiva, l'istituzionalizzazione può rafforzare l'*embeddedness* favorendo la diffusione, la ripetizione e la legittimazione delle pratiche

partecipative, ma può anche indebolirla quando genera effetti di routinizzazione, sterilizzazione e burocratizzazione, soprattutto se prevale una logica amministrativa orientata all'efficienza procedurale piuttosto che all'apertura al conflitto e all'apprendimento collettivo.

La riflessione di Elster (2009) offre ulteriori strumenti analitici per interpretare questa tensione, distinguendo tra pratiche orientate al processo e pratiche orientate al risultato. Le prime attribuiscono valore al confronto in sé, privilegiando l'apprendimento reciproco, il dialogo argomentato e la costruzione di fiducia tra attori diversi; le seconde concepiscono la partecipazione come uno strumento funzionale, utile a migliorare l'efficienza delle decisioni, a ridurre i costi del conflitto o a fornire legittimazione *ex post* a scelte già definite.

Nella sua concezione originaria, il *débat public* francese si colloca chiaramente nella prima categoria: esso è pensato come uno spazio discorsivo in cui cittadini informati, supportati da esperti indipendenti, possono confrontarsi sulle alternative progettuali prima che queste diventino vincolanti (Fung 2007). L'esperienza italiana mostra invece come l'implementazione dello strumento possa scivolare progressivamente nella seconda logica, trasformandosi da arena deliberativa in procedura amministrativa. In questo passaggio, la partecipazione rischia di perdere la propria portata trasformativa, diventando un meccanismo rituale di legittimazione formale, percepito dai cittadini come inefficace o puramente simbolico, come mostrano alcune analisi empiriche sui processi deliberativi italiani, in cui la dimensione negoziale tende a prevalere su quella argomentativa (Floridia 2008b).

Come sottolinea Alietti (2014), la partecipazione istituzionalizzata è attraversata da una tensione costante tra riconoscimento formale e rischio di cooptazione. Se da un lato le arene regolamentate offrono garanzie di accesso paritario, neutralità e trasparenza, dall'altro possono irrigidirsi in pratiche burocratizzate, riducendo lo spazio per il conflitto e contribuendo a una depoliticizzazione delle decisioni. Questa ambivalenza è cruciale per comprendere la parabola italiana del dibattito pubblico. In Toscana, la partecipazione era stata concepita come esperienza inclusiva e fortemente radicata nei territori; a livello nazionale, invece, lo strumento è stato progressivamente normalizzato, fino a perdere gran parte del suo potenziale trasformativo. Ciò conferma la tesi di Bobbio (2010a), secondo cui la partecipazione istituzionalizzata è caratterizzata da una tensione intrinseca tra due poli opposti: emancipazione e neutralizzazione. Nel primo caso, la partecipazione rafforza la democrazia, favorendo l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali e la

redistribuzione del potere politico; nel secondo, pur formalmente riconosciuta, essa viene svuotata della sua capacità critica e trasformativa, riducendosi a procedura consultiva priva di incidenza reale.

Per interpretare lo svuotamento progressivo del dibattito pubblico in Italia risulta infine particolarmente utile il concetto di *policy dismantling*, che descrive quei processi attraverso i quali politiche pubbliche non vengono abolite apertamente, ma gradualmente ridimensionate, depotenziate e private delle loro caratteristiche originarie (Pierson 1995; Jordan *et al.* 2012). Applicando questa chiave di lettura al caso italiano, Citroni (2024) mostra come lo strumento introdotto nel 2016 come innovazione deliberativa sia stato progressivamente svuotato fino a perdere le sue funzioni distintive. La riforma del 2023 costituisce un esempio paradigmatico di smantellamento selettivo: il dibattito pubblico non viene formalmente abolito, ma privato della sua capacità di incidere sui processi decisionali. Dal punto di vista sociologico, il *policy dismantling* evidenzia la fragilità delle innovazioni democratiche: in assenza di un solido radicamento culturale e istituzionale, anche strumenti formalmente avanzati rischiano di trasformarsi in gusci vuoti, incapaci di mantenere le promesse originarie di democratizzazione, inclusione e apprendimento collettivo.

2. Il laboratorio toscano

La Regione Toscana ha rappresentato, fin dal primo decennio degli anni Duemila, il più importante laboratorio istituzionale italiano in materia di partecipazione. Mentre in altre realtà le esperienze si sono limitate a pratiche episodiche o a esperimenti promossi 'dal basso' – si pensi al caso del Comune di Genova nel 2008-2009 (Bobbio 2010b) – in Toscana si è consolidata una chiara volontà politica di tradurre la partecipazione in un dispositivo stabile, dotato di una cornice legislativa autonoma e di risorse dedicate (Pomatto 2022). La svolta è arrivata con la legge regionale n. 69/2007, intitolata *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*. Essa è stata definita "pionieristica" da più autori (Floridia 2008a; Pizzanelli 2008; Raffini 2012a) per la capacità di introdurre in Italia un impianto normativo coerente, in grado di trasformare la partecipazione da pratica occasionale a strumento strutturale della governance regionale.

Accanto a questo modello di istituzionalizzazione 'forte', basato su una legge organica specificamente dedicata alla partecipazione, il panorama italiano presenta tuttavia una pluralità di forme di regolamentazione più deboli e indirette. In questo senso, la letteratura ha parlato di un

vero e proprio *mosaico* di legislazioni regionali in materia partecipativa, caratterizzato da soluzioni differenziate e da gradi variabili di formalizzazione (Vipiana 2020). In alcune regioni, infatti, la promozione delle pratiche partecipative non è avvenuta attraverso leggi autonome, ma tramite disposizioni contenute nelle leggi finanziarie regionali o in atti di bilancio. È il caso, ad esempio, del Lazio tra il 2005 e il 2009, dove la partecipazione è stata sostenuta attraverso specifici articoli della legge finanziaria (Allegretti 2010), e della Sicilia a partire dal 2014, con riferimento in particolare ai bilanci partecipativi comunali introdotti mediante meccanismi di finanziamento vincolato. Queste esperienze mettono in luce come l'istituzionalizzazione della partecipazione possa articolarsi lungo un continuum di gradi di formalizzazione, che va da cornici normative esplicite a forme più indirette di regolazione. Anche laddove non siano presenti leggi regionali dedicate, le pratiche partecipative implicano infatti un livello minimo di istituzionalizzazione, legato alla previsione di risorse finanziarie, a criteri di accesso ai fondi e a modalità di rendicontazione definite da Comuni e Regioni.

Il contesto politico-istituzionale toscano risultava particolarmente favorevole: la Regione poteva contare su una tradizione di innovazione amministrativa, su una società civile vivace e su un'amministrazione regionale interessata a sperimentare strumenti di coinvolgimento civico in grado di rafforzare la legittimità delle politiche. Non a caso, numerosi osservatori hanno descritto la Toscana come un vero e proprio "laboratorio di democrazia deliberativa multilivello" (Lewanski 2007; Sampugnaro 2023).

La legge del 2007 si distingueva per alcuni tratti innovativi. In primo luogo, l'istituzione di un fondo annuale per la partecipazione, pari a circa un milione di euro, destinato a finanziare processi partecipativi promossi da enti locali, scuole, associazioni e gruppi civici. In secondo luogo, la creazione dell'Autorità regionale per la partecipazione, organismo indipendente incaricato di selezionare i progetti, fornire supporto metodologico, monitorare i processi e valutarne gli esiti. Un ulteriore elemento innovativo riguardava l'apertura inclusiva dei soggetti legittimati alla partecipazione, estesa non solo ai residenti e ai cittadini italiani, ma anche a stranieri, apolidi, studenti e lavoratori presenti sul territorio (Raffini 2012b). Infine, la legge favoriva la sperimentazione di strumenti flessibili, dal bilancio partecipativo alla pianificazione urbanistica, fino a percorsi deliberativi tematici.

Nonostante la ricchezza delle iniziative, la legge presentava anche alcuni limiti. In primo luogo, non

venne mai attivato un dibattito pubblico in senso stretto, poiché lo strumento rimaneva facoltativo e lasciato alla discrezionalità delle amministrazioni. Inoltre, l'Autorità regionale soffriva di carenze organizzative e di personale, con conseguenze prevedibili sulla capacità di monitoraggio e di accompagnamento dei processi (De Santis 2015).

Dal punto di vista sociologico, la legge regionale n. 69/2007 può essere interpretata come un tentativo di conciliare democrazia partecipativa e rappresentativa attraverso un approccio dialogico e inclusivo. Questa impostazione è stata letta anche come un'espressione di *democrazia di prossimità*, in cui il livello regionale funge da cerniera tra istituzioni rappresentative e cittadini (Sgueo 2010).

La seconda fase si apre con la legge regionale n. 46/2013, che segna il passaggio da una logica prevalentemente sperimentale a un impianto più strutturato. Il testo, significativamente intitolato *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, esplicita l'intenzione di rendere la partecipazione una componente ordinaria dell'azione amministrativa.

Le principali innovazioni introdotte possono essere così sintetizzate. In primo luogo, l'introduzione dell'obbligatorietà del dibattito pubblico per tutte le opere di rilevanza regionale con un investimento superiore a 50 milioni di euro, mentre per gli interventi compresi tra i 10 e i 50 milioni la partecipazione rimaneva facoltativa. Tale soglia anticipava scelte successivamente recepite a livello nazionale, come evidenziato dal DPCM 76/2018. In secondo luogo, la ridefinizione dei tempi procedurali, con l'obbligo di avviare il dibattito pubblico prima dell'approvazione del progetto definitivo, in linea con il modello francese della *Loi Barnier* anticipando alcune soluzioni poi recepite a livello nazionale, seppur con significative differenze rispetto all'esperienza francese (Timo 2019). Un'ulteriore innovazione riguardava la trasformazione dell'Autorità regionale da organo monocratico a organismo collegiale composto da tre membri indipendenti, con l'obiettivo di rafforzarne l'autonomia e la credibilità. Accanto a ciò, veniva prevista la sospensione degli atti regionali connessi durante lo svolgimento del dibattito pubblico, a tutela della sua efficacia procedurale. Infine, si ampliava la platea dei promotori del dibattito, consentendo l'attivazione dei processi a chiunque fosse in grado di dimostrare un interesse rilevante, pur mantenendo vincoli per le organizzazioni collettive al fine di prevenire derive corporative (Ciancaglini 2014).

Queste innovazioni collocano la Toscana come modello avanzato di democrazia integrata, in cui la partecipazione non rappresenta un momento episodico, ma una componente ordinaria del ciclo decisionale.

Il modello toscano si distingue inoltre per il forte radicamento territoriale delle pratiche partecipative, che valorizzano le comunità locali e le esperienze civiche, e per un'elevata inclusività, estendendo progressivamente la legittimazione alla partecipazione a migranti, studenti e gruppi informali. Esso si caratterizza infine per un approccio multilivello, in cui la legge regionale integra le dinamiche locali con quelle regionali, configurando la Toscana come un laboratorio di governance policentrica (Freschi e Raffini 2008).

In Toscana, nel 2015 e nel 2017, sono stati indetti due dibattiti pubblici relativi alla riqualificazione del porto di Livorno e al ripristino dei siti di attività estrattive nel Comune di Gavorrano. Tuttavia, anche la L.R. n. 46/2013 non è stata esente da limiti. La mancata realizzazione di dibattiti pubblici su larga scala, le tensioni con lo Stato centrale – che ha impugnato alcune disposizioni, ad esempio sui compensi dei membri dell'Autorità – e le difficoltà operative hanno ridotto la portata trasformativa della norma. Nel complesso, il percorso toscano può essere interpretato come un laboratorio istituzionale di innovazione democratica, capace di anticipare soluzioni poi adottate a livello nazionale (obbligatorietà sopra soglia, garanzie di indipendenza, fondi dedicati), promuovere un'idea di cittadinanza attiva e inclusiva e rendere la partecipazione una componente strutturale della governance regionale. Al tempo stesso, le difficoltà incontrate evidenziano i rischi tipici della partecipazione istituzionalizzata: discrezionalità amministrativa, limiti organizzativi e ridotta capacità di incidere sulle scelte strategiche. Come osserva la letteratura (Alietti 2014; Bobbio 2010c), strumenti pensati per democratizzare le decisioni possono trasformarsi, in assenza di reale volontà politica, in meccanismi rituali o marginali, rischiando di ridurre la partecipazione a una dimensione formale, priva di reale incidenza sulle politiche pubbliche.

3. L'istituzionalizzazione nazionale (2016-2018)

L'esperienza toscana ha costituito un riferimento diretto per l'introduzione del dibattito pubblico in Italia a livello nazionale. Numerosi osservatori (Sampugnaro 2018) hanno sottolineato come le innovazioni sperimentate in Toscana abbiano ispirato la scrittura del D.Lgs. n. 50/2016, noto come Nuovo Codice dei contratti pubblici. Già alcuni anni prima, parte della dottrina aveva interpretato l'introduzione del dibattito pubblico come una possibile 'svolta' per un sistema politico tradizionalmente restio alla decisione condivisa (Vittori 2013).

Per la prima volta, lo Stato italiano ha introdotto una disciplina del dibattito pubblico inteso come strumento di trasparenza e di partecipazione nelle

opere infrastrutturali e architettoniche di rilevanza strategica (Allegretti 2018; Posteraro 2020). La finalità dichiarata era duplice: da un lato, mirava a prevenire conflitti territoriali e opposizioni radicali, ancora profondamente segnate dall'esperienza del 'caso TAV'; dall'altro, intendeva rafforzare la legittimazione democratica delle decisioni, in continuità con le esperienze già maturate in ambito francese e regionale.

La disciplina attuativa è giunta due anni dopo, con il DPCM 10 maggio 2018, n. 76, che ha dettagliato modalità e criteri di applicazione. Le principali novità furono:

1. Definizione formale del dibattito pubblico come 'processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico', da svolgere preferibilmente nella fase di redazione del Documento di fattibilità delle alternative progettuali.
2. Soglie dimensionali e finanziarie per l'obbligatorietà, differenziate per tipologia di opere (autostrade oltre i 40 km, ferrovie oltre i 50 km, impianti energetici oltre i 300 MW ecc.).
3. Istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico (CNDP), collocata presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, con compiti di coordinamento, monitoraggio e supporto metodologico.
4. Fasi procedurali codificate: prevedono che la stazione appaltante predisponga un dossier informativo, che siano svolti incontri pubblici e momenti di consultazione plurali, che un coordinatore indipendente rediga una relazione conclusiva e che la stazione appaltante risponda agli esiti emersi nel confronto, garantendo così trasparenza, partecipazione e tracciabilità delle decisioni.

Si trattava, almeno sulla carta, di un salto di qualità rispetto alle esperienze frammentarie precedenti: lo Stato si dotava di un quadro giuridico unitario e di un'autorità nazionale per la garanzia procedurale. Nonostante la rilevanza normativa, le prime applicazioni del dibattito pubblico nazionale sono state sporadiche e segnate da difficoltà operative. Le amministrazioni coinvolte hanno mostrato scarsa familiarità con lo strumento, percepito spesso come un aggravio burocratico e temporale piuttosto che come occasione di confronto (Anselmi e Coppola 2017).

Inoltre, la CNDP italiana non godeva della stessa autonomia della sua omologa francese. La collocazione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti la rendeva vulnerabile a pressioni politiche e amministrative, riducendone la neutralità percepita. Da questa dinamica emerge una tensione strutturale tra due logiche: da un lato, la logica deliberativa,

orientata a costruire arene inclusive e dialogiche; dall'altro, la logica amministrativa, che invece rischia di ridurre il dibattito a un mero adempimento formale, da esaurire nel minor tempo possibile. Il modello nazionale introdotto tra il 2016 e il 2018 si distingue in modo netto dall'esperienza maturata nel laboratorio toscano. Mentre quest'ultimo poneva al centro la dimensione della prossimità territoriale e la valorizzazione della pluralità dei soggetti sociali coinvolti, il modello statale ha imboccato un percorso improntato alla centralizzazione istituzionale e alla crescente burocratizzazione delle procedure. Tale differenza si manifesta su vari piani: la Commissione nazionale, infatti, è stata collocata all'interno di un ministero, perdendo così lo status di autorità indipendente; le soglie di accesso elevate hanno di fatto escluso una parte significativa dei progetti locali, spesso caratterizzati da un forte impatto sociale e ambientale; infine, le procedure, rigidamente codificate, hanno contribuito a ridurre la flessibilità e la capacità di adattamento del dibattito pubblico ai contesti concreti. Da un punto di vista sociologico, questa distinzione riflette due concezioni profondamente diverse della democrazia deliberativa. Da un lato, il modello toscano si fondava su un'idea di legittimazione sociale costruita attraverso la prossimità, il dialogo e il radicamento nelle comunità locali; dall'altro, il modello nazionale tendeva a privilegiare obiettivi di semplificazione amministrativa e di contenimento dei conflitti, spostando così l'attenzione dal piano della partecipazione sostantiva a quello dell'efficienza procedurale.

Pur con i suoi limiti, la fase 2016-2018 ha rappresentato un passaggio fondamentale: per la prima volta, lo Stato italiano ha riconosciuto formalmente il valore della partecipazione deliberativa nelle grandi opere, ancorandola a un dispositivo giuridico nazionale.

Tuttavia, già in questa fase erano percepibili i primi segnali di una possibile regressione. Si evidenziava, ad esempio, la mancanza di un'autorità effettivamente indipendente, la concentrazione del dibattito sulle grandi opere strategiche a scapito delle dinamiche e dei conflitti locali, l'assenza di vincoli sugli esiti del processo, nonché la tendenza a percepire il dibattito più come una procedura burocratica che come un autentico spazio politico.

In questo senso, il periodo 2016-2018 può essere letto come una fase ibrida e fragile: un momento di istituzionalizzazione formale che, però, non ha mai generato un radicamento culturale e politico, rendendo lo strumento vulnerabile ai successivi processi di *policy dismantling*.

La prima battuta d'arresto significativa per il dibattito pubblico a livello nazionale si è avuta

con il cosiddetto Decreto Semplificazioni (D.L. n. 76/2020, convertito nella L. n. 120/2020). In risposta all'emergenza sanitaria da Covid-19, il legislatore ha introdotto una deroga che rendeva facoltativo il ricorso al dibattito pubblico per le opere di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale.

La giustificazione ufficiale era legata alla necessità di accelerare la realizzazione delle infrastrutture, considerate essenziali per la ripresa economica. Tuttavia, dal punto di vista sociologico, questa sospensione rappresenta un chiaro esempio di tensione tra due logiche: da un lato, la domanda di rapidità ed efficienza in tempi di crisi; dall'altro, la necessità di garantire trasparenza e inclusività nei processi decisionali (Moro 2022). La conseguenza pratica è stata un indebolimento della dimensione partecipativa proprio in un momento in cui la gestione dell'incertezza avrebbe richiesto maggiore legittimazione sociale. In altri termini, lo strumento è stato sacrificato sull'altare dell'urgenza, mostrando la sua fragilità di fronte a priorità emergenziali.

Nel 2021, con il varo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il dibattito pubblico ha conosciuto un temporaneo tentativo di rilancio. L'articolo 46 del D.L. n. 77/2021 (convertito in L. n. 108/2021) ha abbassato le soglie dimensionali per l'obbligatorietà, semplificato l'iter e ribadito la centralità del confronto preventivo con i cittadini. Questo intervento era coerente con l'impianto europeo di governance partecipativa: il principio di democrazia partecipativa, sancito dall'art. 11 TUE, e le raccomandazioni della Commissione europea in materia di coinvolgimento civico nei processi decisionali. In particolare, la Commissione aveva sottolineato come la realizzazione del PNRR dovesse essere accompagnata da meccanismi di consultazione trasparenti e inclusivi (Moro 2022). Nonostante le premesse, l'attuazione concreta è rimasta limitata. Le difficoltà organizzative, la scarsa abitudine delle amministrazioni e la persistenza di una cultura politica orientata alla velocità piuttosto che alla qualità deliberativa hanno ridotto l'impatto del rilancio.

Il colpo più significativo è arrivato con il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), adottato in attuazione della legge delega n. 78/2022. L'articolo 40 e l'allegato 1.6 hanno ridefinito radicalmente la disciplina del dibattito pubblico, segnando una regressione rispetto ai principi introdotti nel 2016.

Le principali modifiche possono essere riassunte come segue:

1. esclusione dei cittadini: la partecipazione è riservata alle amministrazioni interessate e ai soli portatori di interesse collettivo, riducendo lo spazio per la cittadinanza attiva;

2. soppressione della Commissione nazionale: viene meno l'organo indipendente di garanzia e monitoraggio, con conseguente perdita di neutralità;
3. riduzione della trasparenza: l'obbligo di informazione e pubblicità si limita a generiche pubblicazioni sui siti web delle stazioni appaltanti;
4. concentrazione dei poteri: il procedimento viene gestito direttamente dalla stazione appaltante, coadiuvata da un responsabile del dibattito che non rappresenta più in modo imparziale tutti i punti di vista (Scognamiglio 2023).

Secondo diversi analisti, questa riforma rappresenta un chiaro caso di *policy dismantling* (Citroni 2024). Lo strumento non viene abolito formalmente, ma svuotato dei suoi principi fondanti: partecipazione, neutralità, indipendenza, trasparenza. Il dibattito pubblico si riduce così a un adempimento formale, funzionale a legittimare decisioni già prese piuttosto che a costruirle in modo condiviso. Dal punto di vista sociologico, la parabola discendente del dibattito pubblico in Italia rivela almeno tre dinamiche di fondo:

1. la prevalenza dell'efficienza sulla democrazia: l'argomento della semplificazione e della rapidità ha avuto la meglio sulla necessità di garantire inclusione e trasparenza. Ciò riflette una concezione della politica come amministrazione tecnica, più che come processo deliberativo (Rosanvallon 2008);
2. la fragilità istituzionale delle innovazioni democratiche: strumenti partecipativi introdotti con ambizioni trasformative possono essere facilmente smantellati in assenza di radicamento politico e culturale (Bobbio 2018);
3. la marginalizzazione del conflitto: riducendo la partecipazione, le riforme hanno cercato di neutralizzare il dissenso, trasformando il dibattito pubblico da spazio di confronto a passaggio burocratico. Tuttavia, così facendo, rischiano di alimentare forme di protesta extra-istituzionale e conflittualità radicale, che lo strumento era stato originariamente pensato per prevenire.

Tra il 2020 e il 2023, il dibattito pubblico italiano è passato da strumento potenzialmente trasformativo a 'guscio vuoto'. La sospensione durante l'emergenza sanitaria, il rilancio solo parziale con il PNRR e la regressione con il nuovo Codice degli appalti hanno mostrato la difficoltà del sistema politico italiano a consolidare pratiche di democrazia deliberativa. Il rischio attuale è che il dibattito pubblico, invece di costituire un dispositivo di legittimazione e di prevenzione dei conflitti, diventi un rituale formale, percepito come inefficace

dai cittadini e quindi incapace di rafforzare la fiducia nelle istituzioni. L'esperienza italiana del dibattito pubblico si colloca prevalentemente nel paradigma della *partecipazione per decidere*, orientata al confronto e alla costruzione di consenso nelle fasi preliminari delle politiche. Tuttavia, negli ultimi anni si è progressivamente affermata una diversa traiettoria, quella della *partecipazione per fare*, una delle 'vie italiane' più significative.

In questo nuovo orizzonte, la partecipazione non si limita a discutere decisioni, ma diventa pratica di co-programmazione e co-produzione: si pensi ai *patti di collaborazione* per la gestione dei beni comuni, alle *comunità energetiche rinnovabili*, al *monitoraggio civico* legato al PNRR, alle esperienze di rigenerazione urbana partecipata. Questi percorsi, spesso nati ai margini dell'amministrazione formale, mostrano una capacità concreta di innovare i processi istituzionali, producendo apprendimento collettivo, capitale civico e nuove professionalità (facilitatori, mediatori, *community manager*). Il contrasto tra il dibattito pubblico – ancora legato alla logica deliberativa – e queste pratiche collaborative segnala una transizione in atto: dalla partecipazione come confronto alla partecipazione come produzione di politiche e servizi. Tale evoluzione suggerisce che il futuro delle politiche partecipative italiane si giocherà sulla capacità di integrare queste due dimensioni, evitando che la prima resti un rito procedurale e che la seconda rimanga confinata a esperienze locali.

4. Confronto sociologico tra Francia, Toscana e Italia nazionale

Il confronto sociologico tra i modelli francese, toscano e italiano del dibattito pubblico richiede di affiancare all'analisi normativa una ricostruzione empirica delle modalità di attuazione dello strumento, della sua diffusione nel tempo e dei suoi effetti sui processi decisionali. In questa prospettiva, l'analisi si fonda sui dati istituzionali disponibili, sulle relazioni ufficiali degli organismi competenti e sulle principali evidenze empiriche prodotte dalla letteratura, con l'obiettivo di valutare non solo quanti e quali interventi siano stati sottoposti a dibattito pubblico, ma anche con quali esiti, con quali tempi e con quale grado di incisività della partecipazione. Tale scelta metodologica consente di rispondere alle questioni sollevate in letteratura circa l'effettività dello strumento, pur riconoscendo i limiti legati alla disomogeneità delle fonti e alla parziale incompletezza dei dati disponibili.

Nel contesto francese, il *débat public* si configura come uno strumento pienamente istituzionalizzato e routinizzato della governance delle grandi opere, sostenuto da un sistema stabile di monitoraggio e

di produzione continuativa di dati empirici. Secondo i dati ufficiali della Commission nationale du débat public (CNDP), dalla sua istituzione fino al 2021 sono stati organizzati oltre cento dibattiti pubblici e circa 296 consultazioni. Aggiornamenti più recenti indicano che entro il 2024 il numero complessivo delle procedure partecipative supervisionate dalla CNDP ha superato le 530 unità: di queste, oltre 110 corrispondono a dibattiti pubblici in senso stretto, mentre le restanti riguardano procedure di concertazione preventiva e altre forme di partecipazione formalmente riconosciute. Questo dato segnala non solo la continuità del ricorso al dibattito pubblico come strumento decisionale, ma anche una progressiva diversificazione delle modalità partecipative, adattate a differenti tipologie di intervento e livelli di complessità progettuale (Commission nationale du débat public 2021; 2024). Nel biennio 2023-2024 sono stati inoltre avviati nuovi dibattiti di rilievo nazionale – tra cui quelli sulla pianificazione spaziale marina, sull'energia offshore e su grandi progetti energetici e minerari – confermando il carattere attuale e non episodico dello strumento.

Le valutazioni aggregate prodotte dalla CNDP consentono di osservare con una certa precisione gli esiti dei processi partecipativi. Circa il 58% dei progetti sottoposti a dibattito pubblico ha registrato modifiche progettuali a seguito del confronto con i partecipanti, mentre solo una quota residuale è stata abbandonata (Commission nationale du débat public 2021). Tali dati suggeriscono che il dibattito pubblico operi prevalentemente come dispositivo di riorientamento e riformulazione delle decisioni, più che come strumento di veto. Dal punto di vista temporale, sebbene il dibattito pubblico comporti un investimento nelle fasi preliminari del processo decisionale, la letteratura e i dati istituzionali francesi mostrano che tale investimento non si traduce necessariamente in un allungamento complessivo dei tempi di realizzazione delle opere. Al contrario, esso può contribuire a ridurre conflitti successivi e contenziosi, producendo effetti positivi sulla stabilità e sulla prevedibilità delle decisioni (Blondiaux 2008; Lascoumes e Le Galès 2007).

Nel caso italiano nazionale, l'introduzione del dibattito pubblico con l'art. 22 del D.Lgs. n. 50/2016 e la successiva istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico hanno prodotto una base empirica più recente e meno strutturata. Secondo la Relazione della CNDP a due anni dalla sua attuazione, nei primi due anni di operatività sono stati attivati complessivamente 17 dibattiti pubblici relativi a opere infrastrutturali di rilevanza nazionale, in particolare nei settori dei trasporti e delle grandi opere pubbliche (Commissione nazionale per il

dibattito pubblico 2023). Le informazioni più recenti disponibili sui portali istituzionali – in particolare quelli di Rete ferroviaria italiana e del portale nazionale della partecipazione – documentano la prosecuzione delle procedure almeno fino al 2025, pur in assenza di un aggiornamento aggregato ufficiale successivo alla Relazione del 2023. Tali elementi confermano il carattere ancora selettivo e non routinizzato del ricorso al dibattito pubblico nel contesto italiano. Dal punto di vista procedurale, il modello italiano definisce tempi certi e rigidamente normati. Nel procedimento ordinario la durata complessiva del dibattito pubblico è fissata in dieci mesi, prorogabili di due, mentre la fase di partecipazione pubblica ha una durata di quattro mesi, anch'essa prorogabile. Per le opere connesse al PNRR e al Piano nazionale complementare è invece previsto un procedimento abbreviato, con una durata complessiva di tre mesi e una fase di dibattito ridotta a quarantacinque giorni (Commissione nazionale per il dibattito pubblico 2023). Questi dati consentono di valutare empiricamente l'impatto delle misure di semplificazione introdotte negli ultimi anni: se da un lato esse hanno effettivamente ridotto la durata delle procedure, dall'altro hanno prodotto una significativa compressione degli spazi deliberativi, incidendo sulla qualità e sull'intensità della partecipazione.

Ulteriori elementi empirici utili a valutare l'adeguatezza e l'incisività del dibattito pubblico italiano emergono dall'analisi proposta da Petrucco (2022), che ricostruisce sistematicamente i primi casi di applicazione dello strumento a partire dall'entrata in funzione della Commissione nazionale. L'autore evidenzia come, nel periodo 2021-2022, il numero dei dibattiti pubblici effettivamente avviati o conclusi risulti limitato e fortemente concentrato su grandi opere infrastrutturali, in larga parte riconducibili al quadro straordinario del PNRR. Tale dato rafforza l'interpretazione del dibattito pubblico italiano come strumento attivato in modo selettivo, dipendente da specifiche finestre politico-istituzionali più che da un consolidamento ordinario della partecipazione deliberativa.

Dal punto di vista della partecipazione, l'analisi empirica mostra una marcata disomogeneità tra i casi, sia in termini di numero di partecipanti sia rispetto alle modalità di coinvolgimento degli attori. I dati relativi agli incontri pubblici, ai tavoli tecnici, ai quaderni degli attori e alla partecipazione online indicano che l'intensità del coinvolgimento varia sensibilmente in funzione del contesto territoriale, della natura dell'opera e delle strategie comunicative adottate. Questa variabilità suggerisce l'assenza di standard condivisi e di un sistema di monitoraggio comparabile, rafforzando l'idea che la qualità

della partecipazione dipenda più dalla capacità organizzativa dei singoli processi che da garanzie istituzionali strutturate. Particolarmente rilevanti, in relazione alle misure di semplificazione, sono le osservazioni di Petrucco sul rapporto tra tempi procedurali e qualità deliberativa. L'autore evidenzia come il dibattito pubblico, anche nei casi sottoposti a procedure accelerate, non abbia prodotto un allungamento significativo dei tempi complessivi di realizzazione delle opere né un aumento del contenzioso; al contrario, in alcuni casi esso ha contribuito a ridurre conflitti successivi e richieste di compensazione. Tuttavia, la forte compressione temporale prevista per le opere PNRR ha inciso negativamente sulla percezione di apertura del processo decisionale, alimentando tra i partecipanti l'idea che le scelte fondamentali fossero già state assunte e riducendo la possibilità di discutere alternative sostanziali, inclusa l'opzione zero.

Il caso toscano offre ulteriori elementi empirici utili a integrare il quadro nazionale, pur rimanendo caratterizzato da una disponibilità di dati quantitativi limitata e riferita a singole esperienze. In Toscana, il dibattito pubblico è stato introdotto con la legge regionale n. 69/2007 e successivamente rafforzato dalla legge regionale n. 46/2013; le esperienze formalmente riconducibili allo strumento riguardano principalmente il dibattito sulla riqualificazione del porto di Livorno e il processo partecipativo sulle attività estrattive di Gavorrano. Nel caso di Livorno, la documentazione ufficiale dell'Autorità per la Partecipazione Toscana indica la partecipazione di 355 persone nell'arco di sette mesi, con circa 100 partecipanti ricorrenti, nonché un'elevata percezione di utilità del processo in termini di comprensione del progetto e delle sue finalità strategiche (Autorità per la Partecipazione della Regione Toscana 2016). Sebbene tali dati non consentano generalizzazioni statistiche, essi forniscono evidenze empiriche dirette sull'effettivo coinvolgimento degli attori e sull'intensità dei processi partecipativi a livello territoriale. Nel complesso, il confronto empirico tra i tre modelli mostra una relazione significativa tra grado di istituzionalizzazione, diffusione delle procedure e capacità del dibattito pubblico di produrre effetti osservabili sui processi decisionali. Il modello francese, sostenuto da un sistema di monitoraggio stabile e da una produzione continuativa di dati empirici, tende a legittimare la partecipazione come investimento nella qualità della decisione pubblica. I modelli italiano nazionale e toscano, pur mostrando casi significativi di applicazione e di incisività, restano invece segnati da una diffusione più episodica e da una debolezza strutturale nella produzione di dati quantitativi comparabili, che ne limita la valutazione

empirica complessiva e ne accresce la vulnerabilità alle pressioni semplificatorie. In questo senso, le interpretazioni sul progressivo ridimensionamento e sullo svuotamento sostantivo della partecipazione nel contesto italiano non si fondano su mere supposizioni, ma trovano riscontro empirico nella distanza osservabile tra il disegno normativo dello strumento e le modalità concrete e documentate della sua implementazione.

Conclusioni

Il percorso italiano del dibattito pubblico mette in luce in modo emblematico le ambivalenze che attraversano la democrazia partecipativa contemporanea. Come mostrato dall'analisi comparata e dalle evidenze empiriche discusse nella sezione precedente, l'emergere di questo strumento è stato reso possibile dalla convergenza di tre fattori principali: la spinta all'innovazione amministrativa maturata in alcuni contesti regionali riformatori, in particolare in Toscana; la diffusione di una cultura civica sensibile ai temi della trasparenza e della partecipazione; e l'influenza del modello francese, che ha fornito un riferimento normativo e simbolico per la sperimentazione italiana. Questi elementi hanno sostenuto una fase iniziale di espansione degli strumenti partecipativi, successivamente sottoposta a processi di ridefinizione e ridimensionamento. Nato in Toscana come laboratorio di prossimità e inclusione, il dibattito pubblico è stato successivamente recepito a livello nazionale in una forma fortemente burocrattizzata e centralizzata, fino a conoscere una fase di progressivo *dismantling* istituzionale culminata con le riforme del Codice dei contratti del 2023. Tuttavia, l'analisi empirica suggerisce che questa traiettoria non possa essere interpretata unicamente come una storia di fallimento o regressione. Al contrario, essa rappresenta una delle 'vie italiane' all'innovazione istituzionale, capace di introdurre un nuovo linguaggio amministrativo, un lessico della trasparenza e della consultazione e di contribuire alla formazione di una generazione di operatori e professionisti della partecipazione. La fase toscana ha mostrato in modo empiricamente documentabile come la partecipazione possa operare non come semplice accessorio della decisione pubblica, ma come strumento di apprendimento collettivo e di costruzione di fiducia tra istituzioni e cittadini.

L'analisi comparata tra Francia, Toscana e Italia nazionale conferma che non esiste un unico modello di dibattito pubblico, bensì differenti traduzioni istituzionali di una medesima idea: aprire spazi di confronto anticipato sulle decisioni ad alto impatto territoriale e sociale. In Francia, l'elevato grado di istituzionalizzazione e la presenza

di un'autorità indipendente si accompagnano a una produzione sistematica di dati empirici e a una routinizzazione delle procedure, che consentono di valutare l'incisività della partecipazione in termini di modifiche progettuali e gestione dei conflitti. In Toscana, la partecipazione assume una forma più territoriale e inclusiva, caratterizzata da un'intensità elevata ma da limiti strutturali di scala. A livello nazionale italiano, invece, il dibattito pubblico risulta segnato da una tensione persistente tra finalità deliberative e logiche burocratiche, che ne condiziona l'*embeddedness* e ne accresce la vulnerabilità a processi di svuotamento procedurale.

In questa prospettiva, la convergenza osservata tra modelli diversi di partecipazione e deliberazione può essere letta anche alla luce del concetto di *sistemi partecipativi*, sviluppato in una crescente letteratura internazionale. Tale approccio invita a superare l'analisi dei singoli strumenti, per considerare invece l'insieme delle pratiche partecipative presenti in un contesto come un sistema più o meno coerente, articolato e coordinato. Alcune grandi città italiane – come Bologna, Milano, Roma e Torino – mostrano la presenza simultanea di una pluralità di dispositivi partecipativi e deliberativi che, pur non configurandosi ancora come sistemi pienamente integrati, possono essere interpretati come *proto-sistemi* in formazione. In assenza di un coordinamento esplicito tra strumenti, tali esperienze restano tuttavia frammentate, confermando come la stabilità e l'efficacia della partecipazione dipendano non solo dall'adozione di singoli dispositivi, ma dalla capacità delle istituzioni di riconoscerli e governarli come parti di un sistema.

Se si amplia lo sguardo oltre il contesto europeo, emerge come in altre aree del mondo i processi di istituzionalizzazione della partecipazione abbiano assunto forme più robuste e durature. Le ricerche confluite nell'Atlas mondiale dei bilanci partecipativi mostrano come, in numerosi contesti dell'America Latina e di altre regioni, l'istituzionalizzazione degli strumenti partecipativi sia stata accompagnata da un forte radicamento sociale e politico, tale da rendere queste pratiche parte integrante e ordinaria dei sistemi decisionali locali (Dias 2018). Il confronto con tali esperienze consente di mettere in evidenza, per contrasto, la fragilità del caso italiano: a differenza di contesti caratterizzati da una diffusione capillare e continuativa degli strumenti partecipativi, l'istituzionalizzazione del dibattito pubblico in Italia non è riuscita a produrre un analogo livello di *embeddedness*, rimanendo esposta a dinamiche di svuotamento procedurale e di smantellamento selettivo.

Un risultato centrale dell'analisi empirica riguarda il rapporto tra partecipazione, tempi e costi decisionali. I dati disponibili mostrano che il dibattito

pubblico non ha prodotto, né in Francia né in Italia, un allungamento significativo dei tempi complessivi di realizzazione delle opere né un aumento del contenzioso. Al contrario, in diversi casi esso ha contribuito a ridurre conflitti successivi e a migliorare la qualità progettuale. Tuttavia, nel contesto italiano, le misure di semplificazione introdotte negli ultimi anni – in particolare per le opere connesse al PNRR – hanno determinato una compressione degli spazi deliberativi che ha inciso negativamente sulla percezione di apertura e sulla possibilità di discutere alternative sostanziali. In questo senso, il problema non risiede tanto nell'inefficacia intrinseca dello strumento, quanto nelle condizioni istituzionali e procedurali della sua implementazione. Un ulteriore elemento critico riguarda la gestione del conflitto. Il dibattito pubblico nasce come strumento per rendere il dissenso visibile, regolato e potenzialmente trasformativo all'interno delle arene istituzionali. L'analisi comparata mostra che, mentre nel modello francese il conflitto è riconosciuto come componente fisiologica del processo decisionale, nel modello nazionale italiano esso tende a essere progressivamente depoliticizzato e trattato come ostacolo tecnico da contenere. Questo spostamento riduce lo spazio per il conflitto legittimo e rischia di produrre effetti perversi, spingendo il dissenso verso forme di mobilitazione extra-istituzionale e meno regolata. Nel complesso, le evidenze empiriche discusse confermano che le interpretazioni sul progressivo svuotamento del dibattito pubblico

italiano non si fondano su mere supposizioni teoriche, ma trovano riscontro osservabile nelle pratiche concrete di implementazione. Lo svuotamento non è il risultato inevitabile della partecipazione deliberativa, bensì l'esito di scelte istituzionali che privilegiano la semplificazione procedurale a scapito della qualità deliberativa.

Il futuro delle politiche partecipative italiane dipenderà dalla capacità di ricomporre questa tensione. Il dibattito pubblico potrà ritrovare un ruolo significativo se saprà essere reintegrato in una visione dell'azione pubblica che connetta deliberazione e co-produzione, dialogando con le esperienze di amministrazione condivisa, innovazione civica e governance collaborativa. In questa prospettiva, la rigenerazione del dibattito pubblico richiede non solo riforme normative, ma anche un rinnovamento culturale delle amministrazioni e una ri-legittimazione politica della partecipazione come bene pubblico. In conclusione, il dibattito pubblico non è soltanto uno strumento di policy, ma una vera e propria cartina di tornasole della democrazia contemporanea. La parabola italiana mostra come l'innovazione democratica sia un processo reversibile, esposto a cicli di espansione e contrazione, ma anche come resti aperta la possibilità di rilanci e riappropriazioni. Quale traiettoria prevarrà dipenderà dalla capacità delle istituzioni, della società civile e degli attori politici di riconoscere nella partecipazione non un costo da contenere, ma una risorsa per la qualità e la legittimità delle decisioni pubbliche.

Bibliografia

- Alietti A. (2014), Partecipazione, cittadinanza e sviluppo locale: tra retoriche e pratiche di democrazia nell'epoca del neoliberalismo, in Milani G. (a cura di), *Le vie della partecipazione*, Milano, Franco Angeli, pp.83-104
- Allegretti U. (2018), Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere, *Rivista AIC*, n.3, pp.462-474
- Allegretti U. (a cura di) (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press
- Anselmi D., Coppola P. (2017), *Sul dibattito pubblico in Italia*, www.sipotra.it
- Autorità per la partecipazione della Regione Toscana (2016), *Relazione conclusiva del dibattito pubblico sul porto di Livorno*, Firenze, Regione Toscana
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil
- Blondiaux L., Fourniau J.-M. (2011), Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: beaucoup de bruit pour rien?, *Participations*, 1, n.1, pp.8-35
- Bobbio L. (2018), Designing effective public participation, *Policy and Society*, 38, n1, pp.1-17
- Bobbio L. (2011), Conflitti territoriali: sei interpretazioni, *TeMA*, 4, n.4, pp.79-88
- Bobbio L. (2010a), *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, Roma, Carocci
- Bobbio L. (2010b), La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante

- autostradale di Genova, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, pp.285-297
- Bobbio L. (2010c), Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp.119-146
- Bobbio L., Pomatto G. (2007), Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, *Meridiana*, 58, pp.45-67
- Bussu S., Bua A., Dean R., Smith G. (2022), Introduction: embedding participatory governance, *Critical Policy Studies*, 16, n.2, pp.133-145
- Ciancaglini M. (2014), *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale Toscana 46/2013*, Firenze, Regione Toscana
- Citroni G. (2024), Arene e attori del policy dismantling. La parabola del Dibattito Pubblico in Italia, *Stato e Mercato*, n.2, pp.333-362
- Commission nationale du débat public (2024), *Rapport d'activité 2023-2024*, Paris, Commission nationale du débat public
- Commission nationale du débat public (2021), *Bilan et perspectives du débat public*, Paris, Commission nationale du débat public
- Commissione nazionale per il dibattito pubblico (2023), *Il dibattito pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione*, Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti
- De Santis V. (2015), *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, Napoli, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"
- Dias N. (ed.) (2018), *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Lisboa, Oficina & Epopeia Records
- Elster J. (2009), *Reason and Rationality*, Princeton, Princeton University Press
- Florida A. (2008a), Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione, *Stato e Mercato*, 82, pp.83-110
- Florida A. (2008b), Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul "caso Castelfalfi", in *XXII Convegno Annuale SISP*, Pavia, 4-6 settembre
- Freschi A.C., Raffini L. (2008), Processi deliberativi e contesto istituzionale. Il caso della Toscana, *Stato e Mercato*, 83, pp.279-316
- Fruncillo D. (2023), Il declino della partecipazione al voto. Compagno al duol ... (non) scema la pena, *Italianieuropei*, n.2, pp.81-86
- Fung A. (2007), Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences, in Rosenberg S.W. (ed.), *Can the People Govern? Deliberation, Participation, and Democracy*, New York, Palgrave, pp.159-183
- Jordan A., Bauer M.W., Green-Pedersen C., Héritier A. (2012), Policy dismantling, *Journal of European Public Policy*, 20, n.5, pp.795-805
- Lascombes P., Le Galès P. (2007), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po
- Lewanski R. (2007), La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica, *Aggiornamenti Sociali*, 12, pp.750-753
- Mair P. (2013), *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*, London, Verso
- 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
- Norris P. (2011), *Democratic deficit. Critical citizens revisited*, Cambridge, Cambridge University Press
- Petrucchio N. (2022), Il dibattito pubblico alla prova dei fatti, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.3, pp.168-191
- Piciacchia P. (2019), *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, Milano, Franco Angeli
- Pierson P. (1995), *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press
- Pizzanelli G. (2008), Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali, *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, pp.129-150

- Pomatto G. (2022), Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova, *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp.701-719
- Posteraro N. (2020), Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano “à la française”, *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp.607-633
- Raffini L. (2012a), Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-democratiche in Italia: un bilancio critico, *Rivista di Studi Politici - San Pio V*, XXIV, pp.99-127
- Raffini L. (2012b), *La legge toscana sulla partecipazione: un esempio di innovazione istituzionale*, Milano, Editoriale Scientifica
- Ravazzi S. (2026), The Legal Institutionalisation of Public Deliberation and the Embeddedness in the Democratic System: The Italian Case, *Politics and Governance*, 14 <DOI:10.17645/pag.10692>
- Rhodes R.A.W. (1997), Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability, *Public Administration*, 75, n.1, pp.1-13
- Rosanvallon P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil
- Sampugnaro R. (2023), Brevi note sul dibattito pubblico nell’ordinamento italiano, in *Ricucire i lembi urbani*, Mendit, Ordine degli Architetti, pp.35-36
- Sampugnaro R. (2018), La partecipazione politica guidata e i suoi strumenti. Il débat public nell’esperienza francese e in quelle italiane, in De Salvo P., Pochini A. (a cura di), *La città in trasformazione*, Roma, Aracne, pp.385-406
- Scognamiglio A. (2023), Il dibattito pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici: profili critici, *Federalismi.it*, 24, pp.1-23
- Sgueo G. (2010), Democrazia di prossimità e legislazione regionale. Le leggi n. 69 del 2007 della Regione Toscana e n. 3 del 2010 della Regione Emilia Romagna, *Scientia Iuris*, 14, pp.193-219
- Sorice M. (2019), *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*, Milano, Mondadori Università
- Timo M. (2019), Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l’environnement francese, *DPCE Online* <<https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.724>>
- Trettel M. (2020), *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Vipiana P. (2020), La recente legge marchigiana in tema di partecipazione, *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n.3, pp.696-614
- Vittori M. (2013), Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere, *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 22 maggio

Martina Faia

faia.martina@hotmail.com

Dottoranda di ricerca in Scienze politiche e sociali presso l’Università di Catania. Il suo progetto di ricerca indaga le trasformazioni della sfera pubblica e dell’amministrazione nel contesto della transizione digitale, con un focus sul modello del *débat public* in Italia e in Francia, esplorando le interazioni tra innovazione amministrativa, transizione digitale e legittimazione democratica. I suoi interessi di studio riguardano la democrazia deliberativa, la governance partecipativa e i processi di innovazione istituzionale nelle politiche pubbliche.