

CAPITOLO DICIANNOVESIMO

LE SPECIFICITÀ DEL DIBATTITO PUBBLICO SULLE GRANDI INFRASTRUTTURE. IL CASO DELLA VARIANTE AUTOSTRADALE DI GENOVA

Luigi Bobbio

SOMMARIO: 1. All'origine: il conflitto – 2. Indipendenza, strutturazione e trasparenza – 3. La mobilitazione degli oppositori e il braccio di ferro sulla rappresentanza – 4. Lo squilibrio nella partecipazione – 5. Il 'come' e il 'se' – 6. Contrapposizione e deliberazione – 7. L'esito – 8. Sull'ambivalenza del dibattito pubblico.

Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture è un istituto partecipativo che è stato introdotto in Francia nel 1995 e che da allora è stato messo in atto in circa quaranta casi¹. Un meccanismo simile è stato riproposto nel 2007 dalla legge sulla partecipazione della regione Toscana² ma senza dare vita – finora – ad applicazioni concrete. In questo capitolo mi propongo di esaminare gli aspetti peculiari di tale dispositivo, alla luce dell'esperienza che ho compiuto nel primo caso di dibattito pubblico 'alla francese' svolto in Italia su una grande infrastruttura³: esso ha avuto luogo a Genova, tra il 6 febbraio e il 30 aprile 2009, su un nuovo tratto autostradale di circa 20 km tra Voltri e Genova Ovest, noto come 'Gronda di Ponente'.

1. All'origine: il conflitto

La prima specificità del dibattito pubblico consiste nel fatto che esso nasce per affrontare un conflitto già in atto o facilmente prevedibile. È noto che le grandi opere tendono a incontrare una duplice opposizione: quella dei residenti coinvolti (la 'sindrome Nimby') e quella dei gruppi ambientalisti. I primi temono l'invasione del 'loro' territorio, lo sconvolgimento dei loro ritmi di vita, i pericoli per la salute, la perdita di valore delle loro case. I secondi contestano, più in generale, l'utilità delle opere e il modello

¹ Mansillon 2006, Revel *et al.* 2007.

² Floridia 2007.

³ Un caso precedente di dibattito pubblico ispirato al modello francese si è svolto nel comune toscano di Montaione, tra settembre e dicembre 2007 (prima dell'entrata in vigore della legge regionale sulla partecipazione) sulla trasformazione del borgo medievale di Castelfalfi in un resort turistico da parte di una multinazionale tedesca (<<http://www.dp-castelfalfi.it/home.page>>).

di sviluppo al quale si ispirano, e propongono soluzioni più dolci, meno invasive e rispondenti a uno stile di vita alternativo. La saldatura, assai frequente, tra la rabbia dei residenti e gli argomenti degli ambientalisti tende a generare un cocktail micidiale. La protesta che ne scaturisce non è sempre in grado di bloccare il progetto, ma è quasi sempre capace di mettere seriamente i bastoni tra le ruote ai proponenti, sia per la forza della mobilitazione che mette in campo sia per gli argomenti di cui dispone.

Come affrontare questo conflitto? Dopo le virulente contestazioni della linea TGV Lione-Marsiglia nei primi anni '90⁴ il governo francese stabilì che i promotori delle grandi opere avrebbero dovuto sottoporre i loro progetti a una discussione pubblica preventiva (secondo specifiche modalità che vedremo) in modo da poter raccogliere tutte le possibili obiezioni e compiere le loro scelte in modo più consapevole.

Anche l'esperienza di Genova ha origine da un conflitto, per giunta pluridecennale. Il nuovo tratto autostradale era stato progettato trent'anni fa per alleggerire la congestione del nodo genovese «con i suoi svincoli micidiali»⁵. L'idea era di raddoppiare verso monte l'attuale A10 tra Voltri e Genova Ovest e costruire un nuovo ponte sulla Val Polcevera creando un'alternativa all'attuale – intasatissimo – ponte Morandi. Ma la ribellione degli abitanti della valle (e in particolare di Rivarolo, dove numerose case avrebbero dovuto essere abbattute) aveva costretto i promotori ad abbandonare il progetto nel 1990⁶. Se ne era tornato a parlare dieci anni dopo e nel 2006 era stato sottoscritto un protocollo di intesa tra Anas, Regione e enti locali che prevedeva un tracciato diverso, ma implicava anch'esso pesantissime interferenze con le abitazioni e con alcune aree industriali. Sia il Comune che la Regione avevano quindi cercato di trovare soluzioni diverse e alla fine del 2008 si era arrivati a individuare cinque tracciati alternativi (Fig. 1). A quel punto il Comune di Genova pensò che la cosa migliore sarebbe stata quella di aprire la discussione pubblica – secondo il modello francese – per evitare di ritrovarsi in un'impasse simile a quella del 1990 e ottenne la piena adesione del proponente, la società Autostrade per l'Italia (ASPI), che era interessata a sperimentare un percorso innovativo.

Il fatto che il dibattito pubblico nasca dalla necessità di affrontare un conflitto particolarmente aspro ha qualche vantaggio rispetto ad altri meccanismi partecipativi. L'esistenza del conflitto assicura, infatti, che la posta in gioco sia chiara per i cittadini e che essi siano indotti a prendervi parte in modo attivo⁷. Come ha scritto efficacemente Paolo Fareri,

[...] il conflitto genera interesse attorno al trattamento dei problemi collettivi [...] spinge gli attori a definire meglio le loro posizioni, mo-

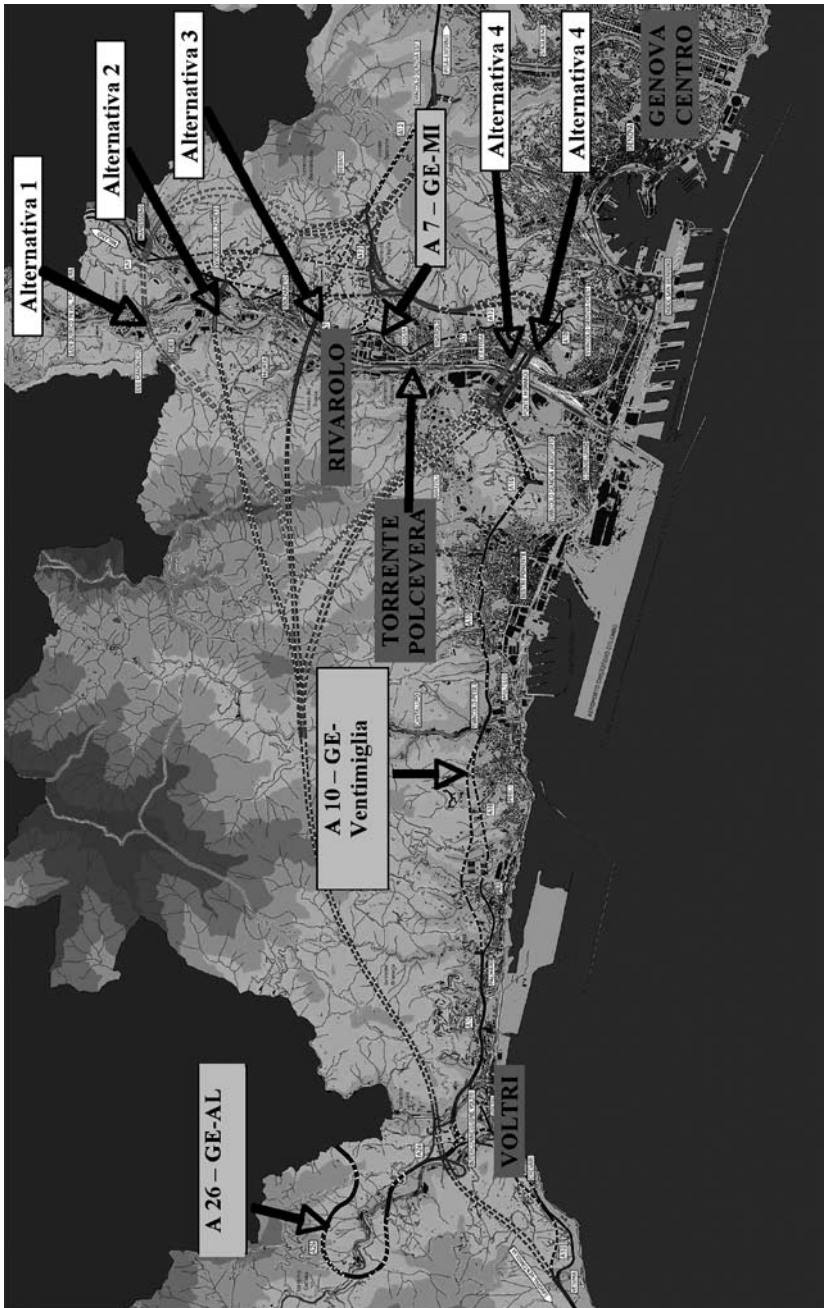
⁴ Lolive 1999.

⁵ De Gregori 1992.

⁶ Ieraci 2004.

⁷ Fung 2007.

Figura 1. Gronda di Ponente. Le cinque alternative di tracciato



bilitando [...] risorse, anche di tipo conoscitivo, articolando e arricchendo la definizione del problema⁸.

E, infatti, una delle difficoltà che incontrano alcuni dispositivi partecipativi è che si svolgono su oggetti ‘deboli’ o ‘sfocati’ sui quali i cittadini mostrano poco interesse e poca disponibilità a mobilitarsi. Nel caso di Genova – come del resto nei *débat public* francesi – tutto si può dire tranne che sia mancata la passione e il coinvolgimento: teatri gremiti all’inverosimile, elaborazioni di studi e proposte da parte di associazioni e cittadini, tensione e attenzione. L’oggetto del contendere era, per lo meno, evidente e costituiva un potente fattore di attrazione.

2. *Indipendenza, strutturazione e trasparenza*

Tutti i processi partecipativi rischiano di essere manipolati o addomesticati. Ma non sempre si preoccupano di garantire che chi li gestisce si trovi in una condizione di sufficiente autonomia rispetto a chi li promuove. Nel caso del *débat public*, invece, questa esigenza è stata presa sul serio. In Francia è stata istituita, sotto forma di autorità indipendente, una commissione nazionale per il dibattito pubblico che ha il compito di decidere quali casi aprire e di nominare, per ciascuno di essi, la *commission particulière* che se ne assumerà concretamente la gestione. Si possono sollevare dubbi sulla reale indipendenza della commissione nazionale. Benché la sua composizione sia variegata (comprende rappresentanti di ministeri, dell’imprenditoria e di associazioni ambientaliste), i suoi membri sono comunque di nomina governativa. E tuttavia si tratta di un’istituzione separata dal governo e dotata di una specifica missione, come di rado avviene in altri processi partecipativi.

La soluzione adottata dal Comune di Genova, in accordo con ASPI, è stata quella di costituire una commissione formata da esperti esterni al contesto genovese⁹ e di dotarla di un robusto staff¹⁰. La commissione, come del resto avviene in Francia, aveva il compito di svolgere un’istruttoria preliminare (che a Genova è durata solo un mese e mezzo: sono state comunque effettuate in quel periodo circa 60 interviste e alcuni sopralluoghi), di diffondere le informazioni sul progetto tra la cittadinanza, di stabilire il calendario del dibattito e di dichiararne l’apertura

⁸ Fareri 2000: 217.

⁹ La commissione è risultata composta da Luigi Bobbio (Università di Torino), presidente e da Jean-Michel Fourniau (Inrets, Paris), Andrea Mariotto (Università Iuav di Venezia), Paola Pucci (Politecnico di Milano).

¹⁰ Lo staff della commissione è stato formato da otto persone: Eleonora Parlagreco, Gigi Macciò e Elisa Videtta (Comune di Genova), Stefano Bonabello, Laura Longoni e Monica Penco (Dipartimento di scienze politiche e sociali dell’Università di Genova), Andrea Pillon (Avventura urbana) e Gianfranco Pomatto (Università di Torino).

dopo aver approvato la proposta iniziale del soggetto proponente redatta in linguaggio non specialistico. Nel caso di Genova la commissione ha accettato di aprire il dibattito, anche se il documento presentato da ASPI conteneva alcune serie omissioni. Ha quindi dichiarato pubblicamente su quali aspetti sarebbe stata necessaria un'integrazione del documento (cosa che è poi avvenuta nel corso del dibattito, anche se non per tutti gli aspetti).

In Francia il dibattito vero e proprio ha una durata prestabilita di 4 mesi ed è strutturato attraverso incontri pubblici dislocati nei territori interessati. A Genova i committenti hanno imposto un periodo più breve (3 mesi). Sono stati previsti (e realizzati con qualche variazione) 12 incontri pubblici di tipo assembleare di cui 6 incontri di presentazione, 5 incontri tematici dedicati agli aspetti più rilevanti del progetto (scenari di mobilità, problema dell'amianto e gestione dei cantieri, impatto sulla salute e sull'ambiente, impatto sulle abitazioni e sulle aree industriali, progettazione integrata) e un incontro conclusivo. Gli incontri, tesi e affollati (e spesso turbolenti), si sono svolti prevalentemente nei quartieri del Ponente genovese direttamente coinvolti dai tracciati.

L'aver a disposizione un periodo di tempo prefissato e – per la verità – piuttosto breve, può sembrare un grave limite. In realtà ha comportato anche un vantaggio fondamentale. La concentrazione del processo ha, infatti, permesso di accelerare i tempi di reazione e di riflessione da parte di tutti i soggetti interessati e di portare all'attenzione pubblica preoccupazioni, proteste, sostegni, obiezioni e proposte che altrimenti avrebbero fatto fatica a farsi ascoltare e a confrontarsi, o che avrebbero finito per emergere troppo tardi, a cose fatte (come succede quasi sempre per le proteste contro le grandi opere). Inoltre l'esistenza di un termine finale ha permesso di stemperare – almeno in parte – le diffuse preoccupazioni di una certa parte dell'opinione pubblica genovese che vedeva il dibattito pubblico come un espediente per rinviare *sine die* la decisione.

Per tutto il corso del dibattito la commissione si è impegnata nella diffusione delle informazioni e in una faticosa opera di trasparenza. Il sito web del dibattito pubblico¹¹, che si è arricchito giorno per giorno di documenti, cartografie dettagliate, contributi scritti, interventi sul forum, verbali e video degli incontri pubblici e di una rassegna stampa ha costituito un punto di riferimento fondamentale (in tre mesi sono state visitate 52.000 pagine). La scelta più controversa compiuta dalla commissione è stata quella di pubblicare, dopo la prima settimana di dibattito, i numeri civici delle abitazioni che sarebbero state destinate alla demolizione per ciascuno dei cinque tracciati. Si obiettò che in questo modo si gettava benzina sul fuoco, ma questa operazione di trasparenza ha consentito di mobilitare tutti i cittadini direttamente interessati e di avere di fronte, fisicamente, tutti i possibili interlocutori (esasperati, ma presenti).

¹¹ <<http://urbancenter.comune.genova.it/spip.php?rubrique7068>>.

3. La mobilitazione degli oppositori e il braccio di ferro sulla rappresentanza

Il *débat public* alla francese usa un metodo di coinvolgimento classico e poco sofisticato: la convocazione di assemblee aperte a tutti. E così è stato fatto anche a Genova. Il metodo ha il vantaggio di garantire la massima pubblicità e di favorire una deliberazione ‘calda’, a differenza di quegli approcci che, basandosi sulla costruzione di arene ristrette o spazi protetti¹² puntano su un confronto più ragionato – la ‘deliberazione fredda’¹³ – con il rischio, però, di sacrificare la pubblicità del processo. Un effetto collaterale di questa scelta è stata l’ampissima copertura che la stampa e le televisioni locali hanno riservato al dibattito pubblico. Pur dimostrandosi scettici o addirittura sospettosi sulla validità dell’iniziativa, i media locali hanno puntualmente riferito degli incontri, hanno dato voce ai protagonisti istituzionali e a singoli cittadini, hanno svolto inchieste sul territorio ed hanno offerto una nutrita serie di commenti. A differenza di altre esperienze partecipative, il dibattito pubblico di Genova è stato tutt’altro che clandestino.

La predisposizione di spazi aperti in cui ciascuno avrebbe potuto far sentire la propria voce ha costituito un potentissimo stimolo per la mobilitazione degli oppositori. Nel Ponente genovese esistevano alcuni comitati storici che hanno subito preso in mano le redini della protesta, ma nel giro di poche settimane sono sorti o si sono riorganizzati comitati di cittadini in tutti i borghi della Val Polcevera. Nel corso del dibattito essi hanno dato vita al «Coordinamento dei Comitati della Val Polcevera e del Ponente» che ha organizzato assemblee e manifestazioni.

Ciò ha posto anche un problema. Tutti i processi partecipativi mirano a far esprimere direttamente i singoli cittadini, piuttosto che i gruppi organizzati. A questo scopo la commissione aveva stabilito che nelle 6 assemblee di presentazione gli interventi del pubblico fossero sorteggiati in modo da dare la medesima opportunità a tutti i partecipanti. I comitati hanno contestato questa procedura che avrebbe messo in discussione il loro monopolio della rappresentanza e, nel primo incontro pubblico sul territorio (Voltri, 14 febbraio 2009), hanno chiesto di poter aprire la discussione con un proprio intervento e, di fronte al rifiuto della commissione, hanno invitato i presenti ad abbandonare la sala. Il braccio di ferro sulla rappresentanza è andato avanti per tutti i tre mesi del dibattito con alterne vicende. Si è arrivati più volte sull’orlo della rottura, ma senza mai oltrepassarlo. La commissione aveva tutto l’interesse a fare qualche concessione pur di portare a termine il dibattito e i comitati non potevano permettersi di por fine a un meccanismo che offriva visibilità alle loro posizioni nell’arena cittadina. Nel corso del dibattito la loro presa sui cittadini partecipanti non è stata sempre saldissima. Se la grande maggioranza dei partecipanti agli incontri pubblici era nettamente in sintonia con le posizioni dei comitati,

¹² Chambers 2004.

¹³ Fung 2007.

non tutti i presenti si sono mostrati disposti ad affidarsi completamente ad essi. Quando i comitati hanno chiesto al pubblico di abbandonare la sala negli incontri di Voltri (14 febbraio) e Sampierdarena (18 aprile) una parte consistente della platea non ha raccolto l'invito.

4. *Lo squilibrio nella partecipazione*

Il metodo assembleare, proprio perché si basa sull'autoselezione dei partecipanti (Bobbio 2006), tende a generare uno squilibrio nella composizione dei partecipanti. Che si è puntualmente realizzato a Genova: la partecipazione è stata intensa e appassionata, ma anche unilaterale. Nelle assemblee le posizioni contrarie all'autostrada sono state assolutamente dominanti e i pochi cittadini che intendevano appoggiare – anche blandamente – il progetto venivano seccamente zittiti.

Tale squilibrio è, effettivamente, un fenomeno costante anche nei *débat public* francesi. La ragione è facilmente comprensibile. Ci troviamo di fronte a opere che tendono a generare benefici diffusi (in questo caso per gli automobilisti, per il traffico merci, per la città nel suo complesso ecc.), ma nello stesso tempo generano costi concentrati su specifiche comunità ed è quindi naturale che i potenziali «danneggiati» abbiano preferenze più intense dei potenziali «beneficiari» ed abbiano ragioni più urgenti per partecipare.

Uno squilibrio di questo genere non è necessariamente negativo. Lo scopo fondamentale di un dibattito pubblico è quello di rendere palesi i conflitti latenti. Nel nostro caso il dibattito ha consentito di scoperciare una pentola in ebollizione, che comunque prima o poi sarebbe esplosa. Un dibattito pubblico è, in qualche modo, un esperimento sociale *in vivo*. Fa emergere problemi che altrimenti rimarrebbero nascosti e apre quindi la strada verso l'individuazione di soluzioni più accettabili.

Un certo squilibrio tra le posizioni pro e contro può essere giustificato anche sul piano etico. Nella contrapposizione attorno alla Gronda sono alleghiate, sia pure implicitamente, due diverse concezioni etiche. La prima concezione, di matrice utilitarista, considera come giuste quelle soluzioni che danno il maggior benessere al maggior numero di individui; e, quindi, nel nostro caso, ammette il sacrificio di singole comunità in nome di interessi collettivi più generali. La seconda concezione, che si ispira alla teoria della giustizia di John Rawls, considera come giuste quelle soluzioni che addossano minori costi ai gruppi più svantaggiati; e, quindi, nel nostro caso, favorisce quelle scelte che minimizzano i rischi per le comunità direttamente coinvolte dall'infrastruttura. Se si accetta questa seconda concezione, è evidente che ai gruppi sfavoriti dovrebbe essere assicurata la massima presenza nel dibattito allo scopo di compensare la loro posizione minoritaria all'interno della comunità più vasta.

Detto questo, le posizioni favorevoli alla Gronda non sono state affatto assenti. Il dispositivo del dibattito pubblico 'alla francese' non consiste soltanto nelle assemblee, ma prevede anche altre forme di espressione. A Genova sono stati attivati tre laboratori più ristretti e soprattutto è stata ripresa dall'esperienza francese l'idea dei «Quaderni degli attori», ossia la

pubblicazione – a cura della commissione – di riflessioni, analisi o proposte avanzate da gruppi o da singoli cittadini. Nel corso del dibattito ne sono stati pubblicati 45 che hanno offerto una vasta gamma di orientamenti e, spesso, di interessanti soluzioni alternative¹⁴.

Gli attori favorevoli alla nuova autostrada hanno reagito, comprensibilmente, con minore tempestività, ma sono riusciti comunque a esprimere le loro ragioni e, in qualche caso, a trovare momenti di confronto con i loro antagonisti. Hanno argomentato sui Quaderni degli attori le loro posizioni a favore della Gronda, sia pure con diversi accenti, le organizzazioni sindacali, le associazioni imprenditoriali, la Camera di commercio, l'Autorità portuale. La stampa locale ha dato ampio risalto alle loro posizioni. Nel corso del dibattito la Camera di Commercio ha lanciato una campagna pubblicitaria a favore dell'opera e ha promosso il «Gruppo Gronda di Genova» allo scopo di sostenere «la realizzazione della Gronda di Ponente senza alcuna logica partitica o politica, indipendentemente dal tracciato che verrà scelto»¹⁵.

5. Il 'come' e il 'se'

Il dilemma fondamentale a cui va incontro un dibattito pubblico su una grande infrastruttura riguarda lo specifico oggetto del confronto. Si può discutere solo sul 'come' (il tracciato, le caratteristiche dell'opera) o anche sul 'se' (la sua utilità)? A Genova, il mandato che il Comune di Genova aveva affidato alla commissione era stato drastico: esso riguardava esclusivamente la discussione sulle cinque alternative di attraversamento della Val Polcevera. Ciò comportava l'esclusione dal dibattito delle altre parti del tracciato per cui non erano state previste alternative (in particolare, il nodo di Voltri) e soprattutto l'impossibilità di aprire il dibattito sull'opportunità della Gronda dal momento che questa opera era già stata decisa a livello nazionale e che il Comune di Genova si era esplicitamente impegnato su di essa nell'accordo di programma del 2006 e non poteva consentire che il dibattito pubblico potesse metterla in discussione.

E tuttavia, non appena il dibattito si è aperto queste limitazioni sono state travolte. La contestazione ha investito anche le parti del tracciato che inizialmente non erano state comprese tra i temi del dibattito. E, soprattutto, la questione dell'opportunità dell'opera è diventata rapidamente uno dei nodi centrali del dibattito. Le assemblee sono state dominate dalle critiche alla nuova autostrada, giudicata costosa e inutile, e dalla formulazione di possibili alternative mediante il trasporto ferroviario, la viabilità ordinaria o l'adozione di forme alternative di mobilità 'dolce'. Si è scoperto che la nuova

¹⁴ <<http://urbancenter.comune.genova.it/spip.php?article1292>>.

¹⁵ Camera di Commercio di Genova, *Gronda di Genova. Posizione del gruppo «Gronda di Genova» in merito alla realizzazione dell'opera Gronda di Ponente, «Quaderno degli attori», 30 aprile 2009.*

autostrada non era universalmente considerata come un rimedio alla congestione del nodo genovese, come aveva supposto inizialmente il Comune.

La commissione non ha potuto fare a meno di accettare questa apertura. Ha convocato un incontro pubblico sull'analisi dei flussi di mobilità, per verificare – alla presenza di numerosi esperti – quanto fossero attendibili le previsioni fornite da ASPI sull'incremento del traffico autostradale e in che misura fosse praticabile l'alternativa ferroviaria. E, in seguito a questo incontro, ha messo in piedi un laboratorio sugli scenari della mobilità in cui i gruppi antagonisti (ambientalisti, comitati di cittadini, ASPI, Ferrovie, Comune, Provincia, Confindustria, Autorità portuale) si sono confrontati su piani, dati e proiezioni.

In sostanza il dibattito ha preso le mosse dal confronto sulle cinque alternative di tracciato, ma è poi approdato a riflessioni più ampie sulla mobilità e all'esplorazione di possibili soluzioni di tipo non autostradale. La ridefinizione dei temi sul tappeto mostra che il dibattito pubblico non è stato un rituale preordinato. È interessante notare come su questo punto si sia svolta una tormentata contrapposizione nei primi anni di sperimentazione del dibattito pubblico in Francia finché la legge del 2002, che ha riformato l'istituto, ha sciolto ogni dubbio affermando che il dibattito pubblico «riguarda l'*opportunit *, gli obiettivi e le caratteristiche del progetto» (art. 121-1, *Code de l'environnement*, corsivo mio).

6. *Contrapposizione e deliberazione*

Il dibattito pubblico di Genova non   stato, prevalentemente, un evento dialogico o deliberativo. Nelle assemblee hanno dominato le testimonianze di indignazione e risentimento: i cittadini che prendevano la parola mostravano di sentirsi vittime di un'ingiustizia inaccettabile per un'opera che avrebbe sconvolto, incomprensibilmente, le loro vite, messo in pericolo la loro salute e demolito le loro case. I comitati, dal canto loro, hanno continuamente ribadito la loro opposizione frontale alla nuova autostrada in nome di soluzioni alternative. E tuttavia se il clima di fondo   stato quello della testimonianza da un lato e della contrapposizione dell'altro, non si pu  dire che gli argomenti non abbiano contato e che non si sia instaurato – soprattutto negli interstizi del dibattito – qualche forma di confronto effettivo.

Hanno contribuito a questo approdo gli oltre 30 esperti coinvolti che, intervenendo nelle assemblee, in gruppi pi  ristretti o con documenti scritti, hanno permesso di mettere a fuoco, anche con posizioni notevolmente diverse, questioni scottanti come quelle relative alle previsioni di traffico, al rapporto costi/benefici dell'opera, al trattamento dell'amianto o alla gestione dei cantieri.

Un apporto molto importante   venuto da quei cittadini che, per lo pi  a titolo individuale, hanno formulato nei Quaderni degli attori proposte alternative di tracciato che sono state poi discusse in incontri ristretti con i tecnici di Autostrade per l'Italia. In particolare tre cittadini, indipendentemente gli uni dagli altri, hanno sollevato alcune questioni

molto rilevanti su una parte del tracciato (il tratto sulla sinistra Polcevera a monte della A7) che era non era stata fino ad allora ritenuta problematica ed hanno formulato proposte alternative che avrebbero permesso di evitare l'impatto con alcune aree residenziali. I tecnici ASPI hanno preso sul serio le loro indicazioni, hanno lavorato con loro e, dopo vari incontri, sono giunti a riformulare questa parte del tracciato.

Lo scontro è stato aspro, ma il dibattito ha permesso, almeno in parte, di ricondurlo a un confronto argomentato. Si è verificato un processo inusuale di diffusione dell'informazione e di apprendimento collettivo. Il processo di apprendimento ha riguardato anche il soggetto proponente (Autostrade per l'Italia) che si è trovato a interloquire con i cittadini in una situazione tesa e difficile ed è riuscito, ciò malgrado, a dare risposte pertinenti e a rimettere in discussione alcune delle proprie scelte. Alla chiusura del dibattito i cittadini sono più padroni degli aspetti tecnici. Il soggetto proponente è più consapevole delle caratteristiche e dei problemi del territorio.

7. L'esito

Il *débat public* 'alla francese' non prende decisioni e non ha alcuna efficacia giuridica. La commissione si limita a rendere pubblica una relazione conclusiva in cui presenta le posizioni, gli argomenti e le proposte emerse nel corso del confronto. Dopodiché la parola passa al soggetto proponente che, entro un termine prestabilito, dichiara se intende procedere nella progettazione dell'opera e, in caso affermativo, come intenda tener conto degli argomenti scaturiti dal dibattito e presentati nella relazione finale della Commissione.

A Genova la commissione ha presentato la sua relazione conclusiva¹⁶ a metà maggio 2009, quindici giorni dopo la chiusura del dibattito. E, a sua volta, Autostrade per l'Italia, nei quindici giorni successivi, ha reso pubbliche le sue intenzioni¹⁷. Nel suo documento enumera le 'scoperte' scaturite dagli incontri pubblici. Per esempio:

Pensavamo che le ottimizzazioni progettuali messe a punto rispetto ai progetti del passato nella zona di Voltri fossero oggettivamente sufficienti, invece la cittadinanza ne ha messo in luce i limiti evidenziandone le criticità [...] verso Crevari e Vesima (corsivo nel testo) (La dichiarazione di Autostrade per l'Italia, slide 1.0.2).

Riconosce che «il *dibattito* non è stato né virtuale né finto [...] e pertanto è servito [...] a far acquisire al progetto dei valori aggiunti [...] che hanno

¹⁶ Commissione per il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, *Relazione conclusiva. Posizioni, argomenti e proposte emersi dal dibattito*, <http://urbancenter.comune.genova.it/IMG/pdf/gronda_genova_relazione_conclusiva_def.pdf>.

¹⁷ *La dichiarazione di Autostrade per l'Italia*, <<http://urbancenter.comune.genova.it/spip.php?article1297>>.

fatto sì che si riuscisse a *riconfigurare e proporre una nuova soluzione progettuale*» (corsivo nel testo) (ivi, slide 1.0.6.). La soluzione individuata da ASPI è, infatti, notevolmente diversa da quella originaria e tiene conto di molti degli argomenti sollevati nel corso del dibattito. Viene scelta come base una delle cinque alternative di attraversamento della Val Polcevera (l'alternativa n. 2) che è quella che crea il minor impatto sulle abitazioni e sulle aree industriali e introduce notevoli correzioni sia nella parte ovest (Voltri) sia nella parte est (Sinistra Polcevera) del tracciato. Accoglie inoltre la proposta più volte ventilata nel dibattito, di vietare il traffico pesante sulla vecchia autostrada A10 dirottandolo integralmente sulla nuova arteria.

Questa soluzione è stata avallata dalla Regione, dalla Provincia e dal Comune di Genova e, mentre scrivo (settembre 2009), si sta lavorando per renderla ufficiale in un nuovo accordo di programma. Questo documento dovrebbe stabilire anche l'istituzione di un Osservatorio locale per il controllo sulla progettazione dell'opera e sul piano degli interventi compensativi che è stato individuato nel corso del dibattito e, in particolare, in un laboratorio espressamente dedicato ai problemi del 'dopo'.

Va aggiunto che il dibattito pubblico è costato 191.000 euro (circa un quinto della media dei *débat public* francesi) di cui il 37% a carico del Comune di Genova e il 63% a carico di ASPI. In particolare, la società Autostrade ha fornito le attrezzature delle sale, ha pagato la stampa e la diffusione del materiale informativo predisposto dalla commissione e ha retribuito parte dello staff scelto dalla commissione.

8. *Sull'ambivalenza del dibattito pubblico*

In questo stesso volume Simon Charbonneau denuncia il carattere ambivalente del dibattito pubblico. Questo giudizio può essere formulato per qualsiasi istituto partecipativo. I dispositivi sono costituiti da un insieme di regole procedurali che possono di fatto spingere la partecipazione in direzioni diverse o anche opposte. Per addomesticare il conflitto o per prenderlo sul serio. Per dare la parola o per tappare la bocca. Trovo insensato dedurre dalle sole norme legislative che il dibattito pubblico 'alla francese' è un meccanismo di «anestessizzazione del dissenso» come ha perentoriamente (ma avventatamente) scritto Alessandra Algostino¹⁸. Se vogliamo parlare di «ambivalenza», dobbiamo prendere sul serio il significato del prefisso «ambi» e mettere in luce come il dispositivo del dibattito pubblico possa pendere da una parte oppure dell'altra. Se mai, l'analisi critica dovrebbe cercare di chiarire quali condizioni favoriscono l'uno o l'altro approdo.

Il caso di Genova, mostra che le potenzialità democratiche del dibattito pubblico sono per lo meno pari ai suoi limiti. A Genova l'apertura del dibattito ha costretto il soggetto proponente a mettere le carte in tavola (come in Italia non succede mai) e a argomentare in pubblico le proprie scelte traspor-

¹⁸ Algostino 2008.

tistiche e progettuali. Ha permesso di diffondere informazioni dettagliate tra la popolazione. Ha sollecitato la mobilitazione delle comunità locali e favorito la loro organizzazione. Ha obbligato tutte le parti in causa a trovare buoni argomenti (anche tecnici) a sostegno delle loro posizioni. Ha creato occasioni di confronto tra portatori di visioni contrapposte. Ha posto le condizioni per il coinvolgimento del territorio anche nella successiva fase di progettazione. Effetti simili sono comuni alla maggioranza delle esperienze francesi.

Un problema delicato è l'indipendenza della commissione rispetto ai soggetti proponenti. È chiaro che nessuna regola procedurale può assicurarla in modo assoluto, anche se può creare le condizioni per renderla possibile. Nel caso di Genova, a costo di rischiare di 'lodarmi' e quindi di 'imbrodarmi', mi pare di poter dire che la commissione sia riuscita a dare voce a tutti e abbia dimostrato di possedere la necessaria autonomia sia dalla Società autostrade che dal Comune di Genova, come del resto gli stessi partecipanti al dibattito hanno più volte riconosciuto.

L'ambivalenza sta soprattutto nell'esito di questi processi. Benché il dibattito verta (almeno in Francia) sia sul 'se' che sul 'come', alla fine i progetti sono quasi sempre confermati (anche se con cambiamenti più o meno rilevanti). Su 31 dibattiti pubblici conclusi entro il 2006, solo in 5 casi il proponente ha dichiarato di voler abbandonare il progetto in seguito al dibattito, mentre negli altri 26 casi l'utilità dell'opera non è stata messa in discussione. Il problema non riguarda il carattere puramente consultivo del processo, che lascerebbe mano libera al proponente. A parte il fatto che è impossibile immaginare come una sede informale e aperta possa prendere decisioni vincolanti per la collettività scavalcando le istituzioni rappresentative (chi dovrebbe decidere: un'assemblea? formata da chi?), la mancanza di potere decisionale costituisce un'importantissima risorsa. Consente un confronto più libero, aperto e vitale; libera la discussione dall'impaccio delle formalità. È vero, naturalmente, che alla fine il proponente potrà scegliere in piena autonomia quali proposte accogliere e come, ma – dopo un confronto ricco, teso e articolato – non avrà particolare interesse a trascurare le ragioni portate avanti da un territorio su cui dovrà lavorare negli anni successivi. Caso per caso si dovrà esaminare il grado di influenza che il dibattito è riuscito ad avere sulle decisioni finali.

Il problema principale riguarda invece la natura dell'interlocutore. Nel modello francese esso è costituito da una società (pubblica o privata) che avvia il dibattito presentando una proposta e lo chiude dichiarando le proprie intenzioni. Ma il soggetto proponente può non essere strutturalmente in grado di dare risposta a tutte le questioni sollevate nel corso del dibattito. Per esempio nel caso di Genova molti cittadini avevano sostenuto che il problema della congestione avrebbe dovuto essere affrontato con il potenziamento del trasporto ferroviario metropolitano, piuttosto che con la costruzione di una nuova autostrada, ma ASPI non poteva che rispondere: «Che cosa possiamo dirvi? Noi facciamo autostrade». È evidente che il problema della mobilità in un nodo metropolitano non può essere sciolto da una concessionaria autostradale. Certamente nel corso del dibattito si sono pronunciati anche altri soggetti con vi-

sioni e responsabilità più ampie, ma alla fine l'ultima parola è spettata proprio a Autostrade per l'Italia. Si tratta di un dilemma difficile da risolvere.

La soluzione adottata da ASPI al termine del dibattito può essere valutata diversamente a seconda dei punti di vista. Può essere considerata come una scelta innovativa che non sarebbe stata possibile senza i contributi offerti dal dibattito (e questo è sicuramente vero). Può essere considerata come un rattoppo che elude un ripensamento complessivo sul modo di impostare la mobilità nell'area metropolitana genovese (e c'è qualcosa di vero anche in questo). Questa ambivalenza mi pare insopprimibile in confronti pubblici di questi tipo.

E tuttavia, malgrado i suoi limiti e le sue ambivalenze, il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture rappresenta una rottura radicale rispetto al clima di compiaciuto e borioso autoritarismo che contrassegna in Italia la progettazione delle grandi opere. La diffusione di processi di questo genere, se condotti con cura e con rispetto per le ragioni dei cittadini, non potrebbe che fare bene alla democrazia, all'ambiente, alle comunità locali e anche alle infrastrutture di questo paese.

Riferimenti bibliografici

- Algotino A. 2008, *L'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case study sulla democrazia e sul dissenso*, «Democrazia e diritto», 2: 231-253.
- Bobbio L. 2006, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, «Democrazia e diritto», 4: 11-26.
- Chambers S. 2004, *Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation*, «Journal of Political Philosophy», 12 (4): 389-410.
- De Gregori F. 1992, *Viaggi e miraggi*, in Id., *Canzoni d'amore*.
- Fareri P. 2009, *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, FrancoAngeli, Milano.
- Floridia A. 2007, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, «Stato e mercato», 82: 83-110.
- Fung A. 2007, *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, in S.W. Rosenberg (a cura di) (2007), *Can the People Govern? Deliberation, Participation, and Democracy*, Palgrave, New York, 159-183.
- Ieraci G. 2004, *Genova: bretella Voltri-Rivarolo*, in Archivio ISAP n. 7, *Le decisioni di opera pubblica e di urbanistica nelle città*, Giuffrè, Milano, 581-616.
- Lolive J. 1999, *Les contestations du TGV méditerranée: projet, controverses et espace public*, L'Harmattan, Paris.
- Mansillon Y. 2006, *L'esperienza del 'débat public' in Francia*, «Democrazia e diritto», 3: 101-114.
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Dubreuil B.H., Lefebvre R. (a cura di) 2007, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris.