



**Nuova Serie**  
**WP – N. 15/2017**

**Introduzione del “dibattito pubblico” in Italia:  
motivi, obiettivi, rischi e proposte operative**

*di Angela Airoidi, Tatiana Cini e Roberto Zucchetti*



**Università Commerciale  
Luigi Bocconi**



## **Introduction of the Public Debate in Italy: Reasons, Goals, Risks, and Operational Proposals**

*by Angela Airoidi, Tatiana Cini and Roberto Zucchetti*

### **ABSTRACT**

The difficulty of the decision-making processes for the definition and the implementation of major works, in particular infrastructures, is a constant in all the democratic realities; however, in Italy they have assumed in some cases, the contours of a real social revolt. The aim of the paper is to propose a policy to deal with that critical issue.

The WP starts from highlighting the need of a tool to foster a real dialogue, in order to face the decision to create a work and, above all, to discuss the theme in a proper and constructive way. Starting from the experience of decision-making processes run during the past few decades in Italy, the paper shows the need to maintain the debate activity within well-defined limits; in that way, it could usefully contribute to the decision, not becoming itself a source of hindrance and confusion.

In the Anglo-Saxon world the concepts of “public engagement” and “public involvement”, more than techniques, are a cultural approach to the subject of substantial democracy; in effect, they hold a primary importance in the training of the persons with a decision-making position in the public sphere.

Within the general theme of the public engagement the paper focuses on a delicate and important phase, that is the information and the listening to the population directly interested by the construction of a new infrastructure. The reason of that preference is the decision of the Legislative Decree 50/2016, known as “New Procurement Code”, to introduce a special procedure aimed at the development of a public debate with the local communities directly involved. The Implementing Decree of that rule is still under development and that is the reason why the paper highlights two Italian cases of discussion with the population, respectively conflicted and collaborative, but deepens the French system of *débat public*, to which the Italian legislator clearly referred.

However, the analysis of the legislative decree has shown that the Italian process differs in several and crucial points from the French example; in light of that, the document invites to a reflection about the consequences that a different approach can implicate, that is the risk of a contradiction of the initial goals, turning the discussion from a facilitating tool to an obstacle or a controversy.

The policy section follows and explains some proposals for a revision of the Italian Legislative Decree, besides some suggestions to draft the Implementation act.

**Keywords:** PUBLIC DEBATE, INFRASTRUCTURES, DECISION-MAKING, POLICIES

**JEL classification:** O30, O38, R11, R58.

## Introduzione del “dibattito pubblico” in Italia: motivi, obiettivi, rischi e proposte operative\*

di Angela Airoidi, Tatiana Cini e Roberto Zucchetti

**ANGELA AIROLDI** collabora con CERTeT sin dalla sua fondazione. In qualità di responsabile dell'Area Economia Urbana e Immobiliare coordina e dirige progetti di ricerca sulla competitività/attrattività urbana, sul mercato immobiliare e su progetti di sviluppo urbano. [angela.airoidi@unibocconi.it](mailto:angela.airoidi@unibocconi.it)

**TATIANA CINI** collabora con CERTeT dal 2000 e svolge attività di ricerca sui temi dell'economia dei trasporti, partecipando a studi di valutazione della fattibilità economico-finanziaria e di impatto territoriale di progetti sia infrastrutturali sia gestionali. [tatiana.cini@unibocconi.it](mailto:tatiana.cini@unibocconi.it)

**ROBERTO ZUCCHETTI** collabora con CERTeT sin dalla sua fondazione. In qualità di responsabile dell'Area Economia dei Trasporti coordina e dirige progetti di ricerca sullo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di trasporto. [roberto.zucchetti@unibocconi.it](mailto:roberto.zucchetti@unibocconi.it)

### Introduzione

La difficoltà che i processi decisionali incontrano nella definizione e realizzazione delle grandi opere, in particolare se infrastrutturali, è una costante in tutte le realtà democratiche; in Italia hanno però assunto, in alcuni casi, i contorni di una vera e propria rivolta sociale.

Questo WP ha finalità di policy: evidenzia la necessità di avere uno strumento di dialogo per la decisione di realizzare un'opera e l'esigenza che questo dialogo sia condotto in modo corretto e costruttivo. Rifacendosi all'esperienza di processi decisionali avvenuti negli ultimi decenni in Italia, mostra la necessità di mantenerli all'interno di ben definiti limiti in modo che possano produrre un contributo utile e non siano, essi stessi, motivo d'intralcio e confusione.

Il richiamo al *public engagement* e al *public involvement*, mostra come nel mondo anglosassone questi concetti, ancor prima di essere delle tecniche, siano un approccio culturale al tema della democrazia sostanziale e trovino ampio spazio nella formazione delle persone chiamate ad assumere ruoli decisionali in ambito pubblico.

In particolare, si dà spazio alla fase, molto delicata e importante, finalizzata a informare e ascoltare gli interessati da una nuova infrastruttura. L'attenzione per questa fase è dovuta all'introduzione nel Decreto Legislativo 50/2016, noto come *Nuovo Codice degli Appalti*, di una speci-

\*Il presente WP fa parte dei lavori del *Laboratorio Infrastrutture 2013-2016* del CERTeT, nato grazie al contributo liberale di Autostrade per l'Italia.

fica procedura volta a sviluppare un “dibattito pubblico” con le comunità locali. Il relativo decreto attuativo è ancora in fase di elaborazione: per questo il WP, dopo avere messo in luce due casi italiani di confronto con la popolazione, uno conflittuale e uno collaborativo, approfondisce il sistema francese del *débat public* al quale il legislatore si è chiaramente ispirato. L’analisi del Dlgs 50/2016 dimostra però che la strada intrapresa in Italia diverge in diversi e rilevanti punti dalla consolidata esperienza francese: tale impostazione può influenzare negativamente il processo e finire con il contraddire i suoi obiettivi, trasformandosi da elemento di facilitazione in fattore di intralcio e di contenzioso. Da ultimo il WP avanza alcune proposte di revisione del testo del Dlg se suggerisce modifiche per la redazione del decreto attuativo.

## 1. Inquadramento del tema

Questo lavoro si propone di portare un contributo alla definizione di una procedura che indichi le modalità con cui impostare e svolgere quel complesso di attività necessarie per informare l’opinione pubblica, in particolare locale, delle finalità, degli effetti e delle caratteristiche di un’opera pubblica e al tempo stesso per recepire nella maniera più efficace tutte le obiezioni e i suggerimenti che da essa possono emergere. In termini più sintetici, vuole contribuire a definire quali procedure possono governare il processo di “dibattito pubblico” che deve accompagnare la decisione di realizzare un’opera pubblica.

Il lavoro sintetizzato in questo WP ha quindi una finalità di policy: si parte dal mettere in evidenza la necessità di uno strumento di dialogo per affrontare la decisione di realizzare un’opera e dall’esigenza che questo dialogo sia condotto in maniera corretta e costruttiva. Rifacendosi all’esperienza di alcuni processi decisionali avvenuti negli ultimi decenni in Italia, si mostra la necessità di mantenere questa attività all’interno di ben definiti limiti in modo che possa produrre un contributo utile e non divenga essa stessa motivo di intralcio e confusione. Dall’analisi di alcune esperienze fatte all’estero e, in particolare di quella francese del *débat public*, calate nella realtà italiana, si giunge all’indicazione di alcune “linee guida”. Si rifletterà, infine, sull’opportunità di codificare queste linee guida in una più o meno stringente normativa che dia attuazione alle indicazioni contenute nel nuovo codice degli appalti.

Trattandosi di un policy paper non può che partire dall’osservazione della specifica realtà nel quale si colloca: questo passaggio non può essere omesso, pena il cadere in una pericolosa astrazione che esamina il problema e cerca soluzioni rifacendosi a concetti e teorie senza dubbio ricche di razionalità ma che trascurano aspetti, a volte irrazionali, con gravi conseguenze operative.

Occorre quindi partire dal considerare alcuni fenomeni che caratterizzano le odierne società occidentali e quella italiana in particolare: non essendo questo il tema dell'articolo, ci limiteremo a richiamare alcuni aspetti che potranno essere più approfonditamente analizzati nella letteratura sociologica.

Un *primo* aspetto che accomuna l'odierna cultura occidentale è l'importanza dell'individuo rispetto al collettivo: questo fatto comporta l'adozione di una scala di valori nella quale i diritti individuali sono percepiti con un'urgenza e un'importanza maggiore rispetto a quelli sociali; fenomeno favorito anche da una crescente sfiducia verso i benefici che possono derivare dall'appartenenza ad un aggregato sociale. È un aspetto centrale nella dinamica che porta alla valutazione della convenienza di realizzare un'opera pubblica, perché molto spesso ci troviamo nella necessità di mettere a confronto un danno specifico, che colpisce l'individuo o la piccola comunità, con un beneficio maggiore, ma che va a vantaggio di molti e solo indirettamente può tornare sui diretti interessati.

Un *secondo* aspetto è la perdita di prestigio e di affidabilità delle diverse forme di autorità: quella istituzionale e politica, ma anche quella che dovrebbe derivare da una competenza tecnica o scientifica. Possedere un titolo professionale rischia addirittura di essere un ostacolo alla credibilità, anziché un elemento che la favorisce: una sempre più diffusa cultura del sospetto attribuisce al singolo interessi corporativi ("la casta") che impediscono un'equilibrata presentazione dei dati di realtà. Anche quest'aspetto incide con grande rilevanza sui processi decisionali legati alle opere pubbliche, che hanno spesso elementi di grande complessità tecnica i quali, non potendo essere pienamente valutati da persone non esperte, richiedono necessariamente una qualche forma di affidamento alle competenze altrui.

Un *terzo* aspetto, che deriva dai primi due, è il venir meno dei corpi intermedi che rendevano possibile, tra l'altro, la mediazione degli interessi e incanalavano la contrapposizione politica: nella generale mancanza di occasioni di confronto e di possibile rappresentanza diretta delle proprie istanze, la necessità di acquisire un consenso da parte di chi comanda è vista come un'occasione, unica nel suo genere, per aprire un confronto globale, che va ben oltre lo specifico oggetto sui cui occorre prendere la decisione. È in questa cesura che si inseriscono quelli che potremmo definire i "leader della protesta": si tratta di persone o gruppi che vedono nella sfiducia verso le autorità e gli esperti e nell'assenza dei corpi intermedi lo spazio per assumere il ruolo di "rappresentanti" delle istanze popolari. Anche senza negare che in molti casi ci sia chi agisce in buona fede, l'osservazione della realtà mostra la presenza di comportamenti opportunistici, dove l'acquisizione del ruolo di "leader della protesta" non è fatta in vista dell'ottenimento di migliori condizioni per la



collettività, ma per acquisire un potere personale finalizzato al conseguimento di vantaggi individuali o di gruppo.

C'è infine un *quarto* aspetto che aggrava e rende esplosivo il mix di cause finora tratteggiato: il processo decisionale per giungere alla approvazione e alla realizzazione di una grande opera infrastrutturale è complesso e costellato da molte incertezze e ambiguità. Attribuire alle opposizioni locali la causa dei ritardi ultra decennali di alcune opere è fuorviante e sembra essere una facile soluzione con cui i responsabili, politici, amministrativi e tecnici, cercano di darsi una fragile autoassoluzione.

Non c'è ritardo o opera contrastata che non venga etichettata come fenomeno NIMBY: se in alcuni casi ciò può essere corretto, in molti altri le cause sono più complesse e una narrazione semplificata, quando non banalizzata, diviene un ulteriore ostacolo alla ricerca di una soluzione. In questo contesto molto complesso e critico, si inseriscono le norme del nuovo codice degli appalti<sup>1</sup> relative al "dibattito pubblico": da tempo, nella pubblicistica di settore veniva invocata la necessità di sviluppare momenti di informazione e di dialogo con tutti i portatori di interesse sulla scia di esperienze estere provenienti dal mondo anglosassone e dalla Francia. La scelta fatta dal legislatore è stata di inserire un passaggio obbligatorio nella procedura di approvazione delle opere pubbliche di maggiore impatto, rinviando ad un successivo decreto sia la definizione di dettaglio dell'ambito di applicazione della norma, sia le sue concrete modalità di svolgimento. In attesa che questo decreto venga emanato, il presente policy paper vuole offrire un contributo di riflessione e alcuni suggerimenti per evitare che il dibattito pubblico "all'italiana" si trasformi da elemento di facilitazione in elemento di freno e di ulteriore complicazione e incertezza.

## 2. L'esigenza di una progettazione condivisa

La progettazione delle grandi opere, in modo particolare delle reti di trasporto, richiede di affrontare una grande complessità: molti sono gli attori sulla scena, molti gli interessi in gioco, molti i vincoli tecnici dati dal contesto ambientale, antropico e dalla tecnologia del particolare modo di trasporto. Questa situazione non è una particolarità italiana, anche se, nel nostro Paese, esistono aspetti che rendono ancora più complesso lo scenario rispetto ad altre nazioni anche europee: una mag-

<sup>1</sup>Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.» (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016).

giore frammentazione sociale, una più complessa articolazione istituzionale, una normativa che, mentre vorrebbe definire nel dettaglio ogni procedura, non è in grado di assicurare la necessaria coerenza complessiva. Inoltre, la progettazione delle grandi opere richiede di essere inquadrata in un solido processo di pianificazione, che valuta e definisce obiettivi di lungo periodo, e di programmazione, che seleziona gli obiettivi di medio e breve periodo con un realistico confronto tra urgenza degli interventi e quantità delle risorse disponibili: parte delle nostre difficoltà sono ascrivibili al fatto che per oltre quindici anni, si è supposto di poter fare a meno di questo quadro d'insieme.

Il panorama delle grandi opere in fase di progettazione, approvazione e realizzazione mostra tutti i sintomi di una grave crisi: è sufficiente scorrere le schede del *Sistema Informativo Legge Opere Strategiche*<sup>2</sup>, che fornisce per tutte le grandi opere un dettagliato resoconto dell'iter finora percorso. Per fare un solo esempio, il nuovo collegamento ferroviario ad alta velocità e alta capacità tra Milano e Verona, da poco inaugurato per la prima tratta tra Milano e Brescia, ha richiesto finora più di 25 anni, ha visto la stipula di 10 tra contratti, convenzioni, atti transattivi e 1 lodo per contenzioso con il *general contractor*, ha richiesto 14 delibere del CIPE, è compreso in 20 atti legislativi, 14 decisioni finanziarie e vede coinvolti oltre 30 enti e istituzioni.

Questa premessa è necessaria per collocare il tema del consenso, in particolare delle popolazioni locali, nel suo giusto contesto: è troppo facile, ma fuorviante, attribuire ad esse tutte le cause che rallentano la realizzazione delle grandi opere, cause che, invece, vanno ricercate in una serie di gravi carenze di sistema che sono, tra l'altro, il motivo che spesso scatena le resistenze locali.

Come si accennava all'inizio, il problema non è certo solo italiano e, infatti, in altri Paesi, e in particolare nel mondo anglosassone, è da tempo oggetto di approfonditi studi aventi l'obiettivo di "rompere l'impasse con un approccio consensuale" (Susskind and Cruikshank, 1987). Oltre ai limiti derivanti da una carente pianificazione e programmazione, diversi autori mettono in evidenza i limiti di un approccio tecnicistico alla progettazione, che tende a sviluppare il progetto all'interno del ristretto ambito tecnico del soggetto incaricato, spesso trascurando altri aspetti tecnici, a loro volta presidiati da altri organismi tecnici, ignorando completamente le esigenze e le aspettative delle popolazioni che saranno direttamente coinvolte in fase di realizzazione e gestione. Con la tradizionale passione per le sigle, gli studiosi anglosassoni hanno definito questo modo di agire come comportamento DAD (*Decide, Announce, Defend*): la consapevolezza che il progetto incontrerà opposizioni, spinge i decisori a mantenere riservato il progetto fino a quando non abbia raggiunto una sua completa definizione e abbia quindi risolto,

<sup>2</sup><http://silos.infrastrutturestrategiche.it/>.



ovviamente a loro avviso, ogni aspetto critico. È a questo punto che si può procedere con la sua diffusione: questo modo di agire rende però la proposta molto rigida, perché già definita in tutti i suoi principali aspetti e normalmente frutto di un lungo e costoso iter.

La proposta di un progetto già definito in molti dettagli produce generalmente due effetti:

- elimina dal confronto chi sarebbe disposto a dare un contributo propositivo e costruttivo;
- lascia campo libero agli avversari irriducibili: i diretti danneggiati, gli oppositori per preconcetto ideologico, gli opportunisti che vedono nel conflitto un'occasione di affermazione personale.

Le opposizioni che si formano assumono forme e intensità diverse e si fanno portatrici di interessi e argomentazioni diverse. Anche in questo caso, nel mondo anglosassone, questi fenomeni sono stati studiati e codificati con sigle più o meno fantasiose. Quella che ha avuto più successo è stata senza dubbio la "sindrome NIMBY" (*Not In My Back Yard*): l'espressione è stata coniata negli anni ottanta da W. Rodger dell'*American Nuclear Society* ed è attribuita al politico inglese N. Ridley, Segretario di Stato del Partito conservatore per l'ambiente.

Nel dettaglio, la sindrome<sup>3</sup> NIMBY:

«Identifica l'opposizione di uno o più membri di una comunità locale a ospitare opere d'interesse generale sul proprio territorio, pur riconoscendone, a volte, la desiderabilità sociale, quali l'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, una scuola, un centro commerciale, un ospizio, grandi vie di comunicazione etc.» (Treccani, 2012).

In alcuni casi, dunque, si riconosce la legittimità del progetto contestato, ma si esprime un'opposizione alla sua realizzazione nel proprio territorio, in ragione dei possibili effetti negativi sull'ambiente locale. In altri, l'intervento è assolutamente indesiderato, perché gli si attribuiscono effetti negativi per la salute, lo si considera un rischio per la sicurezza, o si ritiene che causi la diminuzione del livello di status del quartiere.

L'acronimo NIMBY non è il solo utilizzato negli studi sociologici, economici o politologici; anzi, la sua fortuna ha sollecitato molti ricercatori a proporre varianti, sinonimi e contrari utilizzati per codificare, a volte in modo caricaturale, le diverse motivazioni che spingono a rifiutare una proposta, che possono utilizzare un criterio spaziale (non qui vicino), temporale (non adesso) fino a giungere al rifiuto della proposta (da nessuna parte) o al rifiuto generalizzato di "BANANA" (*Build Abso-*

<sup>3</sup>Interessante notare che "sindrome" è un termine medico che indica: «un complesso più o meno caratteristico di sintomi, senza però un preciso riferimento alle sue cause e al meccanismo di comparsa.» (Vocabolario Treccani).

*lutely Nothing Anywhere Near Anything*)<sup>4</sup>. In questi casi, con la diffusione dei social network le forme di contrasto alla realizzazione di un intervento territoriale hanno a volte acquisito una forte radicalizzazione che ha permesso l'estensione della protesta fino a farne assumere il ruolo di una contestazione trasversale contro i mutamenti. Il termine *backyard* si è quindi globalizzato, giungendo a rappresentare un'avversione olistica a manifestazioni (*No Expo*), infrastrutture di trasporto (*No TAV*), impianti per la produzione di energia (*No Eolico, No Centrale, No Triv*) e persino a medicinali (*No Vaccini*) e a valute (*No Euro*).

Questa situazione di conflitto può essere dovuta ad inconvenienti o errori fatti in diversi momenti dell'iter decisionale:

- può essere un errore di pianificazione: il progetto proposto è inutile o addirittura dannoso;
- può essere un difetto di programmazione: la proposta è stata fatta nel momento sbagliato, quando ci sono altre urgenze alle quali il progetto sottrae risorse scarse;
- può essere un errore di progettazione: la soluzione proposta è sbagliata, presenta gravi difetti o non ripartisce in modo equo costi e benefici;
- può essere una carenza di comunicazione: i proponenti non hanno saputo convincere i cittadini sulla positività complessiva dell'opera e sul fatto che costi e benefici siano stati equamente distribuiti;
- può essere un errore di gestione, che ha permesso l'inserimento nel processo decisionale di soggetti che si impongono come "leader della protesta", per ottenere vantaggi personali o di gruppo;
- può anche darsi, ed è probabile, che più errori siano intercorsi nella medesima procedura, alimentandosi a vicenda con il risultato di rendere molto complessa la ricerca di una soluzione.

La varietà dei casi appena enumerati fa comprendere come si debba essere molto cauti nell'attribuire il termine "NIMBY" a tutti i casi di opposizione<sup>5</sup>, perché può diventare un modo per evitare di affrontare più rilevanti problemi; soprattutto, può essere un modo per non mettere in

<sup>4</sup>Tra le sigle più originali è possibile menzionarne un buon numero che insistono sul criterio spaziale: LULU (*Locally Unwanted Land Use*); NIMD (*Not In My District*); NIMFOS (*Not In My Field of Sight*), NIMFYE (*Not In My Front Yard Either*), NIMN (*Not in My Neighborhood*); altri insistono su aspetti di competenza: NIMEY (*Not In My Election Year*), NIMTOO (*Not In My Term Of Office*); altri infine esprimono un totale rifiuto verso il progetto o addirittura verso qualsiasi proposta: NITL (*Not In This Lifetime*), NOPE (*Not On Planet Earth*), NORF (*No Observable Redeeming Features*), NOT (*None Of That*), NOTE (*Not Over There Either*), PIITBY (*Put It In Their Backyard*).

<sup>5</sup>Ad esempio, per quanto concerne l'Italia, l'Osservatorio *Nimby Forum* rileva 342 casi di progetti contestati in ambito locale nel 2016 (erano stati 355 nell'anno precedente), dei quali il 35,6% ha visto la presenza attiva di comitati spontanei. Abbiamo però visto che la presenza di una contestazione non è necessariamente effetto della difesa del proprio interesse particolare.

discussione l'approccio tecnicistico e top down utilizzato per arrivare alla proposta.

Queste considerazioni portano a proporre di ribaltare l'approccio secondo una dinamica bottom-up che può essere sviluppata in tre fasi, che devono essere mantenute distinte e successive:

1. costruire una cultura dell'impegno civico (*public engagement*), senza la quale nessuna tecnica può realizzare le condizioni per un dialogo leale e costruttivo. Si tratta di coinvolgere nei processi decisionali persone che non solo siano preparate e oneste ma che siano anche riconosciute tali dalla collettività alla quale ci si rivolge. Questo è un obiettivo di lungo periodo, che non può essere improvvisato in funzione di una determinata scelta, ed è un obiettivo essenziale per lo stesso funzionamento della democrazia. Il mondo universitario, le istituzioni di ricerca, le categorie professionali le stesse istituzioni dovrebbero essere soggetti attivi nella selezione rigorosa di persone adatte a questo scopo e nella loro formazione.
2. Informare e ascoltare (dibattito pubblico) per meglio definire le scelte di programmazione e di progettazione; questa azione ha diversi scopi e dovrebbe essere svolta in tempi diversi: l'obiettivo è informare sui motivi che portano il proponente a sviluppare il progetto e sulle sue caratteristiche di massima al fine di mettere chiunque in grado di contribuire con critiche e suggerimenti.
3. Costruire una soluzione concordata (*consensus building*<sup>6</sup>) mediante l'utilizzo di diverse tecniche che mirano a realizzare una "gestione creativa dei conflitti" (o confronto creativo), cioè un approccio al decision-making di gruppo che pone l'accento sulla soluzione dei problemi.

La riflessione compiuta nel mondo anglosassone su questi temi ha messo, giustamente, in primo piano il processo di condivisione delle conoscenze e l'indispensabile necessità di un rapporto fiduciario tra la collettività e chi ha maggiori possibilità di accedere ad alti livelli di istruzione e riveste ruoli importanti nel processo decisionale. È il concetto di *public engagement*, che prima ancora di essere una tecnica è una cultura che merita di essere coltivata e diffusa: infatti, quasi tutte le istituzioni del mondo anglosassone hanno attivato, in diverse forme, organismi finalizzati a sviluppare e diffondere un diverso atteggiamento nei confronti della collettività da parte di chi deve assumere decisioni nell'interesse pubblico<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>Occorre fare attenzione a non ridurre l'espressione *consensus building* alla costruzione di consenso sulla soluzione predisposta "a monte": questo ci riporterebbe alla dinamica DAD, assegnando alle tecniche di creazione del consenso un ruolo importante per l'ottenimento della seconda "D": *Defend*.

<sup>7</sup>Valga per tutti l'*Office of Public Engagement* degli Stati Uniti, che è collocato nello staff del Presidente e direttamente accessibile dal sito "The White House".

Interessante è la definizione che fornisce il *National Coordinating Centre for Public Engagement* del Regno Unito:

«*Public engagement describes the myriad of ways in which the activity and benefits of higher education and research can be shared with the public. Engagement is by definition a two-way process, involving interaction and listening, with the goal of generating mutual benefit*».

La principale attenzione di questi organismi è di far crescere un senso di “impegno civile” nelle università<sup>8</sup>, da dove generalmente provengono le persone chiamate ad assumere un ruolo di responsabilità; si tratta quindi di sviluppare capacità di dialogo che consentano:

- di avere un comportamento, come persone e come istituzione, sempre equilibrato e corretto tale da generare una stima professionale, elemento indispensabile per poter ingenerare fiducia;
- di sapere umilmente ascoltare le opinioni di tutti, nella consapevolezza che ciascuno può dare un contributo di conoscenza, se non altro sul proprio soggettivo modo di vivere una questione;
- di sapere comunicare le proprie conoscenze in modo che siano comprensibili alle diverse categorie di pubblico, sapendo affrontare il confronto diretto anche in contesti conflittuali ed ostili.

Approcciando la problematica del dibattito pubblico, sembra molto importante affrontare innanzitutto quest’aspetto che pone l’accento sulla credibilità, personale e di categoria, dei principali attori, senza la quale ogni strumento di dialogo è compromesso. È da questa cultura che derivano le azioni di *public involvement*, di “partecipazione collettiva” a un determinato processo. Anche in questo caso, è interessante la definizione che ne dà un ente di ricerca scientifico:

«*Involvement is where members of the public are actively involved in research projects and in research organisations; public involvement in project is a project carried out ‘with’ or ‘by’ members of the public rather than ‘to’, ‘about’ or ‘for’ them.*»<sup>9</sup>

Una concreta applicazione di quest’attenzione si può trovare nelle linee di azione della *Federal Highway Administration*, l’ente degli Stati Uniti per lo sviluppo e la gestione della rete autostradale, dei ponti e dei tunnel di interesse federale:

«*Public participation is an integral part of the transportation process which helps to ensure that decisions are made in consideration of and to benefit public needs and preferences. Early and continuous public involvement brings diverse viewpoints and values into the decision-making process. This process enables agencies to make better informed decisions through collaborative efforts and builds mutual understanding and trust between the agencies and the public they serve. Successful public participation is a continuous process, consisting of a series of activities and actions to both inform the*

<sup>8</sup>«*We help universities and the public engage with each other. With our expert advice, training and tools, public engagement becomes achievable, measurable and above all, successful.*» National Co-ordinating Centre for Public Engagement - UK.

<sup>9</sup>[<http://www.invo.org.uk/find-out-more/what-is-public-involvement-in-research-2/>].

*public and stakeholders and to obtain input from them which influence decisions that affect their lives.»<sup>10</sup>*

Molti organismi, che spesso hanno la forma di enti non profit, contribuiscono a diffondere questa cultura, sia svolgendo azioni di sensibilizzazione e di formazione, sia mettendo a disposizione strumenti operativi. Possiamo citare come esempio lo Stato della California, dove l'*Institute for Local Government (ILG)*:

*«Assist local leaders to govern openly, effectively and ethically, work collaboratively and foster healthy and sustainable communities.»<sup>11</sup>*

Tra gli strumenti messi a disposizione, è interessante notare la presenza di molteplici e pratiche linee guida per affrontare i dibattiti pubblici in situazioni particolarmente difficili e conflittuali (ILO, 2009; 2014).

Il secondo livello in cui si deve intervenire è la fase in cui occorre informare e ascoltare per meglio definire le scelte di programmazione e di progettazione: il presupposto perché questa fase sia autentica – e non si riduca a un'operazione che tende ad influenzare l'opinione pubblica in senso favorevole al progetto – è che proponente e progettisti siano effettivamente disposti ad ascoltare le preoccupazioni e le opinioni, verificando la possibilità di elaborare soluzioni in grado di rendere compatibile il raggiungimento degli obiettivi del progetto con gli interessi emersi. In questa fase si colloca l'utilizzo di molti strumenti sia d'indagine sia di comunicazione: ad esempio, il Governo inglese ha pubblicato un *Code of Practice on Consultation*, curato dal dipartimento denominato *Better Regulation Executive (BER)* che ha lo scopo di promuovere migliori forme di rapporto tra amministrazione e cittadini. Le linee guida suggeriscono di utilizzare ampiamente lo strumento della consultazione, reso più semplice dalla diffusione dei social network, come strumento per orientare le scelte dell'amministrazione prima che siano definite. Significativa a questo proposito l'indicazione posta all'inizio della guida:

*«It is important that consultation takes place when the Government is ready to put sufficient information into the public domain to enable an effective and informed dialogue on the issues being consulted on. But equally, there is no point in consulting when everything is already settled. The consultation exercise should be scheduled as early as possible in the project plan as these factors allow.» (BER, 2008: 3).*

Il rispetto di questa condizione deve accompagnarsi con la piena affidabilità e autorevolezza del soggetto che attiva il sondaggio e della capacità professionale di chi lo realizza. In nessun caso il sondaggio deve essere presentato come una "votazione". L'unico dovere che si assume il soggetto che indice il sondaggio è il seguente:

*«Consultation responses should be analysed carefully and clear feedback should be provided to participants following the consultation.» (Institute for Local Government, 2014: 2).*

<sup>10</sup>[[http://www.fhwa.dot.gov/planning/public\\_involvement/](http://www.fhwa.dot.gov/planning/public_involvement/)].

<sup>11</sup>[<http://www.ca-ilg.org/mission-goal-vision-values>].

Le informazioni raccolte nella fase di “informazione e ascolto”, oltre a fornire dati oggettivi che consentono di migliorare il progetto, permettono di conoscere in maniera diretta gli attori che si muovono sulla scena, i loro orientamenti ma anche le loro scale di preferenza: sono tutti elementi molto importanti per gestire in maniera utile la successiva fase di assunzione delle decisioni, che è opportuno sia accompagnata da processi di *consensus building*. Inoltre, come avremo modo di approfondire in seguito, uno degli scopi essenziali che deve porsi la fase di “informazione e ascolto” deve essere quello di ridurre lo spazio di azione dei “leader della protesta”, persone o gruppi che proprio facendo leva sulla mancanza di trasparenza dei promotori e sulla loro resistenza a incontrare e ascoltare chi vuole intervenire, trovano la possibilità di affermare il proprio ruolo di “portavoce” e di “strumenti di pressione”, ruolo che in molti casi viene esercitato in funzione, diretta o indiretta, di un interesse personale o di gruppo.

Non è questo l’ambito per approfondire in maniera specifica le tecniche di *consensus building*: ne forniamo brevi cenni finalizzati a mostrare come esse si pongano un obiettivo diverso da “informare e ascoltare” e si collochino quindi in una fase successiva ma, anche, a mostrare la forte sinergia che tra le due fasi si può sviluppare.

Anche in questo caso nel mondo anglosassone si è lavorato molto sullo studio dei fenomeni decisionali (decision-making) e in particolare di quelli che, come le procedure pubbliche, coinvolgono molti attori.

Scriva [Suskind \(2012: 10\)](#), studioso e operatore molto attivo in questo campo:

*«La gestione creativa dei conflitti (o confronto creativo) è un approccio al decision-making di gruppo che pone l'accento sulla risoluzione dei problemi. La maggior parte delle persone si accosta al decision-making di gruppo – che sia un comitato, un circolo, un quartiere, una comunità religiosa o un corpo legislativo o qualsiasi altro tipo di assemblea – pensando che la decisione della maggioranza sia l'unica opzione possibile. In altre parole, il 51% sarà contento, ma il restante 49% non avrà ciò che vuole. La mia domanda è: perché? Per quanto mi riguarda, mi pare più sensato cercare l'unanimità e poi, se necessario, accontentarsi dell'accordo più condiviso, ma solo dopo essersi sforzati di risolvere in modo creativo le divergenze. [...] Se si vuole trovare un modo di procedere reciprocamente vantaggioso – malgrado le divergenze – bisogna riuscire a riformulare la questione o ad accludere all'eventuale soluzione della questione iniziale alcune promesse su altri aspetti. I negoziatori esperti sanno che aggiungere più fattori a spezzare un problema in varie parti è fondamentale per avere un confronto creativo.»*

Questo approccio si propone di affrontare i conflitti attraverso processi negoziali a cui tutte le parti interessate partecipano in modo volontario e informale, al fine di giungere a un accordo. Il coinvolgimento deve avvenire in modo:

- preliminare, ovvero prima dell’assunzione di decisioni definitive sull’opera e sulla sua gestione;
- attivo, in quanto le parti potenzialmente coinvolte debbono essere contattate direttamente e non in risposta a una loro azione;



- volontario, cioè in assenza di obblighi di legge alla partecipazione;
- diretto, ovvero non filtrato dalla comunicazione, ad esempio ad opera dei media;
- informale, in quanto gli strumenti di dialogo non debbono essere prestabiliti, ma scelti in base alle specifiche caratteristiche delle opere in discussione, favorendo la flessibilità del confronto;
- mediatorio, ovvero con il coinvolgimento di un soggetto terzo che faciliti l'accordo.

In tale cornice, si può mirare a un'intesa che preveda una soluzione equa e vantaggiosa per ogni soggetto coinvolto; l'obiettivo sarà raggiungibile in tre fasi:

1. la pre-negoziazione, in cui si definiscono l'ambito del progetto e le parti potenzialmente coinvolte. In essa si avviano inoltre i contatti tra i diversi soggetti e si individuano le linee guida per le procedure negoziali;
2. la negoziazione, orientata al raggiungimento di intese e garanzie a tutela dei soggetti implicati e all'individuazione di strumenti tramite i quali vincolare le parti alla soluzione condivisa;
3. la post-negoziazione, che prevede il monitoraggio di quanto definito nell'accordo, affinché ne sia garantita l'attuazione.

La decisione così assunta avrà carattere di:

- equità, poiché nel processo negoziale sarà stato possibile individuare compensazioni di equilibrio delle relazioni tra le parti;
- efficienza, intesa come risparmio di risorse, in particolare tempo e denaro;
- fondatezza, in quanto le conoscenze scientifiche saranno state poste al servizio dell'intesa, anziché essere uno strumento di sostegno delle posizioni avversarie;
- stabilità, poiché la stipula di impegni reciproci su base volontaria crea un forte vincolo al loro rispetto.

### **3. Riflessioni su due casi italiani**

Scopo di questo lavoro non è analizzare i molti casi che hanno visto svilupparsi una forte opposizione alla proposta di realizzare importanti opere pubbliche; tuttavia, prima di affrontare l'analisi delle nuove indicazioni normative contenute nel d.lgs. 50/2016 che riguardano il dibattito pubblico, sembra utile riflettere su alcuni casi che hanno messo in evidenza aspetti negativi o positivi del rapporto tra la proposta di realizzare nuove infrastrutture e le reazioni della collettività o di parte di essa.

Trattando di questo tema, non si può non partire dal progetto che ha innescato la maggiore opposizione, sfociata poi in aperto conflitto: la costruzione della nuova linea ferroviaria tra Torino e Lione<sup>12</sup>.

Il primo punto da far notare sono le ragioni che hanno determinato la nascita e lo sviluppo del movimento No Tav. Occorre innanzitutto dire che il movimento, che si è originato negli anni 2004/2005, aveva fondate ragioni di merito per contestare, legate sia alle caratteristiche del progetto sia al metodo con il quale è stato gestito.

Per quanto riguarda il contenuto, il progetto iniziale era totalmente orientato a ottimizzare gli aspetti d'ingegneria ferroviaria, trascurando altri aspetti, tra cui l'impatto sul territorio attraversato e il costo complessivo dell'opera. Per quanto riguarda il metodo, il progetto della nuova linea in Val di Susa è stato utilizzato per una prima "interpretazione gladiatoria" della Legge Obiettivo che ipotizzava di evitare le lunghe fasi di accordo sul territorio, concentrando centralmente i poteri e restringendo i tempi di approvazione. Ciò ha determinato l'insorgere di un'opposizione di massa a guida istituzionale, perché i sindaci si sono proposti come punto di riferimento e di rappresentanza delle ragioni del territorio; si tratta di un tipo di reazione appropriato, perché le esigenze di sicurezza ambientale, di tutela del territorio e degli interessi locali sono senza dubbio un compito loro assegnato, anche se motivazioni di contrapposizione politica erano altrettanto evidenti. Già in questa fase, però, accanto a reazioni motivate si sono osservate le prime manifestazioni di opposizione pregiudiziale, contraria a qualunque tipo di cambiamento anche se in grado di portare un miglioramento della situazione.

Com'è stato ampiamente argomentato, l'opposizione alle grandi opere è una fenomenologia complessa, che richiede di rifuggire da ogni semplificazione: anche nel caso della Val di Susa, siamo di fronte a un quadro complicato, che non può essere eluso richiamando sommariamente la cosiddetta sindrome NIMBY. Ci sono stati, come sempre avviene, fenomeni di difesa di interessi particolari e locali, incapaci di cogliere l'orizzonte ampio nel quale il progetto si muoveva, ma l'opposizione più dura si è sviluppata per una reciproca incapacità di dialogo e di mediazione.

In un primo tempo, l'atteggiamento di chiusura delle autorità centrali e dei progettisti hanno compromesso la fiducia necessaria per impostare un dialogo costruttivo. La situazione è stata resa più difficile dal venir meno di supporti esterni in grado di favorire il dialogo e di mediare tra le ragioni del particolare e quelle dell'interesse generale: in

<sup>12</sup>Le riflessioni che seguono in parte riprendono le considerazioni espresse dall'arch. Virano, per anni presidente dell'*Osservatorio Torino Lione*, nell'ambito del convegno "*Better dialogue for better solutions*", organizzato a Milano da Regione Lombardia il 24 e 25 ottobre 2016.

particolare, è venuto meno il riconoscimento dell'autorità delle istituzioni, ma anche di quella degli "esperti", troppe volte selezionati, dall'una o dall'altra parte, con il criterio: "è bravo quello che mi dà ragione". Dentro questa difficoltà di comprensione e di comunicazione, si è inserito il tema dell'estremismo: una minoranza estremista è sempre stata presente, fin dall'inizio, in Val di Susa, ma era mantenuta al margine del movimento di opposizione.

Ciò che ha reso possibile alle frange estremiste assumere la direzione del movimento di opposizione è stata l'incapacità della componente istituzionale ad elaborare una prospettiva politica praticabile; cioè, la leadership istituzionale non ha saputo prendere atto che l'opera si sarebbe comunque fatta, perché decisa da due governi nazionali, con il pieno appoggio dell'Unione Europea e con un largo consenso di molte forze politiche e sociali del Paese. Non prendendo atto che l'opera si sarebbe fatta comunque, ma rimanendo nella prospettiva che l'unica azione ammissibile era quella di bloccarla, si è lasciato spazio alla violenza che si è posta come unico strumento in grado di raggiungere l'obiettivo.

Molte possono essere le cause che hanno portato diversi rappresentanti istituzionali a rifiutare il confronto su come migliorare l'opera; un aspetto che merita di essere posto in evidenza è, però, un'errata scelta di tempo: i vertici istituzionali, mancando di convertire il rifiuto al progetto in richiesta di miglioramento nel momento opportuno, sono rimasti prigionieri del clima di violenza che si è rapidamente instaurato e che ha impedito loro, in molti casi, di aprire una nuova fase di confronto costruttivo.

Si è così avviata la fase della violenza e dell'intimidazione:

*«Fra il 2011 e il 2016, ci sono stati oltre 200 assalti al cantiere, circa 500 feriti tra le forze dell'ordine, sabotaggi alle imprese impegnate nel cantiere, atti di violenza nei confronti dei lavoratori e dei loro luoghi di ritrovo, atti di sabotaggio nei confronti dei treni sulla linea storica, 38 condanne penali in secondo grado per circa 120 anni di carcere inflitte ad oggi dai Tribunali della Repubblica tra il 2012 ed il 2015.»<sup>13</sup>*

È in questo contesto di grande tensione e violenza che si sviluppa l'esperienza dell'Osservatorio tecnico che ha iniziato i suoi lavori il 12 dicembre 2006; ha tenuto 240 sessioni di lavoro<sup>14</sup>, 300 audizioni, di cui circa 70 internazionali; ha costituito 12 gruppi di lavoro su temi specifici per ulteriori 50 sessioni di lavoro; ha prodotto, nelle diverse fasi, documenti condivisi di analisi (i *Quaderni dell'Osservatorio*) e i documenti tecnici alla base della revisione del progetto.

Questo lavoro ha raccolto le proposte e le istanze del territorio e degli enti locali e ha messo al centro della nuova progettazione i vincoli

<sup>13</sup>Atti parlamentari, intervento On. Causi alla Camera dei Deputati, seduta del 19/12/2016, in qualità di relatore della proposta di legge di conversione dell'accordo intergovernativo Italia Francia per la costruzione della linea Torino Lione.

<sup>14</sup>Dati riferiti al dicembre 2016.

derivanti dalle caratteristiche territoriali e ambientali delle aree coinvolte, ma anche le ridotte disponibilità economiche degli stati.

Questo enorme lavoro ha dato importanti risultati. L'attuale progetto della nuova linea ferroviaria Torino Lione è molto diverso da quello iniziale: le critiche, pressoché generali, e l'opposizione alla prima versione del progetto hanno prodotto il risultato di un cambiamento radicale.

*«Nel progetto iniziale si prevedeva, sul versante italiano, la realizzazione interamente in nuova sede di 82 km di linea, con un costo complessivo di quasi 9 miliardi per la sola parte italiana; [...] il nuovo progetto limita a soli 32 km la costruzione di linea in nuova sede e massimizza il riutilizzo e l'ammodernamento della linea storica esistente, oltre che di altre infrastrutture, accogliendo così le critiche rivolte all'originaria proposta.»<sup>15</sup>*

Il secondo caso che sinteticamente presentiamo è il primo esperimento fatto in Italia di applicare la metodologia francese del *débat public*, compiuto a Genova nella primavera del 2009, per discutere il progetto di una grande infrastruttura e precisamente di un nuovo tratto autostradale di circa 20 km, tra Voltri e Genova Ovest, noto come Gronda di Ponente. Di questo progetto si era già discusso a lungo e, alla fine del 2008, il confronto ruotava attorno a cinque alternative di tracciato; il Comune di Genova, in accordo con Autostrade per l'Italia, concessionaria della A12 e della realizzazione della variante, propose di coinvolgere la collettività locale in una discussione pubblica per identificare quella più idonea. La gestione del dibattito fu affidata a una commissione formata da esperti esterni, coadiuvati da uno staff di operatori professionali. Come nel modello francese, che sarà approfondito nel paragrafo successivo, la commissione ebbe il compito di garantire un equilibrato processo di partecipazione e non di valutare il progetto né di cercare una mediazione tra i diversi portatori d'interesse. Per motivi contingenti il periodo per l'esecuzione del dibattito fu limitato a soli quattro mesi e mezzo: uno e mezzo per preparare il dossier di presentazione e tre per gli incontri. La mole di lavoro svolta in questo breve tempo è stata molto rilevante: 6 incontri di presentazione con una media di 320 partecipanti, 7 incontri tematici, con in media 230 partecipanti, un incontro conclusivo con 600 presenti. In tre mesi il sito web dedicato all'evento ha fatto registrare la visione di 52.000 pagine, con punte di tre-quattro mila accessi per i documenti più cercati. Importante è stato il contributo offerto dai "Quaderni degli attori", brevi contributi analitici inviati alla commissione: nel corso del dibattito ne sono stati pubblicati 45, di cui 18 prodotti da singoli cittadini.

<sup>15</sup>*«I costi originari erano: 4,8 miliardi a carico dell'Italia per il tunnel oltre a 4,2 per la linea di accesso. La revisione del progetto ha ridotto il costo della linea di accesso da 4,2 miliardi a 1,9, garantendo comunque la piena risposta alla domanda di trasporto.»* Intervento On. Causi alla Camera dei Deputati, seduta del 19/12/2016.

Tutti i processi partecipativi puntano a far in modo che a esprimersi siano direttamente i singoli cittadini e non i gruppi organizzati: i comitati hanno più volte contestato questa procedura, che metteva in discussione il loro "monopolio" di rappresentanza. Interessante, a questo proposito, è la notazione del Presidente della commissione, Luigi Bobbio:

*«Si è arrivati più volte sull'orlo della rottura, ma senza mai oltrepassarlo. La commissione aveva tutto l'interesse a fare qualche concessione pur di portare a termine il dibattito e i comitati non potevano permettersi di porre fine a un meccanismo che offriva visibilità alle loro posizioni nell'arena cittadina. Nel corso del dibattito la loro presa sui cittadini partecipanti non è stata sempre saldissima. Se la grande maggioranza dei partecipanti agli incontri pubblici era nettamente in sintonia con le posizioni dei comitati, non tutti i presenti si sono mostrati disposti ad affidarsi completamente ad essi.» (Bobbio, 2010: 290).*

Il clima delle riunioni è stato, come sempre, abbastanza teso e concitato: è, infatti, esperienza comune che i disagi e i costi si concentrino su un ristretto numero di soggetti, che di conseguenza si mobilitano, mentre i benefici si ripartiscono su una vasta platea, che è meno stimolata ad agire. Commenta sempre Bobbio:

*«Uno squilibrio di questo genere non è necessariamente negativo. Lo scopo fondamentale di un dibattito pubblico è quello di rendere palesi i conflitti latenti. Nel nostro caso il dibattito ha consentito di scopercchiare una pentola in ebollizione, che comunque prima o poi sarebbe esplosa. Un dibattito pubblico è, in qualche modo, un esperimento sociale in vivo. Fa emergere problemi che altrimenti rimarrebbero nascosti e apre quindi la strada verso l'individuazione di soluzioni più accettabili.» (Bobbio, 2010: 291).*

Quali risultati ha prodotto questo esperimento? In un articolo, l'amministratore delegato di Autostrade per l'Italia, Giovanni Castellucci (2012: 23), ha espresso questo giudizio:

*«Nella prima esperienza in Italia di dibattito pubblico ci eravamo posti due obiettivi: quello di condividere con la popolazione (ovvero con tutti coloro che avevano interesse a investire il loro tempo per aiutarci a trovare la migliore soluzione) varie opzioni progettuali al fine di individuare la più utile e desiderabile per la collettività, e quello di migliorare l'impatto del progetto dell'opzione prescelta. Ritengo che entrambi gli obiettivi siano stati raggiunti e il secondo, in particolare, molto al di là delle nostre aspettative. A testimonianza del fatto che la conoscenza diffusa e il pragmatismo sono un valore troppo poco 'valorizzato', anche da parte degli amministratori locali. Il progetto della Gronda di Genova emerso dal dibattito pubblico è infatti non solo meno impattante, ma anche più semplice ed economico da eseguire.»*

Non tutti condividono però questo giudizio: da alcuni, la nuova soluzione progettuale è stata anche vista come un'occasione mancata che ha, di fatto, eluso un ripensamento complessivo sul modo di impostare la mobilità nell'area metropolitana genovese.

#### 4. Riflessioni sul *débat public* francese

Nell'auspicare l'introduzione nel contesto italiano di una modalità strutturata per organizzare il rapporto con i diversi portatori di interesse si è fatto spesso riferimento all'esperienza francese del *débat public*: senza dubbio, l'ordinamento e il *modus operandi* francese sono più vicini a quello italiano che non le prassi anglosassoni, più destrutturate e in ogni caso meno normate. La scelta stessa della denominazione inserita nel codice degli appalti e lo stesso iter di formulazione della norma indicano con evidenza che è proprio a questo modello che si è ispirato il legislatore italiano. Sembra quindi opportuno dedicare un certo spazio ad analizzare gli aspetti salienti dell'esperienza francese, per comprendere quali siano le sue caratteristiche essenziali, i suoi vantaggi, ma anche i suoi limiti: tutto questo, non per ripetere cose ad alcuni già note, ma per ricavare preziose indicazioni e suggerimenti che potranno essere utili per la stesura del decreto attuativo.

Il *débat public* è stato introdotto dalla legge 95-101 del 1995 (Loi Barrière) relativa al rafforzamento della protezione ambientale<sup>16</sup>.

Occorre partire da due fondamentali aspetti di questo processo: *i*) è strutturato e *ii*) affidato alla responsabilità di un organismo indipendente; il testo della norma italiana non prevede espressamente questi aspetti ed è quindi necessario valutarne l'importanza per decidere se debbano essere esplicitati nella norma attuativa.

È un processo strutturato: nella normativa francese non siamo di fronte all'indicazione di una norma di buon comportamento o al suggerimento di una prassi virtuosa, ma a una prescrizione normativa di compiere obbligatoriamente una serie di complesse operazioni che devono essere svolte in un arco temporale ben definito. Proprio in considerazione della complessità delle operazioni da compiere, che saranno dettagliate in seguito, la scelta del legislatore francese è stata di non indicarle in maniera completa nella legge, ma di fissarne solo alcuni termini, demandandone la definizione, caso per caso, a un'autorità indipendente: siamo quindi di fronte ad un processo strutturato, ma la cui specifica articolazione è decisa caso per caso, scegliendo in maniera specifica gli strumenti, gli attori e i tempi più opportuni.

Il processo è affidato a una "autorità amministrativa indipendente": è questa una particolarità di grande importanza, perché mentre offre elevate garanzie d'imparzialità ai diversi attori permette, come avremo modo di approfondire, una discreta protezione del decisore nella fase di definizione e messa a punto del progetto.

L'organismo che gestisce questa complessa funzione è la *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP): la *prima* caratteristica che ne garanti-

<sup>16</sup>Loi No 95-101 du 2 février 1995 relative au «Renforcement de la protection de l'environnement».



sce l'indipendenza è la sua composizione; infatti, è costituita da venticinque membri, nominati o eletti dalle più alte cariche e istituzioni dello Stato francese, oltre che da rappresentanti locali e della società civile<sup>17</sup>.

Un *secondo* aspetto che ne garantisce l'indipendenza è l'autonomia economica: la sua attività è resa possibile da un fondo di funzionamento a carico del bilancio statale, mentre i costi diretti per le attività di ogni specifica azione sono a carico dei proponenti, ma sono definiti e gestiti direttamente dalla Commissione.

Un *terzo* aspetto determinante per assicurarne l'indipendenza è che le persone incaricate di operare per conto della commissione nei singoli casi sono scelte da un albo pubblico, gestito con grande trasparenza: dal 1 aprile al 30 giugno di ogni anno è possibile avanzare la propria candidatura; superata una iniziale selezione che valuta la presenza dei requisiti minimi, i candidati sono invitati a partecipare a un corso di formazione che li abilita ad essere inseriti nell'albo, che è pubblico e liberamente consultabile. In questo modo chiunque può avere informazioni sulle persone che si stanno occupando di un determinato processo, del loro curriculum e della loro preparazione.

Lo scopo della CNDP è così definito in maniera efficace: “*Vous donner la parole et la faire entendre*”<sup>18</sup>. In altri termini il compito della Commissione è molto specifico e ben delimitato: deve permettere a chiunque di poter esprimere la propria visione sulla proposta e deve garantire che questa espressione sia non solo portata a conoscenza del decisore, ma sia effettivamente presa in esame.

Due sono le modalità con le quali la Commissione Nazionale opera: per i casi più complessi, attraverso una *Commission Particulière du Débat Public*, mentre i casi più semplici sono affidati ad un *garant* che è chiamato a gestire una procedura di *concertation*, termine che è opportuno tradurre come ‘consultazione’, perché non contempla un ruolo di mediazione e di ricerca di un accordo tra le parti.

<sup>17</sup>La Commissione è formata da 25 componenti:

- 1 presidente, nominato dal Presidente della Repubblica;
- 2 vice presidenti, nominati dal Presidente della Repubblica;
- 2 parlamentari, nominati dai Presidenti di Camera e Senato;
- 6 rappresentanti locali, eletti dai Consigli Dipartimentali;
- 1 componente del Consiglio di Stato, eletto;
- 1 componente della Corte di Cassazione, eletto;
- 1 componente della Corte dei Conti, eletto;
- 1 indicato dal Consiglio Superiore della giustizia amministrativa;
- 2 indicati dal Ministro delle infrastrutture e dal Ministro dell'industria;
- 2 indicati dal Ministro dell'ambiente, tra le associazioni ambientali;
- 2 indicati dal Ministro dei trasporti e dell'economia, tra le associazioni dei consumatori;
- 2 rappresentanti dei sindacati dei lavoratori;
- 2 rappresentanti delle imprese, di cui uno delle imprese agricole.

<sup>18</sup>[<https://regl.debatpublic.fr/>].

Quando la CNDP decide di promuovere un dibattito pubblico, entro quattro settimane nomina la *Commission Particulière*, composta da un presidente e da un minimo di quattro ed un massimo di sei componenti, scelti all'interno dell'albo. La commissione è coadiuvata da una équipe amministrativa composta da un segretario generale, un segretario aggiunto e diversi tecnici che si occupano dell'organizzazione degli eventi e della gestione delle attività di redazione e comunicazione. La CPDP, come pure quella nazionale, è neutrale e indipendente e non si pronuncia sul merito del progetto né fornisce alcuna valutazione.

Il suo primo compito è richiedere al promotore la predisposizione di un *Dossier du Maître d'Ouvrage* che deve essere fornito entro sei mesi dalla richiesta. Il dossier deve fornire ai partecipanti al dibattito l'insieme delle informazioni relative al progetto in modo che si possano pronunciare in merito alla sua opportunità e caratteristiche. Il Dossier spiega la storia generale del progetto, ne descrive il contesto territoriale e sociale in cui è inserito, i suoi obiettivi, le sue caratteristiche principali e le possibili varianti, l'impatto che potrebbe avere sull'ambiente e sul territorio, il costo stimato.

Il Dossier deve essere convalidato e pubblicato dalla Commissione Nazionale che ne approva la completezza e la chiarezza.

Dopo l'approvazione del Dossier, inizia il *Débat Public* che ha una durata prefissata tra un minimo di quattro e un massimo di sei mesi, durante la quale la commissione speciale organizza la partecipazione dei cittadini, aggiornando e rendendo disponibili tutte le informazioni che sono via via prodotte. Le modalità di partecipazione sono molteplici e di solito consistono in incontri pubblici, dibattiti mobili sui luoghi di realizzazione del progetto, workshop tematici, e altre attività, generalmente condotte facendo largo utilizzo delle nuove tecniche e strumenti di comunicazione sociale.

Il coinvolgimento attivo di quante più persone, in maniera individuale ma soprattutto collettiva, è il vero scopo di tutta l'attività e merita di essere attentamente considerato nei suoi rischi e nelle sue opportunità. Ogni grande progetto infrastrutturale produce esternalità sia positive che negative: alcune ricadono in maniera diffusa su una vasta platea di soggetti, altre si concentrano su specifici segmenti di popolazione. È normale che i soggetti che subiscono in modo diretto le esternalità negative siano i più sollecitati a organizzare la contestazione del progetto. Per questo, se non si sollecita la partecipazione al dibattito di ampi strati della popolazione, rimangono attivi solo gli avversari irriducibili: a) i diretti danneggiati, per i quali nessun vantaggio collettivo può compensare la perdita individuale; b) gli oppositori per preconcetto ideologico; c) gli opportunisti, che vedono nel conflitto un'occasione di affermazione e tornaconto personali. Invece, la partecipazione ampia, porta nel dibattito diversi punti di vista, fa affiorare gli aspetti positivi, chiama alla par-

tecipazione coloro che hanno una posizione collaborativa e, soprattutto, modera le posizioni estreme "diluendone" la concentrazione.

Sollecitare un'ampia partecipazione offre delle opportunità ma presenta anche dei rischi: si favoriscono le condizioni per un'aggregazione degli interessi e quindi si creano le possibilità che cresca la forza di pressione di coloro che si oppongono. Per muoversi dentro questa alternativa è necessario rifarsi al concetto di *public involvement* che abbiamo introdotto all'inizio: operare un processo "con" e non "per" la collettività; in altre parole occorre chiedersi se si crede nella democrazia sostanziale e se ci sono le condizioni per realizzarla concretamente in quel contesto. La risposta dipende dal livello e dalla qualità della partecipazione pubblica che si realizza, quindi sia dalla capacità di coinvolgere sia dalla disponibilità a partecipare.

L'utilizzo dei social network e di nuove forme di coinvolgimento collettivo sono a questo fine molto importanti. Rimandando ad altre letture una disamina sistematica di questi strumenti<sup>19</sup>, limitiamoci a descriverne uno, finalizzato a co-produrre, chiamato dai francesi *cartographie collaborative* e noto anche con il termine inglese di *cartoparty*. Si tratta di un evento creativo di gruppo, attivato attraverso i social network, nel quale chiunque voglia partecipare è invitato a trovarsi in un punto di ritrovo, generalmente il luogo interessato dalla realizzazione del progetto, ad esempio la costruzione di un nuovo tratto di ferrovia. La proposta ai partecipanti è di mappare la zona, utilizzando una "app" gratuitamente scaricabile sul proprio smartphone, generalmente *Open Street Map*: le persone si muovono, a piedi, in bici o in auto, e tutti i percorsi sono riportati, grazie alla geo localizzazione, su di un'unica mappa che si disegna automaticamente riportando tutte le strade, i sentieri e gli spazi liberamente percorribili. Nel loro percorso le persone possono fotografare, filmare o scrivere post, riportando tutti gli aspetti che a loro parere siano degni d'interesse, collegando la loro osservazione al progetto in discussione. La mappa si arricchisce così di foto, filmati e osservazioni opportunamente collocati. Al termine, ci si ritrova per condividere il risultato ottenuto, al quale ciascuno può accedere tramite il suo smartphone, e fare festa insieme. In presenza di una quantità elevata e variegata di partecipanti, nel giro di una sola giornata si raccoglie una massa enorme d'informazioni, che toccano i più svariati campi di interesse, offrendo una visione del contesto sociale e territoriale più ricca e viva (e a volte anche più corretta) di quella predisposta dai tecnici progettisti.

Accanto agli strumenti più innovativi continuano ad essere utilizzati quelli tradizionali: dalle assemblee alla presentazione di note e documenti. Alcuni soggetti, generalmente istituzioni e organizzazioni sociali,

<sup>19</sup>Si veda ad esempio l'utile pubblicazione della CNDP, *Outils numériques au service des débats publics* che presenta "diciotto strumenti per consultare, informare, favorire l'interazione e co-produrre".

possono produrre *Cahaier d'acteur*, una relazione articolata che contenga osservazioni, suggerimenti e valutazioni: si tratta di contributi liberi e volontari il cui contenuto impegna solo l'autore; per essere ricevuti e pubblicati dalla CPDB i contributi devono rispettare alcuni requisiti: identificare chiaramente l'autore, non devono rappresentare un interesse personale, essere pertinenti al progetto, rispettare le regole elementari di correttezza e quindi non contenere attacchi personali o invettive. La dimensione del *Cahaier d'acteur* è al massimo di quattro pagine A4, alle quali si possono aggiungere foto e grafici. I *Cahaier* accettati dalla Commissioni sono editati a sua cura con un format omogeneo e pubblicati. Rispettando le medesime regole è possibile inviare contributi (*Contribution*) più sintetici.

La fase di dibattito si conclude generalmente con un incontro pubblico. Successivamente il presidente della *Commission Particulière* predispone la bozza di *Bilandu débat* che trasmette alla *Commission National* che deve approvarla. Entro due mesi dalla conclusione della fase pubblica il Presidente della *Commission National* pubblica il *Bilandu débat* che comprende la sintesi dei principali contenuti emersi, l'indice ragionato di tutta la documentazione prodotta e disponibile e la descrizione delle attività svolte. L'atto di pubblicazione, per l'autorevolezza e l'indipendenza della Commissione, ha valore di certificazione sull'avvenuta e corretta esecuzione della procedura di *débat public* prevista dalla legge: è questo un aspetto molto importante per dare certezza legale ai passi successivi della procedura di autorizzazione del progetto.

È importante anche notare che la Commissione non esprime alcuna valutazione sulle osservazioni e le proposte emerse, né formula alcun tipo di suggerimento al promotore. Entro due mesi, il promotore del progetto deve rendere pubbliche le decisioni prese a seguito del dibattito.

Il *débat public* deve quindi assicurare la possibilità a chiunque di esprimere la propria preoccupazione, non fosse altro che per il libero spostamento sotterraneo dei lombrichi, e di vedere le proprie osservazioni ascoltate e correttamente riportate; inoltre, deve anche assicurare che il proponente e i suoi tecnici diano risposte esaurienti, non necessariamente positive, a tutte le richieste: tutto questo è finalizzato ad ottenere un rapporto diretto con i diversi portatori di interesse evitando che tra loro, il promotore e il decisore si inseriscano quelli che possiamo definire i "professionisti della protesta", persone che vedono nella presenza di un dissenso una opportunità per impadronirsi di un potere di rappresentanza da poter utilizzare a proprio vantaggio.

Il tempo necessario per l'espletamento delle procedure previste dal *débat public* è compreso tra i dodici e i sedici mesi, di cui sei possono essere recuperati se il proponente ha predisposto per tempo il *Dossier du Maître d'Ouvrage*.

Il *débat public* non deve essere confuso con un altro istituto francese, l'*enquête publique*: quest'ultima è una procedura, stabilita fin dal 1810, per garantire la protezione dei diritti di proprietà nelle procedure di esproprio, richiede che la dichiarazione di pubblica utilità, preliminare all'esproprio, sia pubblicamente discussa consentendo la più ampia partecipazione. Questa procedura è stata rivista più volte, l'ultima dalla Legge Bouchardeau del 1983<sup>20</sup> che definisce le tipologie di opere e le soglie finanziarie alle quali deve applicarsi. Se un progetto è stato oggetto di *Débat Public*, il *Bilando Débat* deve essere allegato alla richiesta di dichiarazione di pubblica utilità e fornito dal proponente alla *Commission d'Enquête*: ciò deve però avvenire entro i cinque anni dalla conclusione del dibattito.

Può essere a questo punto utile esaminare brevemente un esempio. L'autostrada A31 è interessata da diversi anni dal fenomeno della congestione, in particolare nella tratta definita "sillon Lorraine", in ragione della sovrapposizione di traffico locale, di flussi commerciali regionali e di transiti tra il Nord e il Sud del Paese. Come risposta a tale emergenza, il Ministero dell'Ecologia, dello Sviluppo Sostenibile e dell'Energia ha promosso un progetto infrastrutturale che prevede la realizzazione di un collegamento autostradale tra la Meurthe-et-Moselle e il confine lussemburghese e, parallelamente, il miglioramento delle condizioni di viaggio e di sicurezza sulla A31.

Il progetto prevede interventi lungo un'estensione stradale di 90 km, con l'adeguamento dell'arteria esistente a 3 corsie e la costruzione di nuovi tratti a due corsie; il costo complessivo si colloca tra 1,1 e 1,4 miliardi di euro. In particolare, si ipotizza l'introduzione di pedaggi in alcuni tratti e l'anno di entrata in esercizio delle nuove opere è indicato nel 2024 o nel 2030, secondo il modello di concessione privilegiato.

Il progetto di sviluppo dell'A31 bis è stato oggetto di dibattito pubblico, avviato il 15 aprile 2015 e concluso il 30 settembre dello stesso anno. Il *débat public* ha sviluppato un ampio confronto con la popolazione e con i principali portatori di interesse del territorio, confronto che si è articolato sia dal punto di vista spaziale (a Metz e Thionville) sia tematico (gli assetti finanziari, economici, tecnici, etc.), con forme di partecipazione sia tradizionali che innovative (uso dei social network). Più precisamente, l'iter partecipativo ha visto la realizzazione di dodici incontri pubblici<sup>21</sup>, di quattro dibattiti itineranti, di un laboratorio-dibattito (al fine di ricevere un parere accademico sul progetto), due workshop te-

<sup>20</sup>L. 12 luglio 1983 "Généralisation des enquêtes publiques".

<sup>21</sup>Due sono stati gli incontri aperti; quattro le riunioni tematiche, dedicate ad affrontare specificamente le questioni di natura economica, finanziaria, di mobilità transfrontaliera e connesse all'ambiente; tre le assemblee generali; uno l'incontro per la valutazione delle competenze complementari; due i dibattiti pubblici oltre, infine, alla riunione conclusiva.

matici. Alle diverse forme di dibattito hanno partecipato 2.738 persone; 11.140 sono stati i visitatori del sito web dedicato al dibattito; 505 le connessioni ai tre incontri pubblici trasmessi *on line*, 164 iscritti su Facebook e 238 seguaci su Twitter.

La *Commission Particulière du Débat Publique* (CPDP) è stata composta con ambizioni di autorevolezza, rappresentatività e competenza, includendo, tra le altre presenze, un prefetto onorario, un'urbanista, la coordinatrice del comitato "Loire Vivante", un ingegnere civile e un sociologo urbano.

Con la conclusione del dibattito pubblico, il presidente della CPDP ha proceduto alla redazione di una Relazione di dettaglio (il *Compte Rendu*), cui si è accompagnato il Documento di bilancio (il *Bilan*) stilato dal presidente della CNDP. Entrambi gli atti sono stati pubblicati in data 13 novembre 2015, ovvero 43 giorni dal termine del dibattito pubblico.

Il 12 febbraio 2016 è stata diffusa la decisione del Ministero dell'Ambiente, dell'Energia e del Mare, fondata sull'esito del dibattito pubblico; il 6 aprile 2016, in ultimo, si è proceduto alla nomina di un garante a supporto della fase successiva.

## 5. L'introduzione del dibattito pubblico nella normativa italiana

Il decreto legislativo 50/2016, il cosiddetto "codice degli appalti", nell'ambito delle norme relative alla pianificazione, programmazione e progettazione ha introdotto, all'art. 22<sup>22</sup> alcuni nuovi obblighi relativi al-

<sup>22</sup>Decreto Legislativo 50/2016, art. 22. *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico.*

1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.
2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura.



la "trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico". Nonostante che il termine utilizzato sia la traduzione letterale del termine francese, le indicazioni della norma, peraltro in attesa di essere specificate da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), mostrano importanti differenze, che possono essere, a nostro avviso, cariche di pesanti conseguenze operative: è questo il motivo per cui ci si è dilungati nella descrizione del modello francese, cosa che permetterà ora di cogliere alcune importanti differenze.

La prima, evidente, è il soggetto che gestisce il dibattito. Il d.lgs 50/2016 prescrive, al comma 3:

*«L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a Dibattito Pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura.»*

Il promotore e il gestore non è quindi una figura terza e indipendente, ma lo stesso proponete: si tratta di una differenza sostanziale che non può che portare evidenti conseguenze nello svolgimento del dibattito, perché fa venire meno il ruolo di garanzia che la CNDP esercita nell'abito della procedura francese.

La seconda differenza, in parte conseguenza della prima, è che tempi e modi del Dibattito Pubblico non sono decisi da chi lo convoca e lo gestisce, ma devono essere definiti da un DPCM, da emanarsi entro il 18 aprile 2017 (un anno dall'approvazione del d.lgs) e che il promotore, nella esecuzione del dibattito pubblico, a norma del terzo comma dell'art. 27, debba indire e curare

*«[...] lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto.»*

È evidente che ciò che nel modello francese:

- è indipendente, qui è di parte;
- è flessibile e adattabile allo specifico progetto, qui è rigido e uniforme;
- è aperto alla partecipazione di tutti, qui è limitato ai "portatori di interessi";
- è garantito dall'altissimo prestigio della CNDP qui potrà essere messo in discussione da qualunque tribunale amministrativo chiamato a valutare se una semplice "amministrazione aggiudicatrice" abbia svolto il dibattito "esclusivamente" sulla base delle modalità individuate dal decreto.

3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.
4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

In attesa di conoscere il testo del DPCM attuativo, è opportuno leggere le osservazioni fatte dal Consiglio di Stato alla bozza del d.lgs. 50/2016<sup>23</sup>, che aiutano a comprendere i motivi e in alcuni casi anche le cause, di queste differenze.

La bozza di d.lgs. presentata al Consiglio di Stato conteneva due importanti differenze, che si possono desumere dalla citata relazione:

- prevedeva che la procedura fosse «*incentrata sulla conferenza indetta dal soggetto proponente, da concludersi entro quattro mesi e con potestà di autodisciplinare le modalità di svolgimento del dibattito.*» (Consiglio di Stato, 2016: 70);
- prevedeva la partecipazione non solo degli enti e delle amministrazioni interessati, «*ma anche gli altri portatori di interessi, con formula che riecheggia l'art. 91. n. 241 del 1990, e tra questi i comitati cittadini i quali abbiano già segnalato agli enti locali territoriali il loro interesse.*» (Consiglio di Stato, 2016: 70).

Come si può notare, su entrambi questi punti il testo del d.lgs. 50/2016 ha accolto le osservazioni volte a rendere più rigida la procedura:

- è cassata l'ipotesi che la commissione possa decidere ("autodisciplinare") le modalità di esecuzione del dibattito;
- si restringe l'ambito dei soggetti che possono essere coinvolti.

Questo secondo aspetto merita un approfondimento, perché va a toccare proprio lo scopo primario del Dibattito pubblico, deformandone la natura da strumento d'informazione e consulto a strumento di partecipazione al processo decisionale. Scrive il Consiglio di Stato:

*«La disposizione sembra in particolare consentire la formazione di comitati ad hoc e dunque appare porsi in una prospettiva di superamento dei principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in materia, secondo cui la rappresentatività ed effettività degli organismi esponenziali di interessi collettivi va apprezzata ex ante, in base agli obiettivi statutariamente previsti ed all'effettivo svolgimento delle attività di cura di tali interessi. I rischi sono quelli di polverizzazione del dibattito e di ingestibilità dei lavori della conferenza, che la previsione di requisiti di effettività e rappresentatività potrebbe evitare.»* (Consiglio di Stato, 2016: 72).

Termini come "rappresentatività" e "conferenza" fanno chiaramente percepire la distanza tra l'istituto che si sta configurando e quello che abbiamo descritto nel paragrafo precedente.

Con questa norma, anziché compiere un passo verso un processo meno conflittuale e più rapido stiamo probabilmente inserendo un altro elemento d'incertezza e di potenziale conflitto; è quanto afferma anche il Consiglio di Stato:

*«La normativa in esame sembra lacunosa e non chiara su profili che potrebbero avere rilevanti ricadute pratiche e costituire fonte di contenzioso, in una fase in cui si*

<sup>23</sup>Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2016, Numero Affare 00464/2016.

seleziona la platea dei portatori di interessi collettivi connessi all'opera.» (Consiglio di Stato, 2016: 70).

Due altri aspetti di criticità si possono aggiungere:

- è difficile definire con precisione «le grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individuate per tipologia e soglie dimensionali dal Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture», soprattutto tenendo conto che, nella fase in cui si deve svolgere il Dibattito Pubblico, collocata tra il progetto di fattibilità e il progetto definitivo, parametri oggettivi quali ad esempio il costo possono essere ancora gravati da grandi elementi di incertezza;
- è necessario regolare l'eventualità, tutt'altro che teorica, che elementi anche importanti non previsti in fase di progetto di fattibilità e quindi non presenti nella fase di Dibattito pubblico siano poi inseriti nel progetto definitivo.

## 6. Indicazioni per un positivo avvio delle politiche di *public engagement* per le infrastrutture di trasporto in Italia

Volendo dare alcuni suggerimenti per favorire il positivo avvio delle politiche di public engagement in Italia, ed in particolare per far decollare positivamente il dibattito pubblico recentemente inserito nella normativa, è necessario iniziare con una dose di sano realismo: non ci sono soluzioni magiche in grado di dare soluzione ai molti problemi che rendono complicati e incerti i processi decisionali relativi alla costruzione delle grandi infrastrutture, di trasporto ma anche energetiche. Abbiamo visto che le cause che ostacolano questi processi sono molteplici e che sarebbe fuorviante attribuirle ad un solo fattore generativo; al contrario essi sono molti e per la maggior parte in fase di espansione e diffusione. Non si può che convenire con Bobbio che:

*«Ad alimentare le proteste contro gli insediamenti sgraditi convergono infatti la frammentazione degli interessi e l'eclissi dei partiti politici, la sproporzione tra i costi e i benefici, la crescente percezione di rischi oscuri e inaccettabili, la sensazione dei luoghi periferici di essere in balia di flussi esterni che li condannano alla sudditanza, l'insofferenza per un modello di sviluppo insostenibile. Poiché nessuno di questi nodi sembra prossimo a sciogliersi in un ragionevole futuro, dobbiamo sapere che siamo destinati a convivere con questi conflitti ancora per lungo tempo e che probabilmente assisteremo alla nascita di nuovi oggetti di contestazione e di nuove forme di protesta.»* (Bobbio, 2010).

Occorre però utilizzare al meglio le esperienze fatte, per migliorare il processo di programmazione, progettazione e gestione delle opere, nel necessario tentativo di migliorare i processi decisionali e con essi anche il clima sociale del Paese. Le diverse esperienze fatte in questi anni hanno mostrato che il dialogo è possibile, non risolve tutti i problemi, ma consente spesso di migliorare le scelte e di renderle, almeno in parte,

meno conflittuali. Il requisito perché ciò avvenga è però l'instaurarsi di un clima, se non di fiducia, almeno di rispetto e di reciproco ascolto, clima che favorisce ed è favorito dalla presenza di molti partecipanti ai momenti di confronto. Tutte le esperienze mostrano che, quando la partecipazione si restringe ai soli oppositori irriducibili, il clima diviene esacerbato e scoraggia molti dal partecipare. L'allargamento della partecipazione è quindi un obiettivo essenziale da perseguire nella fase iniziale del dialogo: per questo motivo, assume grande importanza il fatto che le iniziative volte a informare e manifestare le proprie opinioni siano regolate in maniera da garantire indipendenza e libertà di espressione a tutti i partecipanti.

Proprio al fine di incentivare un'ampia partecipazione alle scelte, è opportuno che la collettività sia coinvolta già nella definizione del processo di pianificazione, quando si definiscono gli obiettivi generali: stando ai due esempi fatti, ridurre la congestione stradale nel centro città o favorire il trasporto delle merci su ferrovia per le lunghe distanze sono obiettivi che possono trovare un'ampia adesione, alla quale si potrà fare appello nel momento in cui si dovrà scendere alla scala particolareggiata<sup>24</sup>.

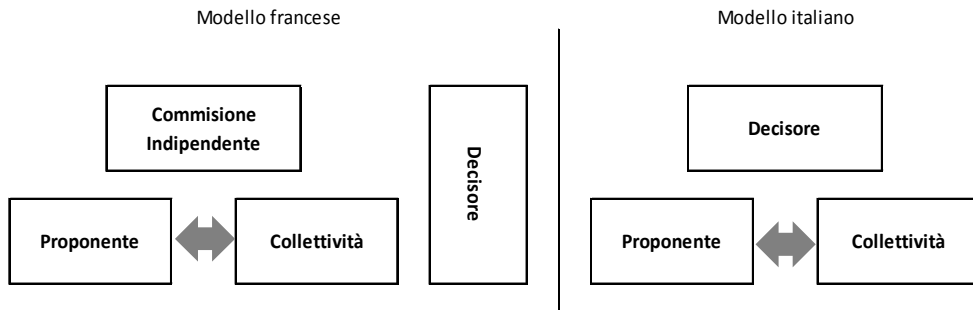
La prima fase nella quale sviluppare un'azione di *public engagement* è il processo d'informazione e ascolto: è qui che si colloca propriamente lo strumento del dibattito pubblico, strumento che dovrebbe essere mantenuto ben distinto da tutte le forme di *consensus building* che devono essere messe in campo, se necessarie, solo dopo la sua conclusione e in fase di decisione. Questa scelta ha uno scopo molto preciso: proteggere il decisore dalla pressione delle opposizioni, favorendo per quanto possibile, l'emergere di elementi propositivi ed evitando, in questa fase, la contrapposizione sia di tipo assoluto che negoziale.

Nelle esperienze italiane, sia di dialogo volto a definire il progetto (rare) sia di negoziazione di un consenso sul progetto già definito, la mancanza di un soggetto "terzo" e indipendente ha costretto il decisore a mettersi in gioco direttamente, assumendo un ruolo primario nell'organizzazione degli incontri: lo schema sottostante mostra questa prima, sostanziale, differenza dal modello francese, differenza che il dettato del d.lgs. 50/2016 codifica come obbligatoria.

La presenza del decisore fa assumere al dibattito la forma di una trattativa tra controparti. Questo favorisce un cambiamento di ruolo in

<sup>24</sup>Nel corso della visita al cantiere del tunnel del San Gottardo, un italiano chiese al responsabile svizzero se c'erano state opposizioni al progetto. La risposta fu: «Quando il sovrano ha deciso, nessuno ha il diritto di opporsi». Ovviamente, il "sovrano" era il popolo, che con due referendum aveva approvato l'opera e la modalità del suo finanziamento: con questa procedura si era fatto chiaramente intendere che quella era una scelta che non riguardava solo i locali o i Cantoni coinvolti, ma l'interesse di tutta la Confederazione.

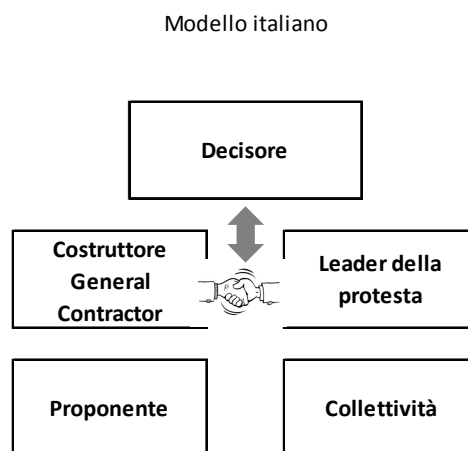
entrambi quelli che dovrebbero rimanere gli attori del confronto: il proponente e la collettività.



Da un lato, la presenza di questioni tecniche complesse fa in modo che il ruolo dei tecnici prevalga su quello dei rappresentanti delle istituzioni che propongono l'opera, soprattutto se l'opera è affidata ad un general contractor, al quale è affidato anche il compito della definizione del progetto.

Dall'altro lato, proprio la presenza del decisore, al quale di devono "estorcere" misure compensative e la mancanza di un garante indipendente, favoriscono l'assunzione di ruolo da parte dei "leader della protesta", persone o gruppi che utilizzano la contrapposizione per sviluppare una propria posizione di potere.

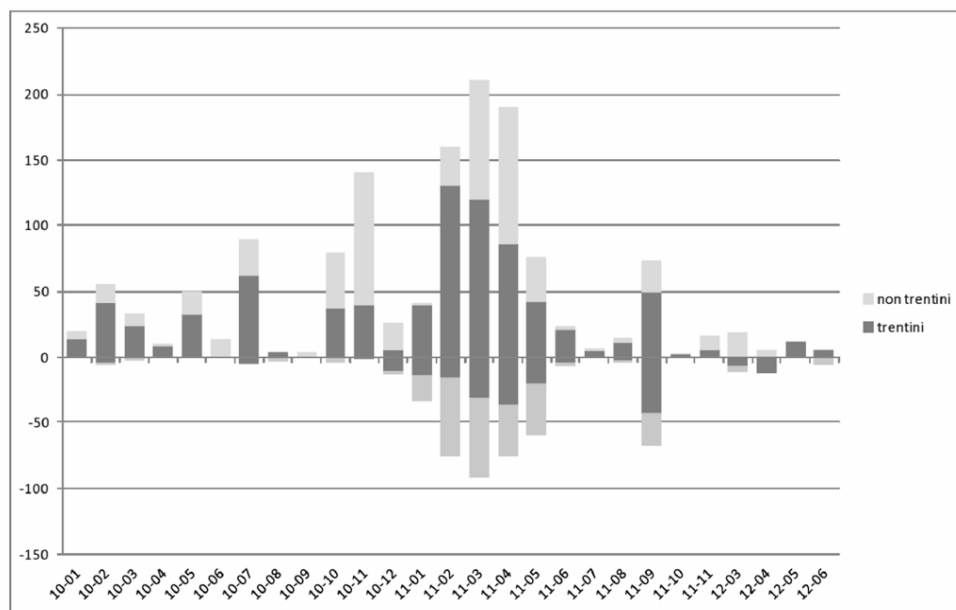
Tra il costruttore e i leader della protesta esiste, a prescindere da qualsiasi azione in mala fede, un'oggettiva comunanza di interessi: più l'opera e le sue connesse "opere compensative" saranno complesse e costose, maggiore sarà il vantaggio per entrambi. Come mostra lo schema sottostante, il decisore si trova così a dover fronteggiare uno schieramento articolato, ma sostanzialmente interessato a far crescere le dimensioni e il costo delle opere direttamente e indirettamente connesse al progetto.



Per questo motivo appare opportuno investire qualche risorsa per fornire un soggetto terzo, che dia garanzie di imparzialità e al tempo stesso permetta al decisore di rimanere in una posizione defilata di osservatore: proprio l'attenta analisi delle dinamiche che si sviluppano durante la fase di dibattito può fornire al decisore importanti indicazioni per gestire la successiva fase decisionale e, se serve, di *consensus building*.

A titolo puramente esemplificativo, la **Figura 1** mostra l'analisi dell'intensità del dibattito attivato sul tema della infrastrutture in provincia di Trento: gli istogrammi sopra lo zero indicano il peso degli interventi favorevoli, quelli sotto, gli interventi negativi. A partire da questo "sismografo" si possono sviluppare analisi di contenuto che aiutano a percepire l'intensità di attenzione e di peso assegnati ai diversi argomenti, elementi essenziali per orientare in maniera opportuna le proposte nella successiva fase negoziale.

**Figura 1** - *Insieme delle infrastrutture: attenzione e consenso*



Fonte: Provincia Autonoma di Trento.

Chiusa la fase di dibattito pubblico, che come dice opportunamente il d.lgs. 50/2016 deve collocarsi dopo il progetto di fattibilità e prima del definitivo, si procede con la progettazione definitiva e ci si avvia verso la fase decisionale. È qui che si devono collocare le altre azioni e l'utilizzo di altri strumenti quali:

- svolgimento della conferenza dei servizi;
- tavolo di confronto con le istituzioni locali propedeutico alla decisione;
- svolgimento dei momenti di negoziazione partecipata;



- approvazione del progetto definitivo;
- attivazione, se necessario, dell'azione di un commissario di governo con il compito di coordinare e favorire la realizzazione dell'opera;
- gestione delle azioni di compensazione;
- gestione dei cantieri con attenzione alla garanzia di sicurezza e protezione ambientale, ma anche di amplificazione delle ricadute economiche positive sulle popolazioni locali (sull'esempio della pratica francese del *démarche grand chantier*).

È opportuno, infine, confrontare lo schema logico appena illustrato con le indicazioni del d.lgs. 50/2016 offrendo, per quanto possibile, alcuni suggerimenti per il DPCM da emanare.

Come indicato nel paragrafo 5 e poi sviluppato nel 6, il d.lgs. 50/2016 prescrive di realizzare il dibattito pubblico secondo un'impostazione notevolmente diversa da quella francese, alla quale pure si è ispirata la norma, impostazione che, per i motivi illustrati, rischiano di vanificare gli effetti positivi attesi dalla applicazione della procedura.

La prima e rilevante questione è dunque la seguente:

1. è indispensabile muoversi nell'ambito delle prescrizioni del d.lgs. 50/2016, affidando al DPCM da emanare il compito di riportare, per quanto possibile, la procedura alle sue originarie caratteristiche
2. oppure è possibile intervenire sul testo del decreto, aprendo la strada a più significative modifiche?

La scelta spetta evidentemente al Governo, al quale la legge delega 11/2016 dà la possibilità di «*adottare disposizioni integrative e correttive*»<sup>25</sup> del d.lgs. 50/2016, che saranno senza alcun dubbio necessarie per altri aspetti della complessa normativa. Come prima ipotesi, sembra opportuno muoversi in questa più ampia prospettiva, facendo innanzitutto notare che il testo della delega non pone al Governo particolari limiti su questo specifico punto, in quanto non indica in alcun modo il soggetto che sia tenuto a realizzare quella che, genericamente, sono definite come "forme di dibattito pubblico delle comunità locali", più avanti indicate anche con il termine di "consultazione"<sup>26</sup>.

La prima opzione essenziale è valutare se, come in Francia, istituire una Commissione Nazionale per il dibattito pubblico, alla quale assegnare il compito di gestire la procedura. A fronte del costo della Com-

<sup>25</sup>Legge 28 gennaio 2016, n. 11, art. 1, comma 8: «Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo».

<sup>26</sup>Legge 28 gennaio 2016, n. 11, art. 1, comma 1, lettera qqj): «Introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo».

missione Nazionale si avrebbe una serie di indubbi vantaggi, funzionali, organizzativi ed economici:

- indipendenza e autorevolezza, che viene rafforzata dalla notorietà dell'istituzione, dalla permanenza della sua immagine;
- controllo sul funzionamento delle Commissioni Particolari e possibilità di assegnare ad essa il compito di stabilire ogni volta le modalità di svolgimento più adatte e, soprattutto, di certificare l'avvenuto e corretto svolgimento della procedura;
- economie di apprendimento e di scala, rese possibili dall'esecuzione, anche contemporanea, di un numero elevato di procedure;
- concentrazione degli strumenti di comunicazione: un solo sito istituzionale, articolato per dibattito, ma che mette a disposizione strumenti innovativi, senza che questi debbano essere attivati localmente ogni volta.

In questa prospettiva, il testo del d.lgs. 50/2016 dovrebbe essere riformulato e allo stesso tempo semplificato, rinviando ogni dettaglio al successivo DPCM, in modo che sia facilmente modificabile dopo una prima fase di sperimentazione.

I contenuti essenziali dell'articolo 22 potrebbero quindi essere modificati come segue.

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio la Commissione Nazionale per il dibattito pubblico.
2. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che abbiano approvato progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio fanno domanda alla Commissione Nazionale per il dibattito pubblico di attivare, secondo le modalità e i tempi che essa riterrà maggiormente idonei, una procedura di dibattito pubblico.
3. Al termine della procedura, il Presidente della Commissione Nazionale certifica l'avvenuta e corretta esecuzione della consultazione e cura la pubblicazione dei progetti sottoposti a dibattito e degli esiti della consultazione pubblica sul sito della Commissione.
4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono comunicate a cura del proponente in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico che ne discute.
5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice, sono fissati i criteri per

la costituzione della Commissione Nazionale per il dibattito pubblico, le modalità di svolgimento e il termine di conclusione del dibattito pubblico, l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico.

In questa prospettiva più ampia, che riprende integralmente lo schema francese, il DPCM che dovrà essere emanato entro un anno dalla pubblicazione del decreto legislativo, e quindi entro il 17 aprile 2017, dovrà contenere i seguenti elementi:

1. dovrà dare un'interpretazione certa su quali siano gli «*interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice*»: avendo come obiettivo primario evitare la nascita di contenziosi, si propone di considerare tali quelli per i quali sia stato approvato un "progetto di fattibilità" ai sensi del d.lgs. 50/2016. È una soluzione che riduce molto la platea dei progetti interessati, ma che ha il duplice vantaggio sia di essere oggettiva e documentabile sia di consentire un avvio graduale della nuova procedura che, come tutte le cose, richiederà un certo rodaggio;
2. dovrà definire i criteri per la costituzione della Commissione Nazionale per il dibattito pubblico: si può semplificare la composizione francese, anche se sembra opportuno mantenerne la caratteristica di organismo composto di membri eletti o nominati dai principali organi dello Stato, delle autonomie locali e della società civile. Considerato l'esito del referendum di riforma costituzionale, che tra le altre materie ha negato il consenso popolare all'abolizione del CNEL, si potrebbe valutare se quest'organismo, di rango costituzionale, non possa assumere anche quella funzione di garanzia richiesta dalla procedura di dibattito pubblico. Sarebbe forse un'occasione per dare un nuovo ruolo a un'istituzione già dotata di personale di elevata competenza e di risorse strutturali e organizzative di alto livello;
3. dovrà definire le modalità e i tempi di svolgimento del dibattito pubblico. A questo proposito, è necessario chiarire quale sia l'obiettivo del dibattito pubblico; il suggerimento è di limitare lo scopo della procedura: essa ha come fine informare e raccogliere contributi, critici o migliorativi, assicurando che siano esaminati in sede di progettazione definitiva e di decisione. In nessun modo questa procedura deve essere intesa come passaggio di un processo decisionale: ciò al fine di evitare che qualsiasi difformità del progetto definitivo rispetto al progetto di fattibilità possa essere invocata come motivo per richiedere la ripetizione del dibattito pubblico. Sembra opportuno che il DPCM, per evitare il sorgere di contenzioso, espressamente preveda che il dibattito pubblico deve essere ripetuto solo nel caso in cui il progetto definitivo coinvolga "comunità locali", per rifarsi alla definizione della legge delega, diverse rispetto a quel-

le coinvolte nel progetto di fattibilità.

Anche per quanto attiene alle modalità di esecuzione appare oltremodo opportuna la scelta francese di demandarne alla Commissione Nazionale la definizione per ogni singolo caso, mediante l'approvazione della proposta formulata dalla Commissione Particolare: si tratta di un criterio pragmatico e flessibile, che permette la sperimentazione di nuovi strumenti e che riduce drasticamente la possibilità di contenzioso, dato che le modalità possono essere adattate alle diverse situazioni, senza dover ricorrere a forzature per eseguire una determinata attività solo per il motivo che è prevista dalla norma.

Anche per la definizione dei tempi ci si può attenere alla scelta di indicare i tempi massimi: fino a sei mesi per la preparazione del dossier di presentazione, fino a sei mesi per l'effettuazione delle attività di informazione, sondaggio di opinione, dibattiti pubblici e altre azioni di coinvolgimento della popolazione, e due mesi per la predisposizione del resoconto delle attività svolte e dei contributi emersi.

Su questo punto appare importante modificare l'impostazione suggerita dal Consiglio di Stato che, intendendo il dibattito pubblico come parte del processo decisionale, ha evidenziato la preoccupazione di vedere coinvolti singoli cittadini e comitati ad hoc:

*«In una prospettiva di superamento dei principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in materia, secondo cui la rappresentatività ed effettività degli organismi esponenziali di interessi collettivi va apprezzata ex ante, in base agli obiettivi statutariamente previsti ed all'effettivo svolgimento delle attività di cura di tali interessi.»* (Consiglio di Stato, 2016: 72).

Il dibattito pubblico non fa, invece, parte del processo decisionale e la più ampia partecipazione diretta, anche del singolo cittadino, è elemento essenziale perché possa efficacemente svolgere il proprio ruolo.

4. Ultimo punto che il DPCM dovrà chiarire è la "tipologia e le soglie dimensionali" per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico. Anche in questo caso il criterio fondamentale di scelta è la riduzione del contenzioso: meglio una scelta minimale ma chiara, che una più articolata ma aperta a diverse interpretazioni. Innanzitutto, si dovrebbe chiarire che ogni promotore può chiedere alla Commissione Nazionale di attivare un dibattito pubblico anche in assenza di un obbligo: questo permetterà di attivare comunque la procedura, anche in tutti i casi dubbi che, nelle situazioni più semplici, potrà essere eseguita in forme semplificate, stante la potestà della Commissione Nazionale di deciderne le modalità. Per quanto attiene alla tipologia, sembra del tutto sconsigliabile fornire un elenco: si può invece valutare se escludere alcune tipologie d'intervento, ad esempio installazioni per la sicurezza nazionale, anche se sembra un'ipotesi poco fattibile sotto il profilo della praticabilità politica. Qualora, con realismo, si decidesse di non dare un criterio tipologi-

co, il relativo riferimento dovrà essere eliminato dal d.lgs. 50/2016. Rimane la soglia dimensionale, che può essere fissata in maniera sufficientemente alta, ad esempio 500 milioni, chiarendo che si deve fare riferimento al costo totale stimato in sede di progetto di fattibilità. Una proposta d'intervento il cui importo, stimato in fase di progetto di fattibilità, fosse sotto tale soglia rimarrebbe esente dall'obbligo di procedere a dibattito pubblico anche se, nella successiva fase di progetto definitivo, il costo totale dovesse superarla: tra il rischio che questa norma sia utilizzata per sottrarsi al dibattito e il rischio di dover tornare ad effettuare il dibattito, oltretutto in una fase del procedimento non più idonea, sembra meglio correre il primo.

Quanto suggerito finora deriva dall'ipotesi che il Governo voglia procedere verso l'istituzione di una Commissione Nazionale per il dibattito pubblico. Se questa scelta fosse invece ritenuta troppo complessa e onerosa, si potrebbe istituire, presso la Presidenza del Consiglio, un Albo dei Garanti, all'interno del quale i soggetti tenuti a indire il dibattito pubblico debbano scegliere i presidenti delle Commissioni incaricate di gestirlo: sarebbe un modo indiretto di garantire l'imparzialità della procedura, anche se indubbiamente meno efficace di quella descritta in precedenza. In questo caso, il DPCM, dovendo definire "le modalità di svolgimento" del dibattito pubblico, dovrebbe prevedere che:

1. è istituita presso la Presidenza del Consiglio l'Albo dei Garanti tra i quali saranno scelti i presidenti delle Commissioni Particolari per il dibattito pubblico.
2. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che abbiano approvato progetti di fattibilità di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio devono nominare una Commissione Particolare per il dibattito pubblico, il cui presidente andrà scelto all'interno dell'Albo dei Garanti. Sarà compito della Commissione Particolare attivare, secondo le modalità e i tempi che essa riterrà maggiormente idonei, una procedura di dibattito pubblico.
3. Al termine della procedura, il Presidente della Commissione Particolare certifica l'avvenuta e corretta esecuzione della consultazione e cura la pubblicazione dei progetti sottoposti a dibattito e degli esiti della consultazione pubblica sul sito della Commissione Particolare.

Per gli altri aspetti, i contenuti del DPCM non si discostano da quanto indicato per l'ipotesi più ampia di istituire la Commissione Nazionale.

In conclusione sembra opportuno aprire sollecitamente un dibattito su questo aspetto del nuovo codice degli appalti, perché l'assenza normativa o, peggio, una frettolosa stesura del decreto attuativo non portino alla situazione giustamente paventata dal Consiglio di Stato, quando pone l'attenzione sul rischio che questa innovazione, nata per facilitare

l'esecuzione delle grandi opere ne divenga, invece, motivo di intralcio e nuova fonte di contenzioso.

## Bibliografia

- ANCE (2009), *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia, il monitoraggio delle grandi opere*, Vol. II.
- ASTRID (2010), *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Roma, aprile.
- Andriani R. (2014), *Effetto Nimby: ipotesi di prevenzione e contenimento. La comunicazione come leva strategica*, IASSP, Milano.
- Bartoletti R., Faccioli F. (2013), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Bettoni G. (2012), *Geografia e geopolitica interna. Dall'organizzazione territoriale alla sindrome di Nimby*, FrancoAngeli, Milano.
- Blanchetti E., Conti E. (a cura di) (2005), "La comunicazione, la negoziazione e il consenso territoriale come fattori strategici nella realizzazione di impianti industriali e grandi opere civili per lo sviluppo del Paese", *Nimby Forum 04-05*, Milano.
- Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Bobbio L. (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma.
- Bobbio L. (2010), *La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture: il caso della variante autostradale di Genova*, Firenze University Press, Firenze.
- Boscherini E. Sartori M. (a cura di) (2010), *Sviluppo delle infrastrutture. Le priorità nazionali per la crescita economica*, Editore Etas.
- Brugnoli A. (2010), *Finanziamento delle infrastrutture e cattura del valore. Casi, modelli ed esperienze a confronto*, Guerini e Associati, Milano.
- Caprio D.A. (2012), *La democrazia sussidiaria*, Nuova Editrice Mondoperaio, Roma.
- Cascetta E. Pagliara F. (2015), *Le infrastrutture di trasporto in Italia*, Aracne, Roma.
- Castellucci G. (2012), "Il dibattito pubblico in Italia: il modello gronda di Genova", *Agorà*, n. 01, ottobre.
- Institute for Local Government (ILO), (2009), *Dealing with Emotional Audiences*, San Francisco.
- Institute for Local Government (ILO), (2014), *Free Speech vs. Hate Speech. Practical Guidelines for Managing Public Forums*, San Francisco.



- Mannarini T., Roccatò M. (2012), *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, Il Mulino, Bologna.
- Marchetti M.C. (2010), *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano.
- Macchiati A. e Napolitano G. (a cura di) (2009), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Il Mulino, Bologna.
- Marchetti N. (2005), *Les conflits de localisation: le syndrome NIMBY*, Rapport Bourgogne.
- Molocchi A. (1998), *Non nel mio giardino*, CUEN, Napoli.
- Fontana R., Sacco E. (2012), *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale. Il caso delle grandi opere in Italia, Francia e Belgio*, Franco Angeli, Milano.
- NIMBY Forum (2016), *Osservatorio NIMBY Forum*, XI edizione.
- Pepe V. (2014), *Non nel mio giardino. Ambiente ed energia oltre la paura*, Baldini & Castoldi, Milano.
- Romano I. (2012), *Cosa fare. Come Fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiarelettere, Milano.
- Santini L. (a cura di) (2011), *Partecipazione nei processi decisionali e di governo del territorio*, Editore Plus, Pisa.
- Spina F. (2010), *Sociologia di Nimby*, Besa Editore, Lecce.
- Susskind L. (2012), "La gestione creativa dei conflitti", *Agorà*, n. 01, ottobre.
- Treccani (2012), *Dizionario dell'Economia e della Finanza*, versione online.
- UK Government - Better Regulation Executive (2008), *Code of Practice on Consultation*, July, London.

## Sitografia

<https://www.debatpublic.fr>

<http://www.ca-ilg.org/mission-goal-vision-values>

<https://regl.debatpublic.fr/>

## Nuova Serie | New Series – WP CERTeT

### Anno | Year 2016

N. 01	«The Impact of Typical Products on the Decision to (Re)Visit a Tourist Destination: Market-Expanding or Business-Stealing? <i>by Marco Alderighi, Carluccio Bianchi and Eleonora Lorenzini</i>
N. 02	«Effects of the London Congestion Charge on Air Quality: A Regression Discontinuity Approach» <i>by Marco Percoco</i>
N. 03	«Lombardia 4.0, scenari economici territoriali e reti d'impresa» <i>di Alberto Bramanti</i>
N. 04	«Lo sviluppo del nuovo scenario di integrazione globale» <i>di Lanfranco Senn</i>
N. 05	«New Manufacturing Trends in Developed Regions. Three Delineations of New Industrial Policies: 'Phoenix Industry', 'Industry 4.0', and 'Smart Specialisation' <i>by Alberto Bramanti</i>
N. 06	«Fly and Trade: Evidence from Italian Manufacturing Industry» <i>by Marco Alderighi and Alberto A. Gaggero</i>
N. 07	«Wealth Inequality, Redistribution and Local Development. The Case of Land Reform in Italy» <i>by Marco Percoco</i>
N. 08	«ARGE-Alp: esperienze, limiti e prospettive di una "Comunità di Lavoro" delle Alpi» <i>di Alberto Bramanti e Remigio Ratti</i>
N. 09	«Utility e servizi pubblici locali. Scenari di cambiamento e loro ruolo nello sviluppo territoriale» <i>di Alberto Bramanti e Francesco Silva</i>
N. 10	«Do local subsidies to firms create jobs? Counterfactual evaluation of an Italian regional experience» <i>by Giuseppe Porro and Valentina Salis</i>
N. 11	«Il ruolo delle città nello sviluppo economico italiano ed europeo» <i>di Enrico Ciciotti</i>

**Anno | Year 2017**

---

N. 12 «"Missing links" e "bottlenecks": cause, effetti e possibili soluzioni»  
*di Angela Airoidi, Tatiana Cini e Roberto Zucchetti*

---

N. 13 «Italian Industrial Districts Today: Between Decline and Openness to  
Global Value Chains»  
*by Elisa Giuliani and Roberta Rabellotti*

---

N. 14 «Evaluation of the Socioeconomic Impacts of the Drought Events:  
The Case of the Po River Basin»  
*by Dario Musolino, Alessandro de Carli and Antonio Massarutto*

---

N. 15 «Introduzione del "dibattito pubblico" in Italia: motivi, obiettivi, ri-  
schi e proposte operative»  
*di Angela Airoidi, Tatiana Cini e Roberto Zucchetti*

---