

Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere di Matteo Vittori

ABSTRACT: *I recenti sviluppi politici sembrano rafforzare la possibilità che anche l'ordinamento italiano si doti di istituti partecipativi volti a migliorare gli attuali processi decisionali in ambito infrastrutturale. Il modello di riferimento, verso cui si orientano le proposte legislative analizzate, è l'istituto francese del *débat public* che, dal 1995, è obbligatorio per la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali. Ma quella che in Italia può apparire come una rivoluzione, per altri paesi rappresenta un approccio già consolidato. A questo proposito l'articolo approfondisce in particolare il caso francese.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. I problemi connessi alla realizzazione delle infrastrutture: conflittualità e deficit decisionale. - 2. Il modello francese. - 2.1 Il dibattito pubblico. - 2.2 Ruolo e funzioni della *Commission nationale du débat public*. - 3. Verso una riforma del quadro italiano relativo alla realizzazione delle opere pubbliche: le proposte avanzate. - 3.1 Il disegno di legge del Governo Monti. - 3.2 Il documento di raccomandazione dei Saggi e le dichiarazioni dei ministri Lupi e Orlando. - 3.3 La proposta di legge Realacci. - 4. La concreta applicabilità del dibattito pubblico nel contesto italiano.

1. Introduzione. I problemi connessi alla realizzazione delle infrastrutture: conflittualità e deficit decisionale

Il tema della partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche pubbliche assume un ruolo particolarmente rilevante nel campo della realizzazione di progetti infrastrutturali. È ben noto, infatti, come l'origine e lo sviluppo di situazioni di elevata conflittualità costituiscano un fenomeno fisiologico quando parliamo di politiche infrastrutturali.

Il tema dell'opposizione e, conseguentemente, dei poteri di veto che si vengono a creare in capo alle comunità locali, si inscrivono nel più generale quadro dei rapporti tra la promozione di politiche strategicamente rilevanti a livello nazionale e le esigenze e gli interessi territoriali direttamente coinvolti.

L'opposizione a questi progetti rappresenta un fenomeno diffuso e in crescita, sia nel contesto italiano che a livello internazionale, tanto da suggerire l'adozione di un – ormai noto – acronimo: Nimby, ovvero Not in My Back Yard, ad indicare una vera e propria “sindrome” con la quale si tende a identificare tutte quelle forme di opposizione a opere localmente indesiderate. L'espressione viene utilizzata, molto spesso, per delegittimare e tacciare di egoismo gli “oppositori”¹.

¹ In effetti la diffusa e crescente opposizione in ordine a queste politiche deriva molto spesso dalla semplice percezione – non di rado alimentata e strumentalizzata da attori politici - che le popolazioni locali hanno nei confronti di progetti infrastrutturali, visti come una minaccia alle proprie condizioni di vita, al proprio benessere o alla propria sicurezza. Tuttavia, le ragioni di tale opposizione sono diverse e più profonde, non liquidabili come semplici paure o “manipolazioni” esercitate per fini politici e propagandistici.

Le motivazioni di fondo di questa opposizione possono ricondursi tanto a ragioni di carattere socio-culturale – che vedono mutare la percezione dei costi e dei benefici legati all'infrastruttura – quanto a ragioni più oggettive, a carattere strutturale. In particolare, un incentivo rilevante può individuarsi nello scollamento che si determina tra la dimensione sovra-locale dei benefici e la dimensione strettamente locale dei relativi costi connessi alla realizzazione dell'opera. Dunque il conflitto sembra discendere molto spesso da quella che viene definita la “dimensione *transcalare*” delle opere, ovvero “dalla misura in cui i benefici e i costi dell'opera di distribuiscono tra le diverse scale geografiche”². A questa problematica vanno poi ad aggiungersi altri fattori, alcuni dei quali relativi al particolare contesto italiano. Le cause sono dunque molteplici e interconnesse, e confermano la rilevanza e la problematicità dei conflitti territoriali nell'ambito delle politiche infrastrutturali. Nel complesso, possiamo tracciare un breve elenco dei principali fattori critici:

- a) il carattere irreversibile dell'opera, destinata ad avere un impatto fisico potenzialmente infinito;
 - b) la crisi delle forme di rappresentanza, intesa sia come rappresentanza politica formale, sia come rappresentanza di interessi specifici;
 - c) la scarsa cultura alla collaborazione;
 - d) il potere politico locale che non si fa più garante e non si assume appieno le proprie responsabilità e un potere nazionale che, come vedremo, tende ad eludere o a considerare marginale il confronto con le regioni e gli interessi locali;
 - e) la densità degli insediamenti e la morfologia del territorio che rendono in Italia obiettivamente difficile la localizzazione delle grandi opere;
 - f) il deficit infrastrutturale, particolarmente acuto in alcune aree del Paese, genera un clima di urgenza e, conseguentemente, alimenta la scarsa capacità/attitudine a prevenire nuove situazioni di emergenza;
 - g) l'inequiva distribuzione di benefici e costi;
 - h) il carattere di pubblica utilità dell'opera, spesso contestato tanto nella dimensione nazionale, quanto in quella locale (sindrome Nimby);
 - i) la Pubblica Amministrazione imbrigliata in più ruoli e quindi soggetta a conflitti di interesse;
 - j) la disinformazione da parte dei cittadini circa le attuali normative che regolano le scelte strategiche nazionali da cui derivano le scelte infrastrutturali locali;
 - k) la scarsa trasparenza dei processi con la conseguente opacità delle modalità programmatiche e autorizzatorie per le opere a maggior impatto;
- la scarsa cultura alla trasparenza delle decisioni e all'inclusione degli attori³;

Esistono fattori oggettivi, strettamente connessi al carattere irreversibile dell'opera - dunque al forte impatto sul territorio che questa può generare - e, forse in misura altrettanto rilevante, aspetti legati alla complessità del territorio italiano, alla sua specifica conformazione e storia. Qui intervengono una serie di fattori come la conformazione fisica e idrogeologica, l'elevata densità abitativa, la pluralità e la forza delle comunità locali, con le loro storie e tradizioni particolari, le fratture determinate dalle differenze in termini di reddito, o quelle di tipo sociale e culturale. La presenza di queste caratteristiche rende l'Italia una realtà multipolare, fortemente segmentata in una molteplicità di aree definite da particolari caratteristiche. L'elevata eterogeneità di questo ordine di fattori

² Celata F., *Governance e partecipazione nella pianificazione della Torino-Lione: relazioni tra attori in un contesto conflittuale*, Working Papers del Dipartimento di Studi geoeconomici linguistici statistici storici per l'analisi regionale, n. 28, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 2005, p.2.

³ Avanzi, Consorzio Metis, Trt, *Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto*, 2009, in www.avanzi.org; Per una analisi più approfondita del fenomeno Nimby, cfr. Occhilupo R., Palumbo G., Sestito P., *Le scelte localizzative delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d'Italia, 2011, pp. 319-356.

contribuisce ad accrescere la ridotta capacità di collaborazione e la propensione al conflitto. Anche l'articolazione delle istituzioni locali sembra rispecchiare questa complessità: i poli di attrazione del territorio sono molteplici e le relazioni tra le diverse istituzioni locali tendono a strutturarsi secondo logiche di competizione e rivalità (si pensi ai numerosi conflitti per i capoluoghi di regione, o alle recenti tensioni attorno alla proposta di abolizione delle provincie).

Alle problematiche di carattere territoriale si aggiungono il generale senso di sfiducia verso i decisori pubblici di ogni livello e la conseguente crisi delle forme di rappresentanza politica. Anche qui pesano diversi fattori, come l'eredità di comportamenti poco attenti all'uso del territorio o all'impatto di determinate politiche sull'ambiente e sulla salute; il rischio di strumentalizzazioni politiche dei diversi interessi in campo; la scarsa trasparenza e i conflitti di interesse che coinvolgono la pubblica amministrazione nel suo complesso. Sul versante propriamente politico, poi, pesa la scarsa rilevanza attribuita ai principi di trasparenza, di imparzialità e di inclusione degli attori da parte dei decisori pubblici, cui si accompagna il frequente ricorso a misure di carattere emergenziale e derogatorio.

Infine, un ulteriore fattore di complicazione, soprattutto per quanto riguarda la gestione del conflitto, è rappresentato dall'opposizione ideologica/valoriale ad alcune opere o investimenti in quanto tali, senza considerare, se non marginalmente, la presenza di concrete disutilità per la comunità ospitante. Naturalmente le motivazioni ideologiche possono spesso fondersi con considerazioni più pragmatiche, contribuendo ad alimentare il conflitto e a rinsaldare il fronte contrario. Il fatto che una parte della popolazione possa osteggiare a priori un determinato progetto tenderà ad amplificare l'opposizione di una certa comunità motivata dai suoi interessi particolari. Inoltre, questo fattore ideologico contribuisce a rendere il conflitto difficilmente trattabile, nella misura in cui non consente di isolare l'oggetto preciso della contestazione: siano essi aspetti economici o particolari fattori di contesto. Il problema centrale diviene così la difficoltà nell'individuare quelle "modalità con cui uno scambio e un bilanciamento tra interessi generali ed interessi particolari possa essere realizzato"⁴.

Questa breve elencazione, pur senza pretese di esaustività⁵, può fornirci un quadro della complessità legata alla localizzazione e alla progettazione delle grandi infrastrutture.

La considerazione dei problemi legati ai conflitti territoriali, e la molteplicità degli aspetti che incorporano, ci consente di indagare più a fondo la dimensione conflittuale, evitando facili semplificazioni e valutando con maggiore attenzione la tensione che viene a maturare tra la dimensione nazionale e quella territoriale. In questo senso, non è tanto – o non solo – il conflitto in sé a rappresentare una patologia, ma anche l'incapacità di coglierne l'effettiva portata, individuandone le cause, le questioni che pone e le possibili misure per prevenirlo o, comunque, governarlo. In altre parole, il problema centrale sembra rinvenirsi nella corretta considerazione e ponderazione del conflitto, considerato molto spesso un semplice ostacolo decisionale da liquidare sbrigativamente nel nome dell'emergenza.

Ora, nel tentativo di individuare una visione d'insieme, vengono in rilievo due particolari criticità. La prima è legata alla presenza di asimmetrie sia informative che distributive tra i beneficiari delle opere e chi, in particolare, ne sostiene i costi. Il problema della localizzazione infatti origina molto spesso dalla difficoltà di giustificare una politica pubblica con costi concentrati e benefici diffusi.

4 Occhilupo R., Palumbo G., Sestito P., *Le scelte localizzative delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d'Italia, 2011, pp. 319-356.

5 Basti pensare al ruolo che rivestono, nella realizzazione delle grandi infrastrutture, le organizzazioni criminali di stampo mafioso, e di come la loro attività apra lo spazio ad un insieme di ricadute negative altrettanto numeroso.

La seconda criticità, che finisce per includere anche le modalità con le quali questi conflitti vengono (o meno) gestiti, riguarda la presenza di una molteplicità di attori e interessi coinvolti. Qui il problema deriva dalla difficoltà di raccordare adeguatamente diversi livelli decisionali e conciliare interessi contrapposti.

Nel caso della progettazione e realizzazione di grandi infrastrutture, entrambe le questioni divengono particolarmente complesse, accrescendo la rilevanza della dimensione conflittuale della politica.

Dunque i conflitti territoriali connessi alle decisioni di localizzazione, costituiscono un fenomeno consistente – da un punto di vista quantitativo⁶ – persistente e rilevante, capace di generare pesanti ripercussioni a livello sociale, economico e politico⁷.

Il dato più critico si riscontra infatti nella difficile “trattabilità” di questi conflitti per il sistema politico locale e nazionale che, timoroso di perdere consensi, finisce per adottare degli approcci del tutto inadeguati. Queste difficoltà, relative in particolar modo al problema della localizzazione degli interventi, sembrano riconducibili a due fattori: la complessità istituzionale – e i conflitti tra diversi livelli di governo che ne derivano⁸; e la crisi della rappresentanza, intesa come incapacità delle istituzioni di ricondurre ad unità differenti istanze ed interessi, siano essi economici, territoriali o culturali. Così, la società civile tende ad organizzarsi - in maniera più o meno strutturata - per esprimere un orientamento su problemi di interesse generale, “al di fuori degli ordinari canali della democrazia rappresentativa e del modello di amministrazione autoritativa che della prima è stato tradizionalmente lo strumento principale”⁹.

Rispetto a queste ripercussioni dei conflitti territoriali e alla crescente complessità della loro gestione sul piano politico, la risposta del legislatore italiano è andata orientandosi verso strategie di *government*, improntate all'autoritatività, alla verticalità e autoreferenzialità dei meccanismi decisionali pubblici¹⁰.

6 Il *Nimby Forum*, un progetto di ricerca sul fenomeno delle contestazioni territoriali ambientali che dal 2004 monitora la situazione delle contestazioni contro opere di pubblica utilità e insediamenti industriali, nel marzo 2012 ha fornito i dati sul 2011: i casi di infrastrutture contestate sono stati 331, con una crescita del 3,4% sull'anno precedente. La maggior parte delle opposizioni – ben 163 – sono emerse nel solo 2011, mentre i restanti 168 sono presenti a partire dal 2004. È interessante notare come il 51% delle contestazioni rilevate riguardi progetti non ancora autorizzati e spesso allo stadio di mere ipotesi. Per maggiori dettagli v. www.nimbyforum.it.

7 La mancanza di informazione circa l'impatto effettivo di questi progetti sul piano locale rischia di rendere il conflitto permanente o, tutt'al più, oggetto di strumentalizzazione da parte di alcuni attori; a ciò si aggiunge molto spesso la perdita di fiducia nelle autorità politico amministrative locali. Entrambi i fenomeni contribuiscono al deterioramento di quel “capitale sociale” necessario al superamento e alla ricomposizione del conflitto. Sotto il profilo economico, e impasse decisionali conseguenti alle opposizioni locali indubbiamente finiscono per incrementare i costi, pregiudicando la competitività e lo sviluppo del Paese, come attestano le numerose ricerche condotte in proposito. È sufficiente ricordare il rapporto 2011 dell'Osservatorio sui costi del non fare che ha quantificato in 260 miliardi in 15 anni il costo delle mancate infrastrutture per energia, autostrade, ferrovie, telecomunicazioni, acqua e rifiuti. Ulteriori dettagli su www.costidelnonfare.it. Sul punto, cfr. anche Italiadecide, *Rapporto Infrastrutture e Territorio*, Bologna, Il Mulino, 2009.

8 I problemi relativi alla stratificazione e conflittualità interistituzionali, da tempo latenti, si ripropongono marcatamente dopo la riforma costituzionale del 2001 e la quasi contemporanea entrata in vigore della legge n. 443/2001 (c.d. “Legge Obiettivo”). Per una breve ricostruzione del problema a partire dalla nascita delle Regioni a statuto ordinario, cfr. Karrer F., *Sui conflitti ambientali, come prevenirli, come gestirli, Considerazioni ulteriori sulle tesi discusse nella Seconda Conferenza nazionale del territorio*, (Caserta, 12-13-14/6/2004), in *AreaVasta*, n.10/11-2005, disponibile on line www.areavasta.it.

9 Iaione C., *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in Arena G. e Cortese F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Assago, CEDAM, 2011, pp. 205-206.

10 Iaione C., *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di*

Come fa notare Karrer, con particolare riferimento ai rapporti interistituzionali, “il legislatore italiano [...] sembra confidare soprattutto nella definizione di un assetto istituzionale chiaro ed efficace a livello generale basato sulla attribuzione di funzioni”. La soluzione dei conflitti tra i diversi centri decisionali coinvolti nella definizione delle politiche infrastrutturali dovrebbe dunque passare per una più chiara definizione delle rispettive competenze. L'intento sembra essere quello di collocare “le opere pubbliche statali nel dominio della legislazione esclusiva, ovvero nella competenza esclusiva dello Stato, mantenendo però anche il principio della legislazione concorrente”¹¹. Simile approccio, confermato anche in relazione alla mancata predisposizione di adeguati strumenti partecipativi, si fonda sul presupposto che la definizione di “preminente interesse nazionale” operata a livello centrale sia sufficiente a giustificare una marginalizzazione degli enti sub statali e della partecipazione dei soggetti direttamente coinvolti. Il problema non sembra rinvenibile tanto nell'accentramento o nella ricerca di un maggiore decisionismo, quanto nel fatto che questo tipo di soluzione finisce per bypassare la dimensione conflittuale di queste politiche. In altre parole, il conflitto viene sostanzialmente ignorato in tutte le fasi del processo decisionale, con la conseguenza inevitabile di una sua successiva riproposizione in forme più acute e ancora più difficili da sanare. Il conflitto, così, viene di fatto alimentato sia dall'imposizione di politiche che possono non essere condivise, sia in virtù della consapevolezza che viene a maturare, in capo agli attori locali, di non poter trovare espressione e considerazione nel loro processo di definizione.

La normativa italiana sulle infrastrutture sembra restituire l'immagine di uno schema decisionale sostanzialmente accentrato del tipo *top-down* che, se da una parte può contribuire a snellire il procedimento - riducendo il numero degli attori coinvolti e dunque i tempi di approvazione - dall'altra parte rischia di tradursi nella c.d. sindrome DAD (Decidi-Annuncia-Difendi): ovvero la prassi secondo cui la pubblica amministrazione annuncia una decisione già autonomamente presa e, a seguito di una reazione negativa, decide di difenderla ugualmente proprio in ragione dei costi già sostenuti. La conseguenza, a questo punto inevitabile, è un ulteriore aumento dei costi, in particolare nella fase di implementazione della politica. In merito a quest'ultimo aspetto, quello della lievitazione dei costi, una considerazione particolare va riservata alle compensazioni. Queste, infatti, oltre a costituire una delle voci di spesa più cospicue nella progettazione delle opere, assumono particolare rilievo in quanto toccano trasversalmente aspetti economici, politici e sociali. Le compensazioni dovrebbero rappresentare uno strumento attraverso cui “aumentare la capacità di resistenza dell'ambiente oggetto di pressione da parte dell'opera, [...] e quindi determinare il miglioramento della compatibilità”¹². La loro funzione, tuttavia, va molto spesso oltre il semplice contenimento delle esternalità e finiscono per rappresentare un indice di cattiva gestione del conflitto, nella misura in cui si convertono in strumenti – puramente strategici – di acquisizione del consenso. Indubbiamente il tema delle compensazioni costituisce una questione delicata, che implica una serie di problemi legati alla loro natura, alla copertura finanziaria nonché ai criteri e alle modalità che si scelgono di adottare per determinarne l'entità. In contesti conflittuali, l'uso distorto delle compensazioni, concepite dunque come “mero pretium per il “silenzio locale”¹³, può rischiare di irritare ulteriormente la suscettibilità delle comunità locali, radicalizzandone ulteriormente le posizioni oppostive.

governance, op. cit., p. 206.

11 Karrer F., *Sui conflitti ambientali, come prevenirli, come gestirli, Considerazioni ulteriori sulle tesi discusse nella Seconda Conferenza nazionale del territorio*, op. cit.

12 Karrer F., *Le opere di compensazione*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, n.171-172, 2011, p. 147.

13 Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Roma, aprile 2010, <http://www.astrid-online.it/>, p. 68.

Sono molti oramai gli studi e le ricerche condotti nel campo della realizzazione delle politiche infrastrutturali in Italia che illustrano compiutamente l'insieme di queste criticità, legandole al funzionamento dei meccanismi decisionali, e, più in generale, alle carenze del sistema infrastrutturale italiano (in termini di dotazione, costi e tempi di realizzazione, certezza delle procedure ecc.). Così, molti analisti ed osservatori concordano nel legare queste carenze alla mancata predisposizione di adeguati sedi e strumenti di dialogo a livello civico e interistituzionale. Le proposte e le possibili soluzioni avanzate da più parti muovono dunque verso una necessaria e integrale riforma dei meccanismi decisionali attualmente in uso¹⁴, sia nel senso di un maggiore dialogo e collaborazione tra Governo, Regioni ed Enti locali, sia verso la predisposizione di sedi istituzionali dove discutere, partecipare e dirimere i conflitti, attraverso un coinvolgimento diretto di tutti i soggetti territoriali.

Dunque il problema della conflittualità attorno alle politiche infrastrutturali sembra implicare necessariamente una ristrutturazione dei processi decisionali. Tanto le crescenti complessità a livello istituzionale, quanto quelle presenti a livello sociale, suggeriscono l'adozione di approcci decisionali improntati alla *governance*, e dunque a strategie caratterizzate da un'apertura verso le comunità territoriali e la società civile locale. L'obiettivo è quello di puntare sulla collaborazione tra i diversi attori – istituzionali e sociali – e portatori di interessi presenti sul territorio nella definizione di politiche infrastrutturali strategiche per il Paese.

La dovuta considerazione di queste necessità dovrebbe incentivare una differente gestione dei conflitti, fondata sul dialogo strutturato con gli attori locali, siano essi istituzionali o della società civile. Affrontare le questioni in gioco in chiave propositiva, costituendo delle sedi in cui il dibattito, fortemente strutturato e sostenuto da una solida base informativa, può condurre le diverse posizioni e interessi se non ad un accordo, almeno ad una migliore comprensione del problema. Un simile confronto "istituzionalizza" il conflitto, portando alla luce tutte le posizioni e gli interessi in gioco, svelando i punti profondi di divisione ma anche le possibili convergenze, ed eliminando le posizioni pretestuose. Il confronto può svolgere quel ruolo fondamentale di rendere palesi le posizioni interessate "alla soluzione del conflitto rispetto a chi è interessato al conflitto in quanto tale"¹⁵. L'adozione di processi decisionali inclusivi può inoltre aumentare la trasparenza delle decisioni, l'informazione e la comunicazione tra le parti, la legittimità delle decisioni adottate e, conseguentemente, l'efficacia stessa delle politiche infrastrutturali. Del resto questo tipo di approccio è già sperimentato e perfezionato in molti altri paesi¹⁶, nonché a livello locale¹⁷, attraverso il ricorso a vari metodi di concertazione e coinvolgimento degli attori locali.

14 In riferimento alle ricerche e alle proposte più recenti e approfondite, cfr. ASTRID, Italiadecide, ResPublica, Rapporto "Infrastrutture e competitività 2013. 4 nodi strategici", Roma, 8 luglio 2013. Reperibile on line sul sito: www.italiadecide.it; ASTRID, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, Roma, aprile 2010, <http://www.astrid-online.it>; Italiadecide, *Rapporto 2009, Infrastrutture e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2009; CNEL, *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*, 26 marzo 2009, www.cnel.it; Confindustria, *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009, www.igitalia.it; Tutti auspicano l'adozione di modelli partecipativi e improntati a logiche di *governance* nelle diverse sedi decisionali.

15 Karrer F., *Sui conflitti ambientali, come prevenirli, come gestirli, Considerazioni ulteriori sulle tesi discusse nella Seconda Conferenza nazionale del territorio*, (Caserta, 12-13-14/6/2004), in *AreaVasta*, n.10/11-2005, disponibile on line www.areavasta.it p. 14.

16 Facciamo riferimento, a titolo esemplificativo, alle forme obbligatorie di consultazione e dialogo diretto con le comunità locali presenti nel Regno Unito, sotto forma di *public hearings* e *inquires*, e, soprattutto, alla procedura del *débat public* francese, oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo; o, ancora, al metodo del *Consensus Building* adottato negli Stati Uniti; per un approfondimento sul metodo dell'*Alternative Dispute Resolution*, vedi Lewanski R., *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in Bianchi, D, e Gamba, G. (a cura di),

Nel paragrafo successivo analizzeremo una tra le esperienze di partecipazione maggiormente consolidate a livello internazionale: il *débat public* sulle grandi opere presente nell'ordinamento francese.

2. Il modello francese

2.1 Il dibattito pubblico

Il modello francese del *débat public*, cui si richiama la maggior parte delle proposte avanzate finora, costituisce una delle più interessanti esperienze partecipative a livello internazionale.

Nell'ambito delle politiche infrastrutturali l'istituto si affianca ad altre forme di partecipazione/concertazione¹⁸ presenti nell'ordinamento francese. Tuttavia, almeno per quanto

Ambiente Italia 2007. la gestione dei conflitti ambientali, Edizioni Ambiente, Milano, 2007, pp. 61-92. In merito agli altri istituti citati, cfr. CNEL, *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*, 26 marzo 2009, www.cnel.it; ASTRID, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Roma, aprile 2010, <http://www.astrid-online.it/>; Italiadecide, Rapporto "Infrastrutture e competitività 2012. 10 opere per la ripresa", 2012, disponibile on line www.italiadecide.it;

17 A riguardo sono molte le esperienze e le pratiche poste in essere a livello locale e in contesti micro. In Italia, una delle iniziative più importanti è rappresentata dalla legge regionale toscana, n. 69, del 27 dicembre 2007, "*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*". La legge contiene due principali strumenti per promuovere il confronto pubblico con gli attori locali: il primo è il sostegno ai processi partecipativi locali attraverso un supporto, soprattutto finanziario, ad enti locali, cittadini, scuole, imprese, attraverso un organo monocratico indipendente, l'Autorità regionale per la partecipazione, eletto dal Consiglio Regionale; il secondo è quello del "dibattito pubblico sui grandi interventi", secondo il modello francese del *débat public*, ma in forma volontaria. Il dibattito infatti può essere richiesto (con il concorso dell'Autorità che nomina un responsabile per la sua gestione) o dal soggetto che propone l'opera o dagli enti locali interessati o da una quota dei cittadini (10 0,50% della popolazione regionale). La legge ha subito importanti modifiche lo scorso luglio, con l'approvazione della nuova legge n. 46/2013 "Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche locali e regionali": il dibattito pubblico viene reso obbligatorio per tutte le opere di interesse regionale a partire da 50 milioni di euro di valore. Il testo della legge e la Relazione di accompagnamento sono entrambi disponibili sul sito <http://www.regione.toscana.it>.

http://www.regione.toscana.it/-/approvata-la-nuova-legge-regionale-sulla-partecipazione?redirect=http%3A%2F%2Fwww.regione.toscana.it%2Fcittadini%2Fdiritti-e-cittadinanza%2Fpartecipazione%3Bjsessionid%3D73A402641AC77181DE996D6DC9269DDF.web-rt-as01-p2%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_R9W2drV8WLG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_eHzL68mrRGKT_column-1%26p_p_col_count%3D1

Per un approfondimento, segnaliamo: Italiadecide, Rapporto "Infrastrutture e competitività 2012. 10 opere per la ripresa", 2012, disponibile on line www.italiadecide.it; Floridia A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in "Le istituzioni del federalismo", n.5, 2007, pp. 603-681.

18 In Francia i progetti di opere infrastrutturali, in particolare quelli che incidono in modo rilevante sull'ambiente o sul territorio, vengono preventivamente sottoposti – su richiesta dei cittadini o per legge – a forme di concertazione pubblica già a partire dalla fase di elaborazione, prima ancora di eventuali procedure di valutazione di impatto ambientale e di ogni inchiesta pubblica. In particolare, la concertazione (*concertation publique*) consiste in ogni procedimento pubblico, condotto dall'ente committente responsabile del progetto, avente l'obiettivo di associare all'elaborazione del progetto medesimo i diversi attori ad esso interessati. La *concertation* può assumere diverse forme, dalla semplice informazione ad un coinvolgimento del pubblico in ogni fase del progetto spesso imperniata intorno alla figura del prefetto, secondo modalità strutturate. È un metodo di lavoro che permette di arricchire un progetto, attraverso l'ascolto degli abitanti dei luoghi in cui l'opera andrà ad incidere e degli utenti (imprese, associazioni, etc.). Per un approfondimento, cfr. Italiadecide, Documentazione allegata al rapporto "Infrastrutture e competitività 2012. 10 opere per la ripresa", 2012, disponibile on line www.italiadecide.it.

concerne il profilo giuridico, il *débat public* rappresenta sicuramente la forma di partecipazione più importante, essendo l'unica espressamente prevista e disciplinata dalla legge.

Sebbene la Francia conosca l'adozione di pratiche partecipative già a partire dagli anni Settanta, è nel corso degli anni Novanta che assistiamo ad una compiuta sistematizzazione del principio di partecipazione nell'ordinamento francese.

La legge istitutiva del *débat public*, detta anche "loi Barnier"¹⁹, introduce infatti il principio di partecipazione nel corpus giuridico francese. A seguito della sua approvazione, tutti i grandi progetti infrastrutturali di interesse nazionale dello Stato o di comunità locali devono essere oggetto di un dibattito pubblico, organizzato da un'apposita istituzione, la *Commission nationale du débat public*.

Questo primo intervento normativo ha subito nel corso degli anni numerose modifiche, nel quadro di un progressivo rafforzamento degli istituti partecipativi e della garanzia di una maggiore effettività del principio di partecipazione. Questo sviluppo, iniziato nel 1995 e culminato nel 2005, con la consacrazione del principio di partecipazione a livello costituzionale, si colloca all'interno di una evoluzione più ampia del contesto giuridico francese, dove l'esigenza di integrare e perfezionare l'istituto dell'inchiesta pubblica e la necessità di raccordare la disciplina delle pratiche partecipative al quadro giuridico internazionale hanno giocato un ruolo determinante per il progressivo consolidamento dell'istituto.

Come possiamo osservare da questa breve ricostruzione, l'adozione di pratiche partecipative all'interno dell'ordinamento francese presenta basi piuttosto consolidate, riconducibili tanto a fattori giuridici quanto socio-culturali. Ed è proprio su questi presupposti che si innesta l'istituto del *débat public* che, come vedremo, pur presentando alcuni nodi problematici, rappresenta un contributo di tutto rilievo sia per quanto riguarda la garanzia di un'effettiva partecipazione di tutti i soggetti interessati ai processi decisionali, sia per quanto concerne l'efficacia e la legittimità dell'azione di policy.

Ma come funziona il *débat public*? E quali sono i poteri e le facoltà che la legge attribuisce alla *Commission nationale*?

La procedura del *débat public* costituisce una forma di concertazione strutturata che interviene a monte del processo decisionale relativo all'elaborazione di un progetto. La procedura si avvia nella fase iniziale della vita del progetto, quando tutte le opzioni e le soluzioni sono ancora percorribili. Esso verte dunque, in primo luogo, sulla questione dell'opportunità e della necessità di un determinato progetto, sugli obiettivi e sulle caratteristiche principali dell'opera, per poi affrontare gli aspetti particolari legati alle modalità di realizzazione, come le caratteristiche tecniche, i costi, l'impatto sull'ambiente e sul territorio.

Il fine ultimo è quello di legittimare democraticamente la decisione successiva che, sebbene non approvata da tutti, sarà resa accettabile dal fatto che tutti gli interessati avranno potuto esprimersi e essere ascoltati. La convocazione del dibattito pubblico risponde così a tre finalità principali:

- a) informare la popolazione e tutti i soggetti interessati sugli aspetti tecnici e l'impatto del progetto nei vari contesti economico, ambientale e territoriale. A tal fine si provvede alla diffusione di tutta la documentazione necessaria affinché l'informazione sia il più completa e bilanciata possibile, tale da porre la cittadinanza nella condizione di formulare domande e ottenere risposte esaurienti;
- b) consentire alla popolazione di esprimersi attraverso interventi argomentati, formulando osservazioni, critiche o suggerimenti sorrette da motivazioni coerenti. Questi interventi possono riguardare ogni aspetto del progetto: opportunità, impostazione concettuale, caratteristiche e conseguenze;

¹⁹ Legge n.95-101 del 2 febbraio 1995, "Relative au renforcement de la protection de l'environnement".

c) assistere il committente nella decisione che dovrà intraprendere, sottoponendo alla sua attenzione la posizione della popolazione in merito agli obiettivi, alle problematiche, all'impatto ambientale e sociale nonché a tutte le conseguenze positive e negative del progetto.

Per quanto riguarda lo svolgimento del dibattito, nel caso in cui sia organizzato direttamente dalla Cndp, questa ne affida l'animazione ad una commissione ad hoc, la *Commission particulière du débat public* (Cdpd), composta da soggetti interni ed esterni alla *Commission nationale*. Una volta istituita la Cdpd, il committente dispone di un massimo di sei mesi per preparare la documentazione relativa al progetto destinata al pubblico, con l'obiettivo di fornire tutte le informazioni necessarie in maniera chiara ed obiettiva. Il dossier, accessibile al pubblico, costituisce il principale strumento di informazione per la discussione, e deve contenere gli studi di impatto, i documenti tecnici e tutti gli altri materiali informativi utili per una comprensione del progetto e delle sue implicazioni. Una volta che la Cndp ritiene di aver riunito nel dossier una documentazione adeguata, questa definisce, su proposta della Cdpd, il calendario, la durata e le modalità di svolgimento del dibattito. Su queste basi, la Cdpd provvede all'attuazione del programma, all'organizzazione delle riunioni, a fornire tutti i mezzi necessari per consentire al pubblico di informarsi ed esprimersi compiutamente. La Cdpd, nell'esercizio di queste attività, si configura come vero e proprio garante della qualità e della trasparenza del dibattito. Una volta concluso il dibattito, la cui durata è fissata ad un massimo di 4 mesi, prorogabile a sei²⁰, la Commissione pubblica un resoconto (*compte-rendu*) del dibattito svolto e il Presidente della *Commission nationale* redige un bilancio (*bilan*) formulando una valutazione relativa allo svolgimento e agli insegnamenti da esso derivati. I due documenti verranno quindi inseriti nel dossier della eventuale *enquête publique* successiva. È interessante notare come questi documenti non contengono alcun parere sulla sostanza del progetto: il loro obiettivo è quello di rendere conto, in maniera completa e fedele, dello svolgimento del dibattito e delle posizioni emerse nel corso della discussione. La Commissione dunque si configura come un soggetto terzo e neutrale posto a garanzia del corretto svolgimento del dibattito.

A partire dalla pubblicazione del resoconto, il committente dispone di un termine di tre mesi per rendere pubblica la sua decisione in merito al progetto, dichiarando se intende portarlo avanti – indicandone le modalità - modificarlo o abbandonarlo. La decisione è libera, ma deve essere motivata esaurientemente: è dunque importante che “nelle ragioni esposte sia fatto riferimento ai punti di vista e alle argomentazioni avanzate dal pubblico”²¹. La Cndp vigila sul rispetto delle condizioni di informazione e trasparenza verso il pubblico anche durante la realizzazione dei progetti dei quali sia stata investita, fino al collaudo delle strutture e dei lavori²². La legge n. 2010-

20 Ad esempio nel caso in cui venga disposta una perizia complementare. In ragione della complessità di alcuni progetti, infatti, e della molteplicità degli interessi in campo, possono verificarsi delle controversie relative ad alcuni aspetti particolari del progetto. In considerazione di questa eventualità, è stata prevista la possibilità, da parte della Cndp, di predisporre una perizia complementare da affidare ad un pool di esperti di sua scelta, da finanziare attraverso i fondi del proprio bilancio. La perizia deve svolgersi rispettando i limiti temporali fissati dal dibattito, potendo comportare un prolungamento non superiore a due mesi. In merito viene fatto osservare come il finanziamento della perizia da parte della Commissione, dunque attraverso uno stanziamento di denaro pubblico, rappresenti una scelta opportuna a garanzia dei partecipanti al dibattito. Sul punto, cfr. Bova C., *Gli istituti del débat public e dell'enquête publique*, op. cit., p.228. Più in generale, in riferimento ai costi della procedura del *débat public*, che la legge pone a carico del committente, questi sono stati stimati in una percentuale che va dallo 0,3% allo 0,3 del costo di realizzazione del progetto. Pur avendo un costo considerevole in termini assoluti- le cifre variano da 300 mila euro ai 2,5 milioni di euro- tenuto conto della spesa per i relativi progetti-generalmente compresa tra i 100 milioni e i 7 miliardi di euro, la procedura del *débat public* presenta degli oneri decisamente sostenibili. In merito, cfr. Mansillon Y., *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in “Democrazia e diritto”, n.3, 2006, p. 110.

21 Mansillon Y., *L'esperienza del "débat public" in Francia*, op. cit., p. 108.

22 *Code de l'Environnement*, art. L 121-1.

788 ha aggiunto l'obbligo per il *maître d'ouvrage* o l'ente responsabile del progetto di informare la Cndp, durante la fase successiva al dibattito pubblico fino *all'enquête publique*, circa le modalità di informazione del pubblico adottate e le modifiche migliorative del progetto, riguardo alle quali la Commissione può emanare pareri e raccomandazioni²³. Inoltre, sempre ai sensi della c.d. legge Grenelle 2, può essere chiesta la nomina di un garante per la concertazione successiva al dibattito pubblico. Nei cinque anni successivi alla conclusione del dibattito potrà essere infatti avviata una inchiesta pubblica o, in alternativa, potrà essere rilanciata una nuova concertazione di fronte all'emergere di nuovi fatti o circostanze.

L'insieme di queste previsioni normative dovrebbe contribuire alla diffusione di un'informazione corretta e completa e, accanto all'obbligo di motivazione in capo al committente, mira ad garantire la credibilità del dibattito e la legittimità delle successive decisioni, sia per la cittadinanza, sia per il committente nel suo rapporto con la Commissione.

Un elemento centrale della procedura del *débat public* è pertanto l'informazione che, grazie all'attività svolta dalla Commissione nazionale, funge da vero e proprio incentivo alla partecipazione. A riguardo l'attività della Cndp consta di due fasi: la prima attiene alla comunicazione di avvio del dibattito e consente ai soggetti interessati di scegliere se partecipare o meno; la seconda riguarda invece l'attività informativa relativa ai contenuti del progetto, da svolgersi a dibattito avviato. La Commissione provvede così all'elaborazione di un apposito dossier su ogni specifico progetto: nella sua versione integrale, questo consta di circa 100 pagine che descrivono dettagliatamente il progetto e le modalità di realizzazione, nonché le criticità e le possibili soluzioni connesse; è prevista inoltre una versione sintetica del dossier, da distribuire a ciascun nucleo familiare della zona interessata²⁴.

In seguito, l'attività informativa si completa nel corso del dibattito, attraverso la diffusione di nuovi documenti (come il Diario del dibattito pubblico pubblicato dalla Cpdp), le inserzioni sui media o mediante l'aggiornamento di un sito internet creato appositamente per ogni dibattito. Inoltre, la garanzia di un'informazione plurale si realizza con la possibilità, offerta agli attori istituzionali del dibattito, di effettuare proprie pubblicazioni (i c.d. *Cahiers d'acteurs*) a carattere divulgativo volte ad esprimere e diffondere un diverso punto di vista in merito al progetto²⁵.

La predisposizione di strumenti idonei a garantire una corretta e completa informazione incentiva, a sua volta, la partecipazione del più ampio numero possibile di cittadini. Il diritto alla partecipazione si sostanzia principalmente nella possibilità per la popolazione di formulare questioni, esprimere pareri e contributi mediante posta normale o elettronica, oppure nelle specifiche rubriche aperte su Internet. Naturalmente la sede privilegiata per questa attività, anche in ragione della loro risonanza, sono le riunioni pubbliche nelle quali ha luogo il dibattito. Queste possono essere più o meno numerose nonché prevedere un numero di partecipanti molto variabile: si va da un minimo di dieci ad un massimo di quaranta incontri, con una affluenza di cittadini che può variare da mille fino a undicimila partecipanti.

23 *Code de l'Environnement*, art. L 121-13-1.

24 La ratio di prevedere due dossier preliminari al dibattito sembra rintracciabile nella volontà di garantire la partecipazione di tutti i cittadini, a prescindere dalle loro capacità di addentrarsi negli aspetti più dettagliati del progetto o di avere più o meno tempo da dedicare all'informazione. L'amministrazione, in questo senso, si preoccupa di raggiungere il maggior numero possibile di "cittadini/utenti". Per un approfondimento, cfr. Bova C., *Gli istituti del débat public e dell'enquête public*, in De Martin G. C., Bolognino D., (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, CEDAM, p. 226.

25 Questa possibilità dovrebbe consentire una tutela più efficace dei soggetti deboli come, ad esempio, le associazioni che spesso lamentano la possibilità più limitate di far conoscere le proprie posizioni rispetto ai grandi committenti.

Le previsioni fin qui descritte, relative al ruolo dell'informazione e alle modalità di partecipazione al dibattito, si rivolgono principalmente alla cittadinanza, nell'ottica di assicurare il diritto alla partecipazione e, più in generale, di promuovere lo sviluppo del capitale sociale. Ma il *débat public* presenta anche importanti conseguenze per il committente dell'opera. Per l'amministrazione, l'impresa pubblica o la comunità locale che presenta il progetto, infatti, il dibattito rappresenta principalmente un momento di confronto con la popolazione, suscettibile di generare effetti diversi, dipendenti, innanzitutto dall'approccio stesso che il committente decide di adottare. Il dibattito può così configurarsi come una prova da superare, nella misura in cui sottopongono le intenzioni del committente ad obiezioni e critiche. Tale confronto può assumere i tratti di una vera e propria contrapposizione frontale, nel caso in cui il committente si ponga come obiettivo la semplice promozione del progetto, piuttosto che la spiegazione argomentata. Viceversa, presupponendo un atteggiamento aperto al dialogo e al confronto con i partecipanti, il dibattito può rappresentare un momento di particolare interesse per l'ente in questione. Anzitutto, permette al committente di testare il grado di accettazione o di resistenza al progetto, e offrire dunque validi contributi alla decisione da prendere. Questi possono riguardare tanto le modalità di realizzazione del progetto, quanto la sua necessità ed opportunità in relazione alla realtà e all'entità dei bisogni del territorio. Dunque, maggiore è il grado di apertura al dibattito del committente, maggiori sono le possibilità che gli orientamenti, le critiche e i suggerimenti espressi dai cittadini abbiano una effettiva incidenza sulla realizzazione dell'opera. Vale la pena ricordare, infatti, che il committente non è vincolato dall'esito della discussione, e dunque gli effetti del dibattito sulla decisione finale finiscono per dipendere, in maniera considerevole, dal rapporto che si viene a creare tra committente e cittadinanza, nel senso di una maggiore o minore disponibilità del primo a sottoporre il progetto alla "prova" del confronto con la popolazione²⁶. Inoltre i committenti, oltre a beneficiare del "sapere pratico" degli abitanti di un territorio, hanno la possibilità di sviluppare un processo di apprendimento su come affrontare il dibattito²⁷. Come evidenzia Mansillon, presso i grandi operatori nazionali, "coloro che hanno sperimentato il dibattito pubblico se ne fanno promotori presso i loro colleghi" incentivando l'adozione di pratiche innovative e consentendo alla prassi di evolvere gradualmente. Secondo Mansillon la diffusione di questi approcci e pratiche da parte dei soggetti proponenti può rappresentare un passaggio importante per la diffusione di una vera "cultura del dibattito" nella realizzazione di determinate politiche pubbliche. Queste considerazioni, pur rivelando un marcato ottimismo circa le potenzialità del *débat public*, sono a nostro avviso condivisibili, a patto di considerarle come ricadute potenziali di medio periodo, riconducibili ad effetti, per così dire, "sistemici"²⁸: il miglioramento delle capacità di progettazione, una maggiore attenzione al contesto ambientale e socio-economico, nonché la tendenza verso una forme di *governance* multi-attoriale lungo tutte le fasi di realizzazione degli interventi. L'efficacia del dibattito, in termini di scambio di risorse tra i partecipanti e legittimazione della decisione finale, sembra dipendere in misura considerevole dal suo concreto svolgimento, in particolare dalle condizioni che di volta in volta si determinano lungo il suo sviluppo.

26 In riferimento alla rilevanza delle modifiche apportate ai progetti in seguito alla conclusione del dibattito i dati disponibili e le interpretazioni non sono del tutto univoche. Tuttavia, possiamo notare che in oltre un terzo dei casi il dibattito ha condotto ad una modifica o all'abbandono del progetto iniziale, mentre in poco meno del 30% dei casi in seguito al dibattito è stata scelta una delle opzioni oggetto di discussione. Sul punto, Cfr. Mansillon Y., *L'esperienza del "débat public" in Francia*, op. cit., pp. 111-112.

27 Pomatto G., *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova*, Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 12. www.dsp.unito.it/download/wpn12.pdf, 2009, p. 15.

28 *Ibidem*.

Il dibattito pubblico si regge infatti su un equilibrio del tutto particolare: se da un lato offre uno spazio di discussione totalmente aperto, in cui la commissione che lo gestisce non ha alcun potere sul suo oggetto, dall'altro lato questa gode di una libertà estremamente ampia nella sua conduzione²⁹. La legge non declina infatti le procedure che ciascuna commissione è tenuta a seguire, lasciando ampi margini interpretativi su come strutturare il dibattito in condizioni utili a garantire l'eguaglianza dei partecipanti e un adeguato contesto di confronto. Anche la Commissione nazionale si è limitata, a tal proposito, ad individuare semplicemente tre principi generali – principio di eguaglianza dei partecipanti, principio di trasparenza e principio del confronto argomentato³⁰ – la cui traduzione concreta si presta ad interpretazioni non sempre univoche³¹. La gestione e la configurazione del confronto può quindi assumere forme diverse, seguendo approcci e stili differenziati. Ciò fa sì che vengano in rilievo altri fattori, come la personalità e le capacità del presidente, o la legittimità stessa della commissione che non è mai acquisita a priori, bensì si costruisce in ciascun contesto concreto, legandosi alla dimostrazione di autonomia e coerenza che ciascuna commissione è in grado di offrire³².

Dall'altra parte, questo particolare profilo del *débat public* presenta alcuni snodi problematici inerenti sia ad aspetti contingenti, sia ad aspetti di ordine più strutturale, ascrivibili, come vedremo, a gran parte delle procedure partecipative. Gli aspetti più controversi - dai quali muovono le maggiori critiche - riguardano le resistenze dei *maître d'ouvrage* e delle amministrazioni coinvolte rispetto agli esiti del dibattito, il ruolo spesso ambiguo del *Commissaire-enquêteur*, nonché l'eccessiva lunghezza dei tempi di realizzazione della procedura³³ che, come nel caso della realizzazione dell'aeroporto di Nantes, ha di fatto compromesso la potenzialità del dibattito, in particolar modo in ordine alla sua capacità di ricomporre il conflitto³⁴.

Ad ogni modo, nonostante questi rilievi critici che, come approfondiremo, meritano un'attenta analisi, il dibattito può considerarsi uno strumento estremamente aperto, capace di adattarsi a contesti differenti – per tipo di pubblico, per la dimensione delle politiche, per i temi e le modalità di discussione definiti dalla commissione – nonché oggetto di continue sperimentazioni e condizionamenti.

In questo senso, ci sembra particolarmente funzionale alla costruzione di un dibattito efficace la scelta del legislatore francese di non procedere alla regolazione delle modalità di svolgimento né del contenuto. Il *débat public* rappresenta, per certi versi, un paradosso: pur essendo la forma di concertazione più istituzionalizzata – in quanto prevista dalla legge e affidata ad un'autorità amministrativa indipendente – è, al tempo stesso, indeterminata, nel senso che la legge non si

29 Blondiaux L., *Introduction – Débat public: la genèse d'une institution singulière*, in Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (a cura di), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007

30 Cfr. <http://www.debatpublic.fr>

31 Pomatto G, *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova*, Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 12. www.dsp.unito.it/download/wpn12.pdf, 2009, p.12.

32 *Ibidem* ; Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R., *Introduction*, in Id. (a cura di), op. cit., 2007. Quello dell'indipendenza della Commissione, e dunque della sua legittimità, costituisce a nostro avviso un elemento cruciale, controverso e, in merito al quale ci soffermeremo più approfonditamente nel corso della trattazione.

33 Cfr. Centre d'analyse stratégique, *La participation des citoyens e l'action publique*, La Documentation française, Paris, 2008, disponibile on line: www.ladocumentationfrancaise.fr

34 A questo proposito, la cronaca più recente delinea un quadro profondamente diviso: pur essendo stata svolta tra il 2002 e il 2003 la procedura di *débat public*, gli espropri dello scorso agosto 2012 hanno infatti riacceso la protesta e alimentato lo scontro in forme molto radicali. Per un approfondimento, cfr. http://debatpublic.fr/print.html?id=5&type=debats_mo_ouverts

pronuncia in alcun modo in merito alla forma e al contenuto del dibattito. Questo carattere flessibile della normativa ha permesso all'istituto di svilupparsi attraverso la prassi, e alla Commissione di "concepire progressivamente un modello comune di dibattito pubblico, che rimane tuttavia abbastanza flessibile per adattarsi perfettamente alla varietà dei progetti e alle diverse aspettative della popolazione"³⁵. Dunque, il dibattito pubblico non si configura come "una procedura formale e rigida", bensì come "un processo vivo, attraverso il quale si rilevano le aspettative, le preoccupazioni e le resistenze della popolazione, così come le situazioni, i problemi e spesso anche le contraddizioni della società francese"³⁶.

È proprio in questa sua peculiarità che, a nostro avviso, risiedono le maggiori potenzialità del *débat public*, in grado di renderlo uno strumento aperto a continui adattamenti e, ancora di più, permeabile a possibili sperimentazioni deliberative. Al contempo, la sua forte istituzionalizzazione dovrebbe consentirne il consolidamento attraverso la prassi e la diffusione anche in altri ambiti decisionali.

2.2 Ruolo e funzioni della Commission nationale du débat public

In conclusione, va ricordato che il carattere aperto e flessibile della procedura può essere ricondotto, in larga misura, al ruolo che la normativa riserva alla *Commission nationale*. Questa, istituita, come ricordato, con la legge Barnier del 1995, a seguito dell'entrata in vigore della legge del 27 febbraio 2002 (c.d. *democratie de proximité*) diviene un'autorità amministrativa indipendente. La Cndp si configura pertanto come un'autorità chiamata ad agire da terzo garante tra il committente e la cittadinanza, con l'obiettivo di garantire la qualità, l'onestà e la trasparenza della procedura, tutelando, così, la fiducia stessa dei cittadini nella corretta attuazione e realizzazione delle politiche infrastrutturali.

Nel corso degli anni le numerose modifiche all'assetto normativo iniziale predisposto dalla legge Barnier, hanno esteso e diversificato le competenze e i poteri della Cndp. I successivi interventi normativi, pur preservando l'originaria competenza della Commissione in merito all'organizzazione dei dibattiti pubblici sui progetti infrastrutturali, hanno attribuito, in capo al Governo, la facoltà di chiedere alla Cndp di organizzare un dibattito pubblico su "opzioni generali in materia ambientale o di assetto del territorio", o in altri termini, "su un problema o su un'opzione politica"³⁷. Inoltre, la Cndp è incaricata di seguire i progetti che le sono sottoposti e svolgere altresì attività di consulenza: può, infatti, di sua iniziativa o su richiesta di un committente, formulare pareri e raccomandazioni di ordine metodologico, suscettibili di incentivare la partecipazione della cittadinanza all'elaborazione dei progetti infrastrutturali.

In riferimento alle politiche infrastrutturali, la Commissione ha il compito di vigilare sul rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione di tutti i progetti di infrastrutture di interesse nazionale, che "presentino implicazioni socio-economiche o abbiano impatti significativi sull'ambiente o sulla gestione del territorio"³⁸.

La Commissione ha competenza su ogni progetto di opere infrastrutturali o di gestione dello Stato, delle collettività territoriali e degli enti pubblici, ma anche dei soggetti privati che per natura, caratteristiche o costi stimati, rispondano a determinati criteri o eccedano determinate soglie. La legge del 2002 riserva ad un decreto del Consiglio di Stato l'individuazione dei criteri e delle soglie relative a ciascuna categoria di operazioni che rientreranno nella procedura di dibattito pubblico. Si

35 Mansillon Y., *L'esperienza del "débat public" in Francia*, op. cit. p. 114.

36 Ibidem.

37 Mansillon Y., *L'esperienza del "débat public" in Francia*, op. cit. p. 104.

38 Code de l'Environnement, art. L 121-1.

tratta di progetti riguardanti sia infrastrutture di tipo lineare (autostrade, linee ferroviarie, linee elettriche ad altissima tensione, ecc), sia di tipo puntuale (porti, aeroporti, dighe, centrali nucleari ecc). Per ciascuna di queste categorie vengono individuate due soglie in relazione al costo del progetto. Sopra quella superiore, la legge prescrive *l'obbligo*, in capo al committente, di sottoporre il progetto alla Cndp. Per la fascia intermedia l'obbligo riguarda solamente la pubblicazione delle caratteristiche del progetto che *potrà* essere sottoposto alla Cndp su iniziativa dello stesso committente, di dieci parlamentari, di una comunità locale interessata o da un'associazione di tutela ambientale riconosciuta a livello nazionale.

La Cndp, qualora venga chiamata ad intervenire, valuterà se il progetto che le viene sottoposto richieda o meno la convocazione di un dibattito pubblico. A questo punto si aprono due possibilità. Qualora decida in senso affermativo, la Cndp può procedere direttamente alla sua organizzazione, affidandola ad una commissione ad hoc, oppure decidere di delegarla al committente, che dovrà comunque attenersi alle modalità definite dalla Cndp. Viceversa, qualora non ritenga necessaria l'organizzazione del dibattito, il progetto prosegue nel suo iter ordinario fino all'inchiesta pubblica, e quindi alla decisione finale del committente.

In alternativa a queste opzioni la Commissione potrà comunque raccomandare al committente di avviare una concertazione sulle cui modalità potrà intervenire, tuttavia, solamente in senso propositivo. Considerando questa facoltà di scelta, in merito all'opportunità di convocare un dibattito pubblico, torna in evidenza la questione della rappresentanza interna alla Commissione. Come fa notare Bova, le decisioni della Commissione vengono adottate dalla maggioranza e, quindi, la corretta rappresentazione degli interessi coinvolti attraverso le nomine dei componenti risulta determinante per garantire una valorizzazione effettiva di questo istituto³⁹. Da questo punto di vista, la natura stessa dell'organo assume un profilo controverso. Le critiche più rilevanti, infatti, hanno avuto ad oggetto proprio la composizione della Commissione, ritenuta espressione di organi statali o comunque governativi. Le nomine vengono prevalentemente decise "dall'alto", ossia dal potere esecutivo o dalla maggioranza parlamentare e la scelta ricade su soggetti che già appartengono alle istituzioni centrali. Si realizzerebbe, di fatto, una sovra-rappresentazione delle istituzioni statali a scapito di quelle locali e della società autorganizzata. In questo senso, la conseguente mancanza di garanzie di indipendenza e terzietà che ne deriverebbe finirebbe per compromettere la legittimità dell'organo e, dunque, la qualità stessa del processo partecipativo⁴⁰. Inoltre, in ragione della discrezionalità⁴¹ di cui gode la Commissione nella scelta dei progetti da sottoporre a dibattito

39 Bova C., *Gli istituti del débat public e dell'enquête public*, in De Martin G.C. e Bolognino D., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, 2010, p.235.

⁴⁰ *Ibidem*. Argomenta in questo senso anche Algostino A., *L'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case-study sulla democrazia e sul dissenso*, in www.costituzionalismo.it

41 La ampiezza e i limiti dei poteri della Commissione emergono in modo evidente in due decisioni del *Conseil d'Etat* dei primi anni 2000, riguardanti la prima la costruzione di una autostrada, la seconda la realizzazione di un aeroporto. In entrambe le circostanze, alcune associazioni avevano presentato ricorso avverso la decisione con cui la *Commission du débat public* (nell'un caso era una *Commission particulière*, nell'altro si trattava della *Commission nationale*) aveva respinto richieste di documentazione e perizie supplementari. Il giudice amministrativo ha stabilito, in tutti e due i casi, che le decisioni adottate dalla *Commission du débat public* in merito alle modalità di svolgimento del dibattito non sono impugnabili. Se la decisione di aprire o meno il débat può essere oggetto di ricorso al giudice amministrativo, "*les différentes décisions que la commission peut être appelée à prendre après qu'elle a décidé d'ouvrir un débat public et qui peuvent notamment porter sur ces modalités, le calendrier et les conditions de son déroulement ne constituent pas des décisions faisant grief*" (la frase è tratta dalla seconda decisione, 5 avril 2004, n. 254775, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, Union française contre les nuisances des aéronefs.). Sul punto cfr. ASTRID, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Roma, aprile 2010, <http://www.astrid-online.it/>, pp. 81-82; Casini L., *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. esperienze di*

pubblico, assumono un peso determinante anche i principi che muovono verso l'adozione di una delle opzioni descritte. A questo proposito si fa ricorso ad alcuni criteri utili ad orientare l'azione della Commissione: i principali, stabiliti dalla legge, sono l'interesse nazionale del progetto; la sua incidenza territoriale; la portata dei problemi socio-economici che solleva; l'impatto sull'ambiente e sul territorio. Come si vede, i criteri adottabili presentano caratteristiche diverse e la loro applicazione può quindi riguardare progetti di varia natura, in riferimento alla loro portata nazionale o locale e alla loro incidenza sul territorio. A questa gamma di progetti possono così corrispondere diverse opzioni percorribili dalla Cndp⁴². Inoltre, accanto ai criteri esplicitamente richiamati, la Cndp ne ha adottato uno aggiuntivo, attinente lo stato di avanzamento del progetto e il livello di concertazione cui ha dato luogo. Nonostante sia preferibile collocare il momento del dibattito pubblico nelle fasi iniziali del procedimento, potendo così sottoporre a dibattito la valutazione circa l'opportunità di una determinata opera, la Cndp si riserva la facoltà di promuovere il dibattito pubblico anche nelle fasi successive, qualora ritenga che la popolazione interessata non sia stata sufficientemente consultata. La Commissione, nell'esercizio di questa attività, sembra principalmente orientata verso obiettivi di contenimento del conflitto, di ricerca del consenso, di coinvolgimento della cittadinanza⁴³, e dunque la possibilità di scegliere tra diverse alternative le consente di perseguire questi obiettivi valutando di volta in volta la portata del progetto e i diversi interessi coinvolti.

3. Verso una riforma del quadro italiano relativo alla realizzazione delle opere pubbliche: le proposte avanzate

3.1 Il disegno di legge del Governo Monti

Nel disegno di legge "*Norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio*"⁴⁴, approvato il 30 ottobre 2012 dal Consiglio dei ministri del Governo Monti⁴⁵, su proposta dell'allora

diritto comparato, in Macchiati A., Napolitano G. (a cura di), *E' possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino, 2009, p.152.

42 Nel corso della sua attività la Commissione ha avuto modo di esperire tutte le possibili opzioni previste dalla legge. Ad esempio, nel caso della realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Marsiglia-Tolone-Nizza o Bordeaux-Tolosa è stato indetto un dibattito pubblico organizzato dalla stessa Cndp; per il progetto di un nuovo stabilimento dell'uranio – di grande rilevanza anche se destinato a spostare uno stabilimento già esistente – l'organizzazione del dibattito è stata affidata al committente; nel caso della costruzione delle linee ferroviarie ad alta velocità Mans-Rennes e Tour-Bordeaux la Commissione ha preferito procedere con una concertazione raccomandata; infine, nel caso della costruzione della linea tranviaria di Marsiglia, si è scelto di non procedere né con un dibattito pubblico né con una raccomandazione. In riferimento ai "dibattiti pubblici" più recenti, si segnala: CNDP, *Rapport d'activité* 2010-2011. Nel periodo considerato si sono svolti 11 dibattiti pubblici: dieci organizzati direttamente dalla Cndp, di cui quattro nel settore dell'energia (due progetti di terminali metaniero a *Fos-sur-Mer*, un reattore nucleare EPR a *Penly*, un parco eolico in mare al largo del *Tréport*) e sei nel settore dei trasporti (collegamento ferroviario *Roissy-Picardie*, prolungamento della RER E a ovest, *Arc Express*, rete di trasporto pubblico del *Grand Paris*, interconnessione sud delle linee ad alta velocità nell'Ile de France e messa in concessione autostradale della *Route Centre Europe Atlantique*); l'undicesimo dibattito, riguardante alcune strutture turistiche a *Seine-et-Marne*, è stato affidato al *maître d'ouvrage*.

43 Bova C., *Gli istituti del débat public e dell'enquête public*, op. cit., p.236.

44 La relazione introduttiva e il testo del disegno di legge sono disponibili on line, rispettivamente: http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/pdf2010/Edilizia_e_Territorio/_Oggetti_Correlati/Documenti/Norme/1RELAZIONE_INTRODUTTIVA_rivisto.pdf?uuid=50c2089c-2341-11e2-be5c-e186446bccac e http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/pdf2010/Edilizia_e_Territorio/_Oggetti_Correlati/Documenti/Norme/4norme_DDL_29OTT_cdm.pdf?uuid=51a12e50-2341-11e2-be5c-e186446bccac

ministro dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti Corrado Passera, veniva prevista l'introduzione dell'istituto della consultazione pubblica per la realizzazione di opere di interesse strategico.

La consultazione pubblica viene disciplinata e inserita nel più ampio obiettivo di "individuare le soluzioni ottimali e di promuovere l'accettazione sociale da parte delle collettività locali interessate dalla realizzazione dell'opera".

Accanto alla procedura di avvio d'ufficio, in merito alla quale si rinvia al documento di economia e finanza l'elenco delle opere infrastrutturali da sottoporre obbligatoriamente a consultazione, il disegno di legge prevede una procedura di avvio su richiesta, attribuendone la facoltà al soggetto aggiudicatore (o promotore); ad un consiglio regionale; ad un numero di consigli comunali o provinciali rappresentativi di almeno 150.000 abitanti; a 50.000 cittadini residenti nel comune o nei comuni interessati. La consultazione si svolge nella fase iniziale dell'iter previsto per la realizzazione dell'infrastruttura, e ha dunque ad oggetto lo studio di fattibilità dell'opera.

Per quanto concerne lo svolgimento, l'avvio e la direzione della procedura vengono affidati al "Provveditore interregionale per le opere pubbliche competente per territorio, in coordinamento con il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo della provincia capoluogo della Regione interessata", sulla base di un programma definito e reso pubblico.

Nel ddl si precisa inoltre come la procedura miri a "assicurare la completa e tempestiva informazione sull'intervento", facendo sì "che tutte le amministrazioni che hanno poteri decisionali e autorizzatori sull'opera partecipino alle varie fasi del procedimento di consultazione". Il fine è quello di testare la percorribilità della progettazione iniziale e il suo grado di accettazione da parte delle territori, puntando sull'informazione e la partecipazione dei soggetti interessati.

La procedura, la cui durata è fissata ad un massimo di 120 giorni, si conclude con la redazione, da parte del Provveditore interregionale per le opere pubbliche in coordinamento con il Prefetto, di un documento conclusivo nel quale è riportata una descrizione della consultazione svolta e delle ipotesi alternative emerse. Inoltre, come ulteriore integrazione, il disegno di legge prevede la possibilità di inserire nel documento una proposta in merito alla istituzione di un meccanismo permanente di comunicazione e dialogo pubblico, che accompagni l'intervento anche nelle fasi successive di progettazione e realizzazione.

A seguito della pubblicazione del documento conclusivo, sito informatico istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il soggetto decisore pubblico adotta la propria decisione tenendo conto dei risultati raggiunti in sede di consultazione. Analogamente a quanto previsto per il *débat public*, il documento finale non è vincolante, essendo il titolare della decisione definitiva dotato di piena autonomia di scelta tra le diverse opzioni.

Tuttavia, la procedura di consultazione pubblica delineata nel disegno di legge, pur rappresentando una novità di tutto rilievo nel quadro normativo italiano, non riproduce in pieno le caratteristiche del modello francese. A nostro avviso, la procedura presenta diverse criticità.

Innanzitutto, l'assenza di un'autorità effettivamente indipendente, essendo la procedura affidata al Provveditore regionale alle opere pubbliche. A nostro avviso, è opportuno sottolineare come nel ddl vengano sottovalutate le funzioni di organizzazione direzione della consultazione. Il testo, infatti,

45 Lo stesso Mario Monti, in precedenza, aveva più volte espresso la volontà di procedere verso una riforma prendendo ad esempio proprio il *débat public* francese. Una volontà che ha trovato una formalizzazione nel disegno di legge «Norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio» del 30 ottobre 2012, ma che, tuttavia, non è giunto ad approvazione definitiva a seguito della conclusione della legislatura. Cfr. Alessandro Arona, Giuseppe Latour e Massimo Frontera, *Deleghe per edilizia e appalti, debat public, bancabilità nel Pf: approvato il Ddl infrastrutture*, "Il Sole 24 Ore", 31 ottobre 2012. <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/norme/2012-10-30/deleghe-edilizia-appalti-oggi-130741.php?uuid=Ab6VUMyG&fromSearch>.

all'art. 4, comma 3, specifica che “la consultazione pubblica è avviata e diretta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dal Provveditorato interregionale per le opere pubbliche competente per territorio, in coordinamento con il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo della provincia capoluogo della Regione interessata”. Una scelta questa, certamente non idonea a fornire quelle garanzie di indipendenza e imparzialità che dovrebbero caratterizzare il titolare del ruolo di regia della procedura. Inoltre, tale scelta riduttiva viene confermata anche dalla mancata predisposizione di risorse per le procedure di confronto, inficiandone alla base ogni potenzialità.

In secondo luogo, la predisposizione di una durata fissa (120 giorni), se da un lato può fornire delle garanzie, dall'altro non tiene conto della diversa complessità dei singoli progetti, né della diversa dimensioni territoriali impattate dall'intervento, né, pertanto, del numero di soggetti da coinvolgere nel procedimento.

Infine, la procedura presenta dei requisiti di attivazione troppo onerosi: sembrano infatti eccessive le 50000 firme richieste, anche considerando il fatto che queste costituiscono l'unico strumento a disposizione della cittadinanza.

Nel complesso, il disegno di legge sembra rispondere più alla logica dell'efficacia nell'implementazione delle politiche, e dunque a testare e consolidare il grado di accettabilità delle opere nei territori, piuttosto che a garantire un diritto di partecipazione della cittadinanza alla definizione di queste politiche. Ci sembrano infatti piuttosto scarse le previsioni normative in merito ai requisiti di informazione, alle modalità di partecipazione e di intervento dei soggetti interessati, siano essi attori istituzionali o semplici cittadini, organizzati o meno.

Nonostante le criticità che, quasi inevitabilmente, emergono dal tentativo di disciplinare per la prima volta a livello nazionale una procedura complessa e delicata come quella della consultazione pubblica, va riconosciuta l'importanza dell'iniziativa promossa dal Governo Monti. Anzitutto, il disegno di legge riconosce la necessità di dotare l'ordinamento italiano di adeguati strumenti di partecipazione alle decisioni inerenti la progettazione e la realizzazione delle grandi opere. Per la prima volta si prende seriamente in considerazione l'opportunità di coinvolgere le comunità e i territori direttamente interessati dalla costruzione di un'infrastruttura. L'informazione e la partecipazione, anche qui, rappresentano due caratteristiche essenziali ai fini di un coinvolgimento pieno ed effettivo della cittadinanza, nonché, successivamente, di una realizzazione migliore – in termini di efficacia/efficienza - delle opere oggetto di dibattito. L'obiettivo è “...*promuovere un più alto livello di partecipazione delle popolazioni e dei territori rispetto alla realizzazione di opere strategiche...*, la consultazione permetterà di verificare preliminarmente la percorribilità di un progetto e consentirà alle popolazioni coinvolte di valutare e conoscere nel dettaglio le scelte riguardanti la realizzazione e la localizzazione delle grandi opere infrastrutturali. Scopo della consultazione, che non sarà vincolante per il decisore pubblico, è aumentare in modo significativo il livello di coinvolgimento preventivo delle comunità locali nei processi di realizzazione delle opere strategiche per il sistema Paese”.

3.2 Il documento di raccomandazione dei Saggi e le dichiarazioni dei ministri Lupi e Orlando

In seguito, il tema del dibattito pubblico sulle grandi opere è tornato all'attenzione dell'opinione pubblica in seguito alla costituzione del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali⁴⁶. La Relazione finale approvata lo scorso 12 aprile, nel primo capitolo “Diritti dei cittadini e partecipazione

46 Il Gruppo di Lavoro, Istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano era composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante.

democratica” individua nel “potenziamento dei diritti dei cittadini e della partecipazione democratica” un “pilastro fondamentale per rinnovare la democrazia e la vita pubblica”. Il testo traccia delle linee guida per l'istituzione di un dibattito pubblico obbligatorio per i grandi interventi infrastrutturali, facendo esplicito riferimento alla Convenzione di Aarhus⁴⁷ del 1998 e alla legge francese dedicata alla “*démocratie de proximité*”.

Quasi a voler dare concreta attuazione ai punti programmatici delineati dal Gruppo di lavoro per le riforme istituzionali, sono intervenute di recente alcune dichiarazioni da parte di esponenti del Governo Letta.

Dopo le dichiarazioni del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti Maurizio Lupi⁴⁸, l'iniziativa volta ad introdurre in Italia lo strumento della consultazione pubblica ha ricevuto una nuova sollecitazione da parte del ministro dell'Ambiente Andrea Orlando⁴⁹, secondo il quale la VIA e le altre procedure autorizzative come la Conferenza dei Servizi e l'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) seguono un modello “asettico e tecnocratico”, incapace di fornire garanzie sulla fattibilità concreta di un progetto. Lo scorso giugno il ministro ha annunciato l'intenzione di sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri la decisione di introdurre lo strumento del *débat public*, per discutere con i cittadini i progetti infrastrutturali.

Partendo dalla constatazione, a quanto pare oramai assodata anche in ambito istituzionale, inerente il deficit infrastrutturale italiano, il ministro Orlando osserva come la effettiva realizzazione di questi progetti dipenda “*dalla accettazione da parte delle popolazioni locali e dei portatori di interessi diffusi*”. Secondo Orlando, “*i cittadini vanno coinvolti e resi partecipi dal principio. Solo se coinvolgimento e partecipazione vengono garantiti fin dall'inizio, attraverso forme idonee di consultazione, tutte le aspettative [...] si potranno commisurare a ciò che, in una data situazione, risulta davvero realizzabile perché 'accettato' e, come tale, non è esposto, a posteriori, a conflitti tra livelli di governo, tra amministrazioni e popolazioni direttamente toccate dalle opere da realizzare*”⁵⁰

Tuttavia, nonostante i buoni propositi, più volte enunciati dai ministri competenti, l'unica proposta presentata finora, attualmente in attesa di essere discussa in Parlamento, è quella dell'on. Ermete Realacci, presidente della VIII Commissione permanente Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati.

3.3 La proposta di legge Realacci

La proposta di legge⁵¹ a firma Realacci costituisce dunque l'ultima iniziativa legislativa, intrapresa a livello nazionale, in tema di dibattito pubblico sulle grandi opere.

47 La “Convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale”, è un accordo internazionale firmato ad Aarhus il 25 giugno 1998. La Convenzione fissa importanti principi relativi all'informazione e diretto coinvolgimento dei cittadini in materia di politica ambientale.

48 Intervista al ministro Lupi del 16 maggio 2013: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-05-16/lupi-task-force-piano-112100.shtml?uuid=AbXo4OwH>

49 Intervista al ministro Orlando: http://www.casaclima.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15680:infrastrutture-orlando-rilancia-la-proposta-di-introdurre-il-debat-public-in-italia&catid=1:latest-news&Itemid=50

50 Procedure autorizzative: le differenze tra VAS e VIA e la proposta del *débat public* di Orlando in http://www.casaclima.com/index.php?option=com_content&view=article&id=16145:procedure-autorizzative-le-differenze-tra-vas-e-via-e-la-proposta-del-debat-public-di-orlando&catid=1:latest-news&Itemid=50

51 Il testo della proposta “*Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche*”, presentata dall'On. Ermete Realacci il 9 maggio e annunciata il 14 maggio 2013, è reperibile sul

Nella relazione introduttiva si riconosce, innanzitutto, che “l'importanza e la rilevanza dell'informazione e della consultazione dei cittadini, nel cui ambito territoriale sono realizzate opere con rilevante impatto ambientale, sociale o economico, impone la creazione di nuove modalità di approccio attraverso le quali i soggetti pubblici devono procedere per informare e assicurare la condivisione delle scelte”. In seguito, il richiamo ai metodi impiegati attraverso la c.d. “legge obiettivo”, e alla mancanza di trasparenza e partecipazione che questa implicava, ribadisce con evidenza la necessità di procedere ad una riforma nella realizzazione delle opere pubbliche. Una riforma che consenta di adottare scelte “condivise e partecipate disinnescando contenziosi nella realizzazione delle opere infrastrutturali”. Da qui l'esplicito richiamo all'esperienza francese del *débat public*, considerata una “*best practice*” valida come base di partenza per l'elaborazione di un modello di dibattito pubblico italiano.

Il disegno di legge proposto dall'On. Realacci, partendo da questi obiettivi, si struttura in 6 articoli. L'art. 1 individua la finalità generale: la ricerca di soluzioni ottimali per la pianificazione di grandi opere pubbliche attraverso l'istituzione di un sistema di consultazione pubblica.

L'art. 2 precisa che tale sistema si propone di conseguire l'accettazione sociale delle politiche pubbliche aventi un impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio. A tal fine vengono impiegati gli strumenti dell'informazione, della consultazione, della concertazione e del dibattito pubblico.

L'art. 3 istituisce l'Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico. Si tratta di una disposizione di particolare rilevanza: per la prima volta, infatti, si prevede per legge⁵² la costituzione di un'autorità, composta da soggetti indipendenti e terzi, deputata a garantire il corretto svolgimento del dibattito.

Vedremo come le caratteristiche di indipendenza e imparzialità nell'operato di questa autorità siano degli aspetti di cruciali nella definizione, non solo a livello normativo, di un dibattito pubblico adeguatamente strutturato ed efficace.

In particolare, l'Osservatorio si configura come “un organismo tecnico indipendente”, composto da un presidente – nominato dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare – da due rappresentanti nominati dai presidenti di Camera e Senato, un rappresentante designato dal presidente della Conferenza unificata, un rappresentante delle associazioni ambientaliste rappresentative a livello nazionale, (nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'Ambiente) e da un rappresentante delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dello Sviluppo economico).

Interessante e innovativa, a nostro avviso, pare la disciplina del ruolo del presidente. Nel comma successivo si prevede infatti che questi venga “scelto tra i componenti del Consiglio di Stato tra persone di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Osservatorio”. In particolare la normativa precisa che il presidente è collocato fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico. Pertanto, egli “non può esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratore o dipendente di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di

sito della Camera dei Deputati: http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0005590.pdf .

52 A differenza di quanto accaduto, ad esempio, nel caso dell'Osservatorio tecnico per la linea ferroviaria Torino-Lione che rappresenta un meccanismo creato ad hoc per far fronte alla profonda crisi determinatasi sul finire del 2005 con gli scontri di Venaus. A fronte della decisione degli oppositori di procedere all'occupazione delle aree destinate ai cantieri, le forze dell'ordine adottano pesanti provvedimenti, fino al violento sgombero notturno di un presidio No Tav, provocando numerosi feriti. Da questi eventi scaturisce un acceso dibattito politico che spinge il Governo a riconsiderare le modalità di gestione della vicenda, e a costituire l'Osservatorio come luogo di mediazione e ricomposizione del conflitto.

competenza dell'Osservatorio". La previsione di specifici casi di incompatibilità e di conflitto di interesse ci sembra uno dei punti di forza della normativa in esame, in quanto idonea a fornire garanzie di terzietà e trasparenza del ruolo e delle funzioni del presidente dell'Osservatorio⁵³.

Il successivo art. 4 fissa le linee guida per lo svolgimento del procedimento di dibattito pubblico. Vengono previste, come in Francia, una procedura di avvio di ufficio e una su richiesta. Il procedimento di dibattito pubblico è obbligatorio per tutti gli interventi pubblici – individuati con apposita deliberazione del Presidente del Consiglio dei Ministri – che “per natura e caratteristiche rispondano ai progetti di piano di sviluppo o di infrastrutture di interesse nazionale dello Stato, degli enti locali, degli stabilimenti pubblici e dei privati” che fanno parte di diverse categorie e progetti di investimento⁵⁴.

Quanto alla procedura di avvio su richiesta, questa facoltà è attribuita al soggetto responsabile dell'intervento, al consiglio regionale, ad un numero di consigli comunali e provinciali rappresentativi di almeno 150000 abitanti, ad almeno un decimo dei membri della Camera o del Senato e a 50000 cittadini elettori. In questo caso, va rilevato che la normativa pone in capo all'Osservatorio l'obbligo di procedere all'avvio del dibattito pubblico *prima* della progettazione definitiva.

Infine, il medesimo articolo prevede la facoltà, in capo al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di chiedere all'Osservatorio l'organizzazione di un dibattito pubblico “al fine di individuare le opzioni generali di carattere ambientale o di assetto del territorio relative a progetti di infrastrutture e di servizi pubblici”⁵⁵.

L'Osservatorio valuta la richiesta – considerando l'interesse nazionale del progetto, la sua incidenza sul territorio e i risvolti socio-economici connessi all'impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio – dopodiché si pronuncia con decisione motivata.

Qualora venga ritenuto necessario l'avvio del procedimento di dibattito pubblico, l'Osservatorio può decidere di affidarne l'organizzazione ad un comitato appositamente costituito, indicandone un presidente.

Al contrario, qualora non ritenga necessario l'avvio del procedimento, l'Osservatorio si riserva comunque la facoltà di prescrivere al soggetto responsabile dell'intervento l'organizzazione di specifiche modalità di concertazione. In questo caso, una volta conclusasi la procedura indicata il committente è obbligato a trasmettere il verbale all'Osservatorio che provvede ad inoltrarlo al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri competenti⁵⁶.

53 Occorre precisare, infatti, che la figura del presidente e la sua maggiore/minore capacità di indipendenza rispetto alle parti in gioco costituisce uno degli elementi essenziali ai fini di una piena legittimazione del ruolo e dunque, di un corretto svolgimento del dibattito. In merito, si rimanda alle osservazioni fatte a proposito delle problematiche relative alla garanzia di indipendenza e terzietà della *Commission Nationale* (Cfr. par. 2.2)

54 La proposta di legge elenca tutte le categorie e i progetti di investimento per i quali è prevista l'attivazione di ufficio della procedura dibattito pubblico. Nello specifico, vengono menzionate: a) La realizzazione di autostrade, di superstrade o strade a due corsie per senso di marcia delimitate da spartitraffico; b) l'allargamento di una strada a due o tre corsie per farne una strada a più corsie per senso di marcia delimitate da spartitraffico; c) la realizzazione di linee ferroviarie; d) la realizzazione di vie di navigazione o adeguamento dei canali esistenti alle dimensioni dei natanti di tonnellaggio elevato; e) la realizzazione o potenziamento di infrastrutture delle piste di aerodromi; f) la realizzazione o potenziamento di infrastrutture portuali; h) la realizzazione di linee elettriche; i) la realizzazione di gasdotti; l) la realizzazione di oleodotti; m) la realizzazione di depositi per scorie nucleari; n) la realizzazione di dighe idroelettriche o di dighe di ritenuta; o) il trasferimento di acqua da bacino fluviale, escluse le vie di navigazione; p) gli stabilimenti e impianti culturali, sportivi, scientifici, turistici; q) gli stabilimenti industriali.

55 Come abbiamo visto, si tratta di una disposizione prevista anche dalla normativa francese.

56 Ecco un'altra analogia con la normativa francese. Entrambe prevedono infatti la facoltà, in capo all'organismo responsabile del dibattito (rispettivamente l'Osservatorio e la Cndp), di affidare l'organizzazione del dibattito ad un comitato ad hoc (nel caso francese alla Cdpd) nonché la possibilità di prescrivere, al soggetto responsabile

Trascorsi due mesi dalla richiesta, l'eventuale silenzio dell'Osservatorio vale come diniego dell'avvio della procedura.

L'art. 5 predispone l'organizzazione della procedura, fissandone precisi tempi e modalità di svolgimento.

Anzitutto, entro 60 giorni dalla data di comunicazione dell'avvio del dibattito, il soggetto responsabile dell'intervento, nonché ciascuno dei soggetti legittimati a partecipare al dibattito (ai sensi della legge 7 agosto 1990, n.241) possono comunicare all'Osservatorio i nominativi dei tecnici-rappresentanti in tutte le fasi del procedimento.

Il presidente dell'Osservatorio o, in alternativa il presidente del comitato ad hoc, può invitare in audizioni pubbliche tutti i soggetti pubblici e privati la cui consultazione può risultare utile ai fini del corretto svolgimento del dibattito, e convocare assemblee pubbliche.

La procedura ha inizio con la presentazione, da parte del committente o del soggetto responsabile del progetto, di tutta la documentazione necessaria, eventualmente integrata da ulteriori elementi necessari al dibattito e successivamente resa pubblica. Viene specificato, inoltre, che la predisposizione di una corretta e completa documentazione deve avvenire obbligatoriamente *prima* della progettazione definitiva. Ciò, è evidente, nel tentativo di sottoporre a dibattito la necessità e l'opportunità dell'opera, dunque prima che la progettazione assuma contorni troppo definiti.

La medesima disposizione prescrive inoltre il termine di sei mesi per l'avvio della procedura, a partire dalla notifica al committente o al responsabile del progetto e all'autore della richiesta di consultazione.

In seguito, è il presidente dell'Osservatorio a stabilire le modalità di svolgimento, di partecipazione e la data di inizio e termine del dibattito pubblico.

Il presidente, al termine del dibattito, adotta la propria decisione sulla base dei risultati derivanti dalla consultazione. Si tratta di una decisione vincolante, resa pubblica e comunicata – entro 15 giorni – al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri competenti e al committente del progetto⁵⁷.

Infine, l'art. 6 del disegno di legge riguarda la copertura finanziaria. Viene istituito un apposito fondo a copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del provvedimento, alimentato annualmente dai soggetti realizzatori degli interventi sottoposti a dibattito pubblico.

La proposta Realacci contiene indubbiamente punti molto interessanti e che potrebbero, a nostro avviso, rappresentare una buona base di partenza per una riforma integrale, magari da consolidare nel corso del tempo attraverso la predisposizione di adeguati strumenti correttivi, oggetto di approfondimento nel prossimo paragrafo.

4. La concreta applicabilità del dibattito pubblico nel contesto italiano

A questo punto, dopo aver passato in rassegna le principali proposte di legge, è bene ricordare che una qualsiasi proposta credibile di riforma deve necessariamente prendere in considerazione alcune specificità relative al contesto italiano, cui si è fatto cenno nell'introduzione. In questo senso “la

dell'intervento, l'organizzazione di altre forme di concertazione, secondo modalità definite.

⁵⁷ Si tratta, con tutta evidenza, della differenza maggiore rispetto a quanto previsto dalla normativa francese che, al contrario, attribuisce un valore consultivo e non vincolante alla relazione finale redatta dal presidente della Cndp. A nostro avviso, andrebbe precisato il significato di “decisione vincolante”. Dotando la procedura partecipativa di un simile effetto, infatti, si rischia di confondere la funzione partecipativa con quella decisionale, prerogativa esclusiva del pubblico decisore, nonché di privare quest'ultimo di quella responsabilità (accountability) fondamentale all'interno di un sistema di democrazia rappresentativa.

comparazione” diventa uno strumento valido per “importare” istituti consolidati in altri ordinamenti, a patto che si considerino con la dovuta attenzione tutte le specificità del caso – e quello italiano ne conserva molte – che possono sollevare molteplici profili problematici anche nelle c.d. “best practices” internazionali.

Dunque è importante prendere in considerazione tutti gli accorgimenti necessari a limitare le possibili distorsioni delle pratiche partecipative. Accorgimenti da adottare alla luce sia dal particolare contesto nel quale andranno ad operare, sia degli evidenti limiti propri di alcune proposte presentate finora.

Nella prima parte abbiamo visto come siano molteplici i fattori di spinta verso una riforma dei processi decisionali. Ed in effetti i procedimenti decisionali partecipati apportano indubbiamente dei notevoli contributi, tanto all'interno del singolo processo di policy quanto, più in generale, alla definizione e implementazione delle politiche infrastrutturali.

Innanzitutto la predisposizione di un corretto procedimento partecipativo accresce la legittimità della decisione finale. A prescindere dal merito della scelta definitiva operata dal decisore pubblico o dal responsabile dell'opera (ovvero decidere se portare avanti o meno l'infrastruttura, e con quali modalità), la legittimità si incrementa proprio in virtù del fatto che tutte le parti in gioco sono state ascoltate o, quantomeno, tutti gli interessi in campo hanno trovato eguale espressione e considerazione. La legittimità, inoltre, si alimenta anche grazie all'interazione tra le differenti posizioni presenti. Il confronto pubblico, infatti, comporta la necessità di rendere pubblicamente giustificabili le proprie posizioni, e può dunque spingere le comunità locali a modificare i propri orientamenti, quantomeno, a riformulare i termini della propria opposizione al progetto. Ma il confronto pubblico comporta importanti conseguenze anche per i proponenti dell'opera⁵⁸. Da questo punto di vista, il dibattito pubblico può rappresentare una sfida e allo stesso tempo un'opportunità: in entrambi i casi, si pone la necessità per i progettisti di rendere sostenibili i progetti proposti, non solo in termini economici ma anche sociali e territoriali.

In secondo luogo, la partecipazione contribuisce a incrementare l'efficacia stessa delle politiche pubbliche. Abbiamo visto come una delle criticità maggiori riscontrate nella definizione delle politiche infrastrutturali sia legata allo scollamento che si determina tra la dimensione locale e quella nazionale. Ebbene, il coinvolgimento degli attori locali nel processo decisionale migliora l'efficacia delle politiche proprio perché crea l'opportunità di conciliare esigenze e priorità diverse.

58 La capacità del dibattito pubblico di modificare gli orientamenti, nonché le modalità stesse di progettazione e realizzazione di un'infrastruttura sono riconosciute da diversi studiosi e osservatori. Si veda, in particolare, lo studio condotto da Pomatto sul dibattito pubblico sul progetto della “Gronda” di Genova; Pomatto G., *Gioco strategico e deliberazione: il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, SPS – University Press, Università degli Studi di Torino, Torino, 2011, reperibile on line www.sisp.it/files/papers/2012/gianfranco-pomatto-1290.pdf. Il dibattito pubblico sul progetto della “Gronda” di Genova si è svolto sulla base del modello francese e rappresenta un valido esempio di apertura e trasparenza nelle scelte sulle grandi opere a livello locale. A Genova nel corso degli anni Ottanta un primo progetto per un nuovo tratto autostradale che si affianchi all'autostrada costiera esistente (A10) incontra una forte opposizione sul territorio e viene abbandonato nel 1990. Anche un secondo progetto, denominato Gronda e rientrante nelle opere strategiche a livello nazionale, finisce per incontrare notevoli opposizioni. Nel corso del 2009, su iniziativa del Comune di Genova e di Autostrade per l'Italia, il progetto della Gronda, articolato in cinque varianti di tracciato, è sottoposto ad un dibattito pubblico sul modello francese. In seguito al dibattito il progetto viene riformulato in modo da ridurre a circa un quinto il numero dei residenti direttamente coinvolti dagli impatti negativi e rafforzando le garanzie da riconoscere ai cittadini comunque interferiti. Si costituisce inoltre un Osservatorio locale di controllo con la partecipazione di dieci cittadini eletti dai residenti dei territori interessati. Il progetto della Gronda, giunto allo stadio del definitivo, è attualmente all'esame della Commissione ministeriale per la VIA (valutazione di impatto ambientale). Sul punto, cfr. anche Fourniau J. M., *L'institutionnalisation du débat public*, Ceras – revue projet n.297, Mars 2007, disponibile on line : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=633>; Mansillon Y., *L'esperienza del “débat public” in Francia*, in “Democrazia e diritto”, n.3, 2006.

La partecipazione dei rappresentanti del territorio, in definitiva, migliora tanto la progettazione quanto l'implementazione delle politiche infrastrutturali. La progettazione infatti si arricchisce del contributo della cittadinanza, aprendo alla possibilità di definire i progetti in maniera più ponderata, prospettando diverse alternative progettuali attraverso l'incontro e lo scambio tra una conoscenza tecnica ed una "profana", legata al vissuto quotidiano nel territorio. Inoltre, l'efficacia si accresce anche nella fase di realizzazione delle opere, nella misura in cui il coinvolgimento degli attori locali rovescia la logica delle compensazioni come strumento di acquisizione del consenso. Un uso più attento delle misure compensative comporta indubbiamente dei vantaggi in termini di costi economici e sociali, riducendo la percezione di un impatto negativo delle opere da "risarcire".

A questo punto, la considerazione dei benefici delle pratiche partecipative deve necessariamente accompagnarsi ad un'attenta analisi delle criticità legate al loro sviluppo. Nel campo delle politiche infrastrutturali, poi, accanto ai rischi propri di ogni processo decisionale partecipato, si presentano alcune problematiche particolari.

Anzitutto, le iniziative di partecipazione rischiano di essere vanificate dalla lunghezza dei processi decisionali⁵⁹, in particolare dai tempi richiesti dal processo pianificatorio, autorizzatorio, di aggiudicazione degli appalti⁶⁰.

In secondo luogo, un problema piuttosto frequente è il fatto che, in ambito infrastrutturale, le decisioni vengono continuamente rimesse in discussione. Questo, a nostro avviso, oltre ad accrescere i costi complessivi di realizzazione delle opere, rappresenta un deficit democratico ben più grave della mancata partecipazione perché all'origine di un occultamento della responsabilità del decisore. Considerando anche la complessità interistituzionale – cioè tra i vari livelli di governo e rispettivi centri decisionali - che caratterizza l'ordinamento italiano, le procedure partecipative rischiano di divenire oggettivi alleati di questa grave patologia.

Infine, un altro possibile rischio è legato al grado di istituzionalizzazione di queste pratiche. La normazione degli istituti partecipativi, nel quadro del principio costituzionale di partecipazione – intesa dunque come una forma di esercizio della sovranità popolare - deve garantire l'effettività della partecipazione e, al contempo, la certezza delle procedure per la sua realizzazione. L'obiettivo è quello di evitare che si produca un "sistema interattivo complesso e instabile"⁶¹ nel quale la partecipazione rischia di entrare in corto circuito con la certezza del diritto e la responsabilità delle decisioni, e quindi di chi è stato legittimato ad assumerle.

La considerazione di queste problematiche assume un rilievo centrale nel momento in cui si valutano le possibili proposte di riforma dei meccanismi decisionali in tema di infrastrutture, in quanto dovrebbe favorire la predisposizione di adeguati accorgimenti. L'introduzione nel nostro ordinamento di procedure partecipative in ambito infrastrutturale potrebbe avviarsi assumendo come riferimento il modello del *débat public* francese. In questo senso la comparazione risulta pienamente funzionale, ferma restando la necessità – una volta considerato un "modello di riferimento" - di considerare le peculiarità del contesto di applicazione. Pertanto, una proposta di riforma fattibile dovrebbe, a nostro avviso, contemplare alcuni punti fondamentali.

59 È il caso francese relativo alla realizzazione dell'aeroporto Notre-Dames-des-Landes, dove, nonostante sia stata svolta una procedura di *débat public*, il conflitto si è recentemente riaperto in maniera radicale. (Cfr. par. 2.1).

60 Sul punto, cfr. Karrer F., *Le opere di compensazione*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", n.171-172, 2011, p. 150.

61 Karrer F., *Sui conflitti ambientali, come prevenirli, come gestirli, Considerazioni ulteriori sulle tesi discusse nella Seconda Conferenza nazionale del territorio*, Caserta, 12-13-14/6/2004, in *AreaVasta*, n.10/11-2005, disponibile on line www.areavasta.it, p. 10.

1- La costituzione di un'autorità indipendente nel ruolo di regia dell'intera procedura⁶². L'organizzazione e il coordinamento delle varie fasi del procedimento va affidato a soggetti indipendenti e percepiti come tali dalle parti in causa: molto spesso, infatti, il grado di fiducia/diffidenza verso questa autorità rappresenta un fattore decisivo nel determinare l'esito della procedura⁶³.

2 - La partecipazione di tutti i soggetti interessati. Le esigenze del territorio direttamente interessato dall'opera dovrebbero trovare piena espressione, sia attraverso i rappresentanti eletti, sia attraverso la partecipazione della cittadinanza, organizzata e non;

3 - L'avvio della procedura nelle fasi iniziali, appena è stata definita, con sufficiente chiarezza, la portata del progetto. Allo stesso tempo, il confronto deve avere ad oggetto elaborati tecnici non specialistici, in modo tale da semplificare e rendere l'informazione quanto più accessibile.

4 - Presenza di mediatori professionisti e indipendenti, in grado di predisporre un'informazione corretta e completa, e di fornire delle garanzie di equità e trasparenza allo svolgimento del dibattito;

5 - Regole precise riguardanti i tempi di svolgimento e le responsabilità delle parti in campo. Garantire tempi certi alle varie fasi decisionali e predisporre dei meccanismi di "blindatura" delle decisioni assunte.

6 – Per quanto riguarda l'esito della procedura, questo può sostanziarsi nella redazione di un documento non vincolante nel quale si dà conto, in maniera fedele ed oggettiva, di tutte le posizioni e le proposte emerse nel corso del dibattito.

7 - Obbligo di motivazione delle decisioni, in capo sia ai gestori dell'opera che al decisore pubblico. Accanto a questi capisaldi della procedura, possono poi formularsi alcune raccomandazioni: prevedere, ad esempio, una fase di sperimentazione della nuova legge sufficiente a fornire indicazioni in merito alla capacità di assorbimento delle amministrazioni e della cittadinanza, al fine di predisporre adeguati correttivi in corso d'opera. Una volta consolidato, l'istituto del dibattito pubblico potrebbe essere accompagnato da norme premiali nei confronti delle amministrazioni e delle progettazioni capaci di garantire una procedura di dibattito efficace. Allo stesso modo, si potrebbero prevedere delle agevolazioni (ad. esempio in termini fiscali e/o burocratici) verso tutti quei progetti conformatisi alle risultanze della procedura stessa, incentivando non solo l'adozione, ma anche l'incidenza dell'esito del dibattito sulla decisione finale.

L'efficacia dei processi partecipativi si lega così alla adeguata considerazione di queste problematiche, e la predisposizione di correttivi volti a limitarne le disfunzioni rappresentano un fattore imprescindibile affinché si realizzino le condizioni per una deliberazione all'interno di queste sedi decisionali.

Inoltre, va ricordato come l'efficacia concreta di queste procedure dipenda, in una certa misura, dalle caratteristiche del singolo processo. Facciamo riferimento, in particolare, alla predisposizione

62 Si tratta di un punto centrale quanto, spesso, sottovalutato: la tendenza ad attribuire queste funzioni a strutture troppo esili o già oberate di funzioni operative è emersa, come ricordato, anche nel ddl predisposto dal Governo Monti nell'ottobre 2012, nel quale si specificava, all'art. 4 comma 3, che "la consultazione pubblica è avviata e diretta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dal Provveditorato interregionale per le opere pubbliche competente per territorio, in coordinamento con il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo della provincia capoluogo della Regione interessata". A ciò si aggiungeva, inoltre, la mancata predisposizione di risorse da destinare alla procedura, il che ne indeboliva ulteriormente le potenzialità.

63 Abbiamo già avuto modo di evidenziare l'importanza dell'imparzialità del ruolo della *Commission nationale* analizzando il *débat public* (Cfr. par 2). Per un approfondimento, cfr. Pomatto G., *Gioco strategico e deliberazione: il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, SPS, University Press, Università degli Studi di Torino, Torino, 2011. Reperibile on line sul sito: <http://www.sisp.it/files/papers/2012/gianfranco-pomatto-1290.pdf>; Fourniau J. M., *L'institutionnalisation du débat public*, Ceras, revue projet n.297, Mars 2007, disponibile on line : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=633>.

di adeguati “*setting* deliberativi”, e dunque agli aspetti interni delle procedure: il grado di inclusività, il tipo di interazione tra i partecipanti e le modalità attraverso le quali si perviene ad una decisione, la definizione del problema di partenza e dell'agenda.

La qualità di un processo partecipativo, poi, si lega necessariamente alla presenza del “capitale sociale” presente in un determinato contesto. Le capacità della società di informarsi e di aprire le proprie posizioni al confronto attraverso argomentazioni pubblicamente giustificabili divengono una condizione essenziale per scongiurare i rischi cui queste pratiche si espongono e, allo stesso tempo, per valorizzare il carattere “qualitativo” della partecipazione. Da questo punto vista, la piena realizzazione del principio di partecipazione passa, nel medio-lungo periodo, attraverso la crescita del capitale sociale e la conseguente diffusione di una vera e propria “cultura del dibattito”.

Si tratta di accorgimenti e considerazioni che in molti casi possono riguardare aspetti molto particolari e che, pertanto, possono apparire “di dettaglio” e/o difficili da comprendere nella loro portata, soprattutto se scegliamo di adottare una prospettiva “macro”, attenta alle *best practices* di livello internazionale.

Tuttavia, indagare gli aspetti propriamente interni al processo partecipativo ci permette di valutarne la qualità, affinché si possa parlare di “partecipazione” in senso pieno ed effettivo. È necessario porre i processi partecipativi al riparo da possibili manipolazioni e strumentalizzazione da parte dei decisori pubblici, attuate magari con il solo fine di coprire delle responsabilità o di ostentare un'apertura alle richieste di partecipazione solamente strumentale ad altri fini e interessi. Creare partecipazione per legittimare delle scelte che risultino condivise è dunque una sfida aperta, più che mai quando parliamo di progettazione e realizzazione di grandi infrastrutture. Ma è necessario essere consapevoli che non basta importare dei modelli di riferimento e che ci sono dei metodi e delle condizioni precise da rispettare. A questo proposito, Iolanda Romano coglie il punto centrale della questione, quando afferma che “*Bisogna conoscere le principali regole del gioco e non confondere i processi partecipativi con la semplice conta delle preferenze o la comunicazione per creare consenso. La partecipazione non è una parola magica che ammanta di democrazia tutte le iniziative che riuniscono i cittadini in una sala. Ci sono modi e modi per far partecipare le persone, e alcuni capisaldi devono essere rispettati*”⁶⁴.

Dall'altra parte, è fondamentale che l'adozione di processi decisionali partecipativi riceva un forte impulso dalle istituzioni centrali. Quello che occorre, in prima battuta, è pertanto una legge in grado di prevedere l'istituto del dibattito pubblico obbligatorio (almeno per alcune categorie di progetti). In un momento successivo, ad esempio dopo una prima fase di sperimentazione, sarà possibile pensare ad eventuali accorgimenti e meccanismi in grado di perfezionarlo e/o di estenderne la portata, con tutti gli adattamenti necessari che il tempo e l'esperienza sapranno suggerire.

⁶⁴ Romano I., *Cosa fare, come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Milano, Chiarelettere, 2012.