Rivista Italiana di Politiche Pubbliche
N. ?, 200?, pp. ??-??

Il dibattito pubblico sulle grandi opere
Il caso dell'autostrada di Genova

Luigi Bobbio

ABSTRACT

The first case in Italy of a «French style» public debate on a large infrastructure was held in Genoa in 2009 on the project of a motorway bypass of the city. This article analyzes the characteristics of the device on the basis of this experience: the conflict that caused the debate, the independence of the commission that had the task to run it, the organization of the process and the transparency of information, the mobilization of the local communities, the imbalance in the citizens' participation, the dilemma between the «how» and the «if» of the project, and between deliberation and confrontation, and, finally, the result of the debate. The article ends by discussing to what extent the public debate can be viewed as a practice than can be adopted in other similar cases.

KEY WORDS • Public debate • Deliberation • Infrastructures • Citizens' involvement

1
Introduzione

Le grandi opere tendono a incontrare una duplice opposizione: quella dei residenti coinvolti (la cosiddetta «sindrome Nimby») e quella dei gruppi ambientalisti. I primi temono l'invasione del «loro» territorio, lo sconvolgimento dei propri ritmi di vita, i rischi per la salute, la perdita di valore delle loro case. La protesta è guidata da comitati di cittadini costituiti *ad hoc* che rivendicano la loro autonomia rispetto alle forze politiche e pretendono di rappresentare i «reali» interessi degli abitanti. La loro struttura informale consente l'adozione di svariati repertori di azione con notevole agilità ed efficacia (della Porta 2005). Gli ambientalisti contestano, a loro

volta, l'utilità delle opere e il modello di sviluppo al quale si ispirano, e propongono soluzioni rispettose dell'ambiente e rispondenti a uno stile di vita alternativo.

La saldatura, assai frequente, tra la rabbia dei residenti e gli argomenti degli ambientalisti tende a generare una potente forza d'urto. La protesta che ne caturisce non è sempre in grado di bloccare il progetto, ma è quasi sempre capace di mettere seriamente i bastoni tra le ruote ai proponenti, sia per la forza della mobilitazione che mette in campo sia per gli argomenti di cui dispone. L'ampiezza della resistenza contro le grandi opere in Italia è testimoniata dai dati raccolti annualmente da Nimby Forum, sulla base delle notizie apparse sulla stampa: nel 2009 sono stati censiti 283 progetti contestati, in leggero aumento rispetto agli anni precedenti, di cui 23 progetti di infrastrutture stradali e ferroviarie (la parte del leone è costituita da centrali elettriche e impianti per il trattamento di rifiuti)(Nimby Forum 2010). Alcuni casi, particolarmente clamorosi, come le proteste contro la nuova linea ferroviaria Torino-Lione (Bobbio 2007, Algostino 2007, della Porta e Piazza 2008, Fedi e Mannarini 2008, Zeppetella 2009), il deposito di rifiuti nucleari a Scanzano Ionico (Montemurro 2004) o il ponte sullo stretto di Messina (della Porta e Piazza 2008) hanno avuto una vasta eco nell'opinione pubblica italiana.

Come affrontare questo tipo di conflitti? Negli ultimi decenni sono stati proposti da parte degli studiosi e messi in pratica da parte dei governi svariati dispositivi che tendono a coinvolgere i potenziali oppositori nella definizione o nell'attuazione dei progetti allo scopo di disinnescare il conflitto mediante il ricorso a processi di tipo negoziale o deliberativo (Susskind e Cruikshank 1987; Rabe 1994; Muton 1996; Susskind *et al.* 1999; Bobbio e Zeppetella 1999; Forester 2009; Avanzi 2009).

Tale approccio ha ricevuto il massimo grado di istituzionalizzazione in Francia. In seguito alle virulente contestazioni della linea TGV Lione-Marsiglia nei primi anni '90 (Lolive 1999), il governo francese stabilì che i promotori delle grandi opere avrebbero dovuto sottoporre i loro progetti a una discussione pubblica preventiva (secondo specifiche modalità che vedremo nel corso di questo articolo) in modo da poter raccogliere tutte le possibili obiezioni e compiere le loro scelte in modo più consapevole. In seguito alla legge Barnier del 2005, poi modificata dalla *loi de proximité* del 2002, si sono tenuti in Francia una quarantina di *débats publics*, secondo le modalità espressamente previste da tali leggi, su autostrade, linee ferroviarie, elettrodotti, rigassificatori, inceneritori, centrali elettriche e altri impianti a forte impatto sociale e ambientale (Fourniau 2001; Zémor 2003; Chateauraynaud 2004; Rui 2004; Mansillon 2006; Revel *et al.* 2007).

Benché l'Italia si fosse mossa, nello stesso periodo, in una direzione diametralmente opposta, soprattutto con la «legge obiettivo» del 2001,

che conferiva pieni poteri alle autorità centrali marginalizzando gli interessi locali (Damonte 2009), negli ultimi tempi anche nel nostro paese si è cominciato a guardare con interesse all'esperienza francese, di fronte ai frequenti insuccessi della strategia autoritativa. Nel 2007 il meccanismo del *débat public* è stato riproposto dalla legge sulla partecipazione della regione Toscana (Floridia 2007) e nello stesso anno un processo ispirato al modello francese si è svolto nel comune toscano di Montaione sulla trasformazione del borgo medievale di Castelfalfi in un resort turistico da parte di una multinazionale tedesca (www.dp-castelfalfi.it/home.page) (Floridia 2008). La stessa Confindustria ha recentemente preso in considerazione la formula francese come uno dei possibili strumenti per affrontare apertamente il dissenso sulle grandi opere attraverso una discussione pubblica inclusiva e preventiva (Confindustria 2009).

In questo contesto di ripensamento delle strategie basate sull'affermazione unilaterale dell'interesse generale, si è svolto in Italia il primo caso di dibattito pubblico «alla francese» sul progetto di una grande infrastruttura. Esso ha avuto luogo a Genova, tra il 6 febbraio e il 30 aprile 2009, sulla proposta di un nuovo tratto autostradale di circa 20 km tra Voltri e Genova Ovest, noto come Gronda di Ponente[1]. Poiché si è trattato di un'esperienza innovativa (e controcorrente) nel nostro paese, conviene esaminarne da vicino le caratteristiche e gli esiti, allo scopo di capire se tale approccio possa essere riproposto in altri casi di conflitto su progetti infrastrutturali, con quali rischi e con quali vantaggi.

Devo avvertire che in questo processo ho svolto un ruolo diretto in quanto presidente della commissione che ha organizzato e gestito il dibattito su incarico del Comune di Genova. Le informazioni che presento sono quindi frutto dell'esperienza personale che ho avuto in questa vicenda. Si possono naturalmente sollevare obiezioni sull'obiettività di un'analisi condotta da un protagonista, come del resto hanno fatto Steiner *et al.* a proposito di uno studio su un altro caso che avevo personalmente condotto (Bobbio 2002). Essi però aggiungevano che «questo tipo di ricerca orientata alla prassi ha qualche valore e non può essere trascurato dalla comunità scientifica», dal momento che è significativo «il crescente interesse degli studiosi per l'uso di metodologie deliberative a scopi pratici» (Stenier *et al.* 2005, 51). Nell'ultimo decennio ho lavorato soprattutto in questa direzione, ossia nello sperimentare *in vivo* (e non soltanto *in vitro*, come molti ricercatori fanno) modelli decisionali, partecipativi o deliberativi. Dal mio punto di vista si tratta di un'attività di ricerca a tutti gli effetti che mira a saggiare – in situazioni reali – la tenuta e

[1] Per una ricostruzione dettagliata della vicenda del dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, cfr.: Pomatto 2009.

gli aspetti critici delle metodologie proposte allo scopo di affinarle e di renderle il più possibile utili e praticabili. In questo articolo non ho perciò usato il registro della testimonianza, ma piuttosto quello dell'analisi critica. Giudicherà il lettore se sono stato troppo indulgente.

2
Un'autostrada, cinque tracciati

Il dibattito pubblico di Genova si è svolto su un progetto che aveva una lunga storia alle spalle. Il nuovo tratto autostradale di ponente era stato progettato già trent'anni prima per alleggerire la congestione del nodo genovese «con i suoi svincoli micidiali» (De Gregori 1992). Il progetto, definito nel corso degli anni '80, consisteva nel raddoppiare verso monte l'attuale autostrada costiera A10 tra Voltri e Genova Ovest e costruire un nuovo ponte sulla Val Polcevera creando un'alternativa all'attuale – intasatissimo – ponte Morandi. Ma, una volta che il progetto era stato approvato dalle istituzioni competenti, la ribellione degli abitanti della valle (e in particolare di Rivarolo, dove numerose case avrebbero dovuto essere abbattute) aveva costretto i promotori ad abbandonare il progetto nel 1990 dopo l'intervento di una sentenza del TAR (Ieraci 1994).

Se ne era tornato a parlare dieci anni dopo e nel 2006, dopo varie vicissitudini, era stato sottoscritto un protocollo di intesa tra ANAS, Regione e enti locali che prevedeva un tracciato diverso: i due tratti autostradali, quello esistente e quello nuovo da costruire a monte, sarebbero confluiti nel punto dove si trova l'attuale ponte Moranti che sarebbe stato abbattuto e ricostruito con larghezza doppia. Anche questo tracciato implicava pesanti interferenze con le abitazioni e con alcune aree industriali della Val Polcevera (in particolare con lo storico stabilimento dell'Ansaldo).

Ma neppure tale soluzione resse a lungo. La nuova amministrazione comunale di centro-sinistra guidata dal sindaco Marta Vincenzi, subentrata con le elezioni del 2007, ritenne che quel tracciato fosse troppo penalizzante per un quartiere industriale tradizionalmente orientato a sinistra e cercò di concordare con Autostrade per l'Italia (ASPI) un tracciato che passasse più a monte in un'area meno urbanizzata. La Regione Liguria, retta anch'essa da un governo di centro-sinistra, obiettò che tale soluzione sarebbe stata poco razionale sul piano trasportistico e propose di mantenere il tracciato individuato nel 2006 con una piccola variante (la ricostruzione del ponte Morandi verso mare e non più verso monte come prevedeva la soluzione concordata) in modo da salvaguardare gli impianti dell'Ansaldo. A sua volta Autostrade per l'Italia formulò un'ulteriore alternativa che prevedeva il passaggio dell'autostrada a metà

della valle.

Alla fine del 2008 si erano così venute delineando cinque diverse alternative di tracciato per l'attraversamento della Val Polcevera: due alternative «basse» molti simili che prevedevano entrambe l'abbattimento e la ricostruzione del ponte Morandi: quella concordata nel 2006 e quella successivamente caldeggiata dalla Regione (n. 4 e 5); un'alternativa «intermedia» proposta da Autostrade (n. 3) e due alternative «alte» suggerite del Comune (n. 1 e 2). Il tratto tra Voltri e la Val Polcevera – prevalentemente in galleria – era invece comune a tutte le cinque alternative (fig. 1). L'intero tracciato si trova nel territorio del Comune di Genova che, com'è noto, è molto vasto e coinvolge il territorio di quattro circoscrizioni (o municipi).

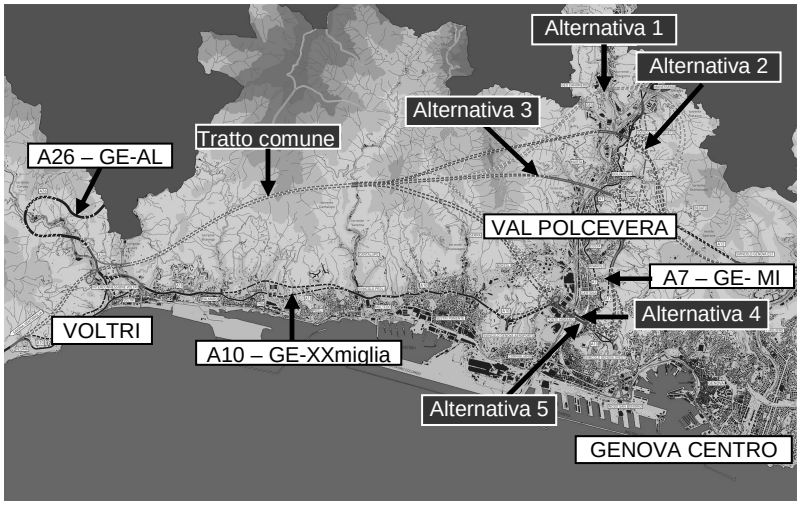

FIG. 1. Le cinque alternative di tracciato presentate all'inizio del dibattito pubblico

A quel punto il Comune di Genova pensò che la cosa migliore per sciogliere le incertezze relative ai tracciati e appianare le divergenze con la Regione sarebbe stata quella di aprire una discussione pubblica sulle varianti di tracciato. In questo modo avrebbe evitato di gestire la questione nel ristretto circuito degli addetti ai lavori e avrebbe diminuito il rischio di ritrovarsi in un'impasse simile a quella del 1990 quando le proteste della Val Polcevera erano riuscite a bloccare la realizzazione dell'autostrada già formalmente approvata. Il sindaco si orientò sul modello del *débat public* francese, su cui a Genova si era aperta da qualche anno una riflessione in seguito a un convegno organizzato dalla Camera

di commercio con la partecipazione di alcuni protagonisti del *débat public* sulla linea del TGV Côte d'Azur svolto nella vicina regione francese PACA[2].

La proposta ottenne la piena adesione del soggetto proponente, la società Autostrade per l'Italia, che era interessata a sperimentare un percorso innovativo che puntasse sul consenso piuttosto che sull'imposizione.

3
Indipendenza, strutturazione, trasparenza

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

Nel caso di Genova, in assenza di qualsiasi disposizione legislativa, il Comune scelse, nel dicembre 2008, in accordo con ASPI, di affidare la gestione del dibattito a una commissione formata da esperti esterni al contesto genovese[3] e di dotarla di un robusto staff[4]. La commissione, come del resto avviene in Francia, aveva il compito di svolgere un'istruttoria preliminare, di diffondere le informazioni sul progetto tra la cittadinanza, di stabilire il calendario del dibattito e di dichiararne

[2] Il convegno, intitolato «Débat public e legge obiettivo: due esperienze a confronto» si svolse a Genova il 28 gennaio 2005.

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

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

l'apertura dopo aver approvato la proposta iniziale del soggetto proponente redatta in linguaggio non specialistico. Mentre in Francia questa fase preliminare dura da 6 a 8 mesi, a Genova essa è stata compressa in un solo mese e mezzo. Gli amministratori locali avevano, infatti, posto la condizione che l'intero processo si concludesse prima delle elezioni europee previste per il giugno 2009. In questo breve periodo di tempo è stato comunque possibile effettuare circa 60 interviste e alcuni sopralluoghi.

Il 6 febbraio 2009 la commissione ha accettato di aprire il dibattito, anche se il documento presentato da ASPI conteneva alcune serie omissioni. Ha quindi dichiarato pubblicamente su quali aspetti sarebbe stata necessaria un'integrazione del documento (cosa che è poi avvenuta nel corso del dibattito, anche se non per tutti gli aspetti).

In Francia il dibattito vero e proprio ha una durata prestabilita di 4 mesi ed è strutturato attraverso incontri pubblici dislocati nei territori interessati. A Genova i committenti hanno imposto un periodo più breve (3 mesi). Sono stati previsti (e realizzati con qualche piccola variazione) 14 incontri pubblici di tipo assembleare di cui 6 incontri di presentazione, 7 incontri tematici dedicati agli aspetti più rilevanti del progetto e un incontro conclusivo (tab 1 e 2). Gli incontri, tesi e affollati (e spesso turbolenti), si sono svolti prevalentemente nei quartieri del Ponente genovese direttamente coinvolti dai tracciati. È difficile stimare il numero complessivo dei partecipanti, dal momento che molti cittadini hanno assistito a più di un incontro.

TAB. 1 – *Gli incontri di presentazione.*

Sede	*Data*	*Numero di partecipanti*
Genova Centro, Palazzo Rosso	13 febbraio	220
Voltri, Teatro Cargo	14 febbraio	350*
Cornigliano, Villa Spinola	19 febbraio	140
Rivarolo, Teatro Albatros	20 febbraio	470
Sampierdarena, Centro civico	21 febbraio	170
Bolzaneto, Teatro Govi	26 febbraio	580

* Un centinaio di partecipanti ha abbandonato la sala su invito dei comitati dopo le presentazioni iniziali, ma la maggior parte di loro è poi rientrata.

TAB. 2 – *Gli incontri tematici e l'incontro conclusivo.*

Sede	*Tema*	*Data*	*Numero di partecipanti*
Genova centro Palazzo Ducale	La Gronda e gli scenari del traffico e della mobilità	7 marzo	180
Rivarolo Teatro Albatros	Approfondimento sulle cinque alternative di tracciato	17 marzo	300*
Cornigliano Villa Spinola	La gestione dei cantieri e lo smaltimento dei materiali di scavo	21 marzo	130
Rivarolo Teatro Albatros	L'impatto della Gronda sull'ambiente e sulle aree industriali	4 aprile	250
Voltri Liceo Lanfranconi	La gestione dei cantieri e lo smaltimento dei materiali di scavo	17 aprile	250
Sampierdarena Teatro Modena	L'impatto della Gronda sulle abitazioni	18 aprile	490**
Genova centro Palazzo Tursi	La Gronda e il territorio: verso una progettazione integrata	27 aprile	50
Genova centro Palazzo Ducale	Incontro conclusivo	29 aprile	600

* Nell'assemblea plenaria che si è riunita dopo i gruppi di discussione sui singoli tracciati.
** 260 partecipanti hanno abbandonato la sala dopo l'intervento del sindaco.

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

Per tutto il corso del dibattito la commissione si è impegnata nella diffusione delle informazioni e in una faticosa opera di trasparenza. Il sito web del dibattito pubblico[5], che si è arricchito giorno per giorno di documenti, cartografie dettagliate, contributi scritti, interventi sul forum,

5 http://urbancenter.comune.genova.it/spip.php?rubrique7068

verbali e video degli incontri pubblici, ha costituito un punto di riferimento fondamentale. In tre mesi sono state visitate complessivamente 52.000 pagine, con un massimo di 3.000-4.000 accessi per i documenti più «cliccati» (il forum, i verbali e i video degli incontri, i Quaderni degli attori, le cartine dei tracciati).

La Commissione si era imposta di rispondere a tutti i cittadini che si fossero rivolti a lei per porre domande o formulare obiezioni ed è sostanzialmente riuscita a mantenere l'impegno. Si è trattato di un aspetto importante perché ha permesso di avviare (e spesso di proseguire nel tempo) un dialogo a distanza con centinaia di interlocutori, alcuni dei quali avevano difficoltà a intervenire o a prendere la parola negli incontri pubblici.

La scelta più controversa compiuta dalla commissione è stata quella di pubblicare, dopo la prima settimana di dibattito, i numeri civici delle abitazioni che sarebbero state destinate alla demolizione per ciascuno dei cinque tracciati. Si obiettò – anche da parte dei politici locali – che in questo modo si gettava benzina sul fuoco, ma questa operazione di trasparenza ha consentito di mobilitare i cittadini direttamente interessati e di avere di fronte, fisicamente, tutti i possibili interlocutori (esasperati, ma presenti).

4
La mobilitazione degli oppositori

Il *débat public* alla francese usa un metodo di coinvolgimento classico e proco sofisticato: la convocazione di assemblee aperte a tutti. E così è stato fatto anche a Genova. Il metodo ha il vantaggio di garantire la massima pubblicità e di promuovere una deliberazione «calda», a differenza di quegli approcci che, basandosi sulla costruzione di arene ristrette, spazi protetti (Chambers 2004) o minipubblici (Fung 2007), puntano su un confronto più ragionato – la «deliberazione fredda» – con il rischio, però, di sacrificare la pubblicità del processo o di escludere i soggetti con preferenze più intense. Il dilemma tra i due tipi di deliberazione ricorre frequentemente nelle riflessioni sulla democrazia deliberativa (Fung 2003; Hendriks *et al.* 2007). Di fronte a un conflitto acuto, come quello che si verifica sulle grandi opere, la scelta di aprire le assemblee a tutti può apparire giustificato perché mostra la volontà di non voler nascondere nulla e permette a ciascun partecipante di essere direttamente coinvolto. Ciò non toglie che sia necessario individuare strumenti per «raffreddare» il dibattito, sia mediante alcuni accorgimenti nella conduzione nelle assemblee, sia mediante la convocazione di incontri più ristretti (di cui parleremo tra poco).

Un effetto collaterale di questa scelta è stata l'ampissima copertura che la stampa e le televisioni locali hanno riservato al dibattito pubblico. Pur dimostrandosi scettici o addirittura sospettosi sulla validità dell'iniziativa, i media locali hanno puntualmente riferito degli incontri, hanno dato voce ai protagonisti istituzionali e a singoli cittadini, hanno svolto inchieste sul territorio ed hanno offerto una nutrita serie di commenti. A differenza di altre esperienze partecipative, il dibattito pubblico di Genova è stato tutt'altro che clandestino.

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

Ciò ha posto anche un problema. Tutti i processi partecipativi mirano a far esprimere direttamente i singoli cittadini, piuttosto che i gruppi organizzati. A questo scopo la commissione aveva stabilito che nelle sei assemblee di presentazione gli interventi del pubblico fossero sorteggiati in modo da dare la medesima opportunità a tutti i partecipanti. I comitati hanno contestato questa procedura che avrebbe messo in discussione il loro monopolio della rappresentanza e, nel primo incontro pubblico sul territorio (Voltri, 14 febbraio 2009), hanno chiesto di poter aprire la discussione con un proprio intervento e, di fronte al rifiuto della commissione, hanno invitato i presenti ad abbandonare la sala. Il braccio di ferro sulla rappresentanza è andato avanti per tutti i tre mesi del dibattito con alterne vicende. Si è arrivati più volte sull'orlo della rottura, ma senza mai oltrepassarlo (Pomatto 2009). 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. Quando i comitati hanno chiesto al pubblico di abbandonare la sala negli incontri di Voltri (14 febbraio) e Sampierdarena (18 aprile) una parte consistente della platea non ha raccolto l'invito.

L'azione organizzata dei comitati «no Gronda» ha segnato fortemente l'andamento del dibattito, ma sono stati molto importanti – come vedremo – i contributi di singoli cittadini che hanno permesso di mettere a

fuoco problemi che, altrimenti, avrebbero rischiato di passare inosservati.

5
Lo squilibrio nella partecipazione

Il metodo assembleare, proprio perché si basa sull'autoselezione (Fung 2003; Bobbio 2006), tende a generare uno squilibrio nella composizione dei partecipanti. Che si è puntualmente realizzato a Genova: la partecipazione è stata intensa e appassionata, ma anche unilaterale. Nelle assemblee le posizioni contrarie all'autostrada sono state assolutamente dominanti e i pochi cittadini che intendevano appoggiare – anche blandamente – il progetto venivano seccamente zittiti.

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

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

Un certo squilibrio tra le posizioni pro e contro può essere giustificato anche sul piano etico. Nella contrapposizione attorno alla Gronda – come del resto avviene frequentemente in circostanze analoghe – sono aleggiate, sia pure implicitamente, due diverse concezioni della giustizia[6]. La prima concezione, di matrice utilitarista, considera come giuste quelle soluzioni che danno il maggior benessere al maggior numero di individui; e, quindi, nel nostro caso, ammette il sacrificio di singole comunità in nome di interessi collettivi più generali. La seconda concezione, che si ispira alla teoria della giustizia di John Rawls (1984), considera come giuste quelle soluzioni che addossano minori costi ai gruppi più svantaggiati; e, quindi, nel nostro caso, favorisce quelle scelte che minimizzano i rischi per le comunità direttamente coinvolte dall'infrastruttura. Se si accetta questa se-

[6] Per una discussione sull'applicazione delle teorie della giustizia a un problema molto simile (la localizzazione di impianti per lo smaltimento di rifiuti) cfr.: Davy 1996.

conda concezione, è evidente che ai gruppi sfavoriti dovrebbe essere assicurata la massima rappresentanza nel dibattito allo scopo di compensare la loro posizione minoritaria all'interno della comunità più vasta.

Detto questo, le posizioni favorevoli alla Gronda non sono state affatto assenti. Il dispositivo del dibattito pubblico «alla francese» non consiste soltanto nelle assemblee, ma prevede anche altre forme di espressione. A Genova sono stati attivati tre tavoli di lavoro più ristretti (tab. 3) che hanno permesso a tutte le parti interessate di discutere in uno «spazio protetto» su dati, ipotesi e prospettive attraverso un processo di confronto più freddo.

TAB 3 – I tavoli di lavoro

	Date degli incontri
Laboratorio sul traffico e la mobilità	17 marzo, 1 e 22 aprile
Incontri sulle varianti di tracciato	17 e 22 aprile
Tavolo sulle garanzie (come procedere nelle eventuali fasi successive di progettazione e di realizzazione dell'intervento)	16 e 24 marzo, 3 e 17 aprile

E soprattutto è stata ripresa dall'esperienza francese l'idea dei *Cahiers des acteurs* – riproposta a Genova sotto la dizione più banale e meno evocativa di «Quaderni degli attori» – ossia la pubblicazione sul sito web e con una medesima veste grafica di riflessioni, analisi o proposte avanzate da gruppi o da singoli cittadini. Nel corso del dibattito ne sono stati pubblicati 45 che hanno offerto una vasta gamma di orientamenti e, spesso, di interessanti soluzioni alternative . Poco più della metà (27 quaderni) sono stati inviati da entità collettive (istituzioni, imprese, organizzazioni, comitati). Gli altri 18 sono stati inviati da cittadini singoli che hanno scelto di comunicare le proprie elaborazioni o i propri progetti in prima persona indipendentemente dalle proprie affiliazioni organizzative (tab. 4). Le posizioni espresse nei quaderni attorno al problema della Gronda possono essere così raggruppate. Quasi metà dei quaderni (22) hanno proposto riflessioni critiche sulla Gronda e hanno spesso avanzato proposte di mobilità alternative al trasporto su gomma. Undici quaderni si sono pronunciati a favore della nuova autostrada, esprimendo talvolta alcune richieste specifiche. Infine dodici quaderni hanno formulato proposte di tracciato autostradale alternative al progetto ASPI. Questi ultimi, tutti (tranne uno) presentati da cittadini singoli, hanno rappresentato una prova di quell'«ingegneria popolare» che era stata evocata dalla sindaco all'inizio del dibattito.

TAB. 4 – Provenienza dei 45 Quaderni degli attori pubblicati, nel corso del dibattito.

Istituzioni pubbliche (Autorità portuale, Camera di commercio)	2
Associazioni di categoria (Confindustria, Confcommercio)	2
Organizzazioni sindacali (Ggil, Cisl, RSU Ansaldo)	3
Partiti e movimenti politici (Pd Rivarolo, Movimento indipendentista ligure)	2
Imprese (Ansaldo energia)	1
Istituzioni culturali (DICAT Università di Genova, INU)	2
Associazioni ambientaliste (Legambiente, WWF, Italia nostra, Movimento per la decrescita felice)	6
Comitati di cittadini (di Murta, Vesima, Coronata, Chiaravagna, Geminiano, Val Polcevera, Ponente)	9
Singoli cittadini	18
Totale	*45*

Gli attori favorevoli alla nuova autostrada hanno reagito, comprensibilmente, con minore tempestività, ma sono riusciti comunque a esprimere le loro ragioni e, in qualche caso, a trovare momenti di confronto con i loro antagonisti. Hanno argomentato sui Quaderni degli attori le loro posizioni a favore della Gronda, sia pure con diversi accenti, le organizzazioni sindacali, le associazioni imprenditoriali, la Camera di commercio, l'Autorità portuale, un dipartimento dell'Università. La stampa locale ha dato ampio risalto alle loro posizioni. Nel corso del dibattito la Camera di Commercio ha lanciato una campagna di comunicazione a favore dell'opera e ha promosso il Gruppo Gronda di Genova allo scopo di sostenere «la realizzazione della Gronda di Ponente senza alcuna logica partitica o politica, indipendentemente dal tracciato che verrà scelto»[7].

Tutte le istituzioni pubbliche erano schierate senza esitazioni a favore della nuova autostrada. Il Comune di Genova, in quanto promotore del dibattito, ha evitato di prendere posizione sul tracciato e ha svolto piuttosto un ruolo di sostegno e di difesa del processo. Ha offerto un supporto logistico alla commissione. Gli assessori sono stati costantemente presenti alle assemblee. In una di esse è intervenuto – tra molte contestazioni – il sindaco. Gli uffici tecnici (urbanistica e trasporti) hanno contribuito con studi e documenti. La Regione ha tenuto invece un comportamento più defilato.

7 Camera di Commercio di Genova, *Gronda di Genova. Posizione del gruppo "Gronda di Genova" in merito alla realizzazione dell'opera Gronda di Ponente*, Quaderno degli attori del 30 aprile 2009, urbancenter.comune.genova.it

6
I contenuti del dibattito

Il «come» e il «se»

Il dilemma fondamentale a cui va incontro un dibattito pubblico su una grande infrastruttura riguarda lo specifico oggetto del confronto. Si può discutere solo sul «come» (il tracciato, le caratteristiche dell'opera) o anche sul «se» (la sua utilità)?

Su questo punto si è svolta in Francia una tormentata contrapposizione nei primi anni di sperimentazione del dibattito pubblico, finché la legge del 2002, che ha riformato l'istituto, ha sciolto ogni dubbio affermando che il dibattito pubblico «riguarda l'*opportunità*, gli obiettivi e le caratteristiche del progetto» (art. 121-1, *Code de l'environnement*, corsivo mio). Ciò significa che il soggetto proponente è tenuto a fornire le ragioni che giustificano la realizzazione dell'infrastruttura e che tutti gli argomenti sulla sua opportunità hanno piena cittadinanza nel dibattito.

A Genova le cose sono andate diversamente. Il mandato che il Comune di Genova aveva affidato alla commissione all'inizio del dibattito era stato drastico: esso riguardava esclusivamente la discussione sulle cinque alternative di attraversamento della Val Polcevera. Ciò comportava l'esclusione dal dibattito delle altre parti del tracciato per cui non erano state previste alternative (in particolare, il nodo di Voltri) e soprattutto l'impossibilità di aprire il dibattito sull'opportunità della Gronda dal momento che questa infrastruttura era già stata inserita tra l'elenco delle opere di interesse nazionale previsto dalla legge obiettivo e che il Comune di Genova si era esplicitamente impegnato su di essa nell'accordo di programma del 2006 e non poteva consentire che il dibattito pubblico potesse metterla in discussione. Nell'opinione pubblica genovese era molto forte l'idea che il dibattito pubblico fosse un espediente demagogico escogitato dal sindaco per rinviare ancora una volta qualsiasi decisione ed è comprensibile che il Comune – per allontanare questi sospetti – si sia premurato di dichiarare solennemente che riteneva l'opera assolutamente indispensabile e che il dibattito avrebbe potuto vertere solo sulle alternative di tracciato.

E tuttavia, non appena il dibattito si è aperto queste limitazioni sono state travolte. La contestazione ha investito anche le parti del tracciato che inizialmente non erano state comprese tra i temi del dibattito. E, soprattutto, la questione dell'opportunità dell'opera è diventata rapidamente uno dei nodi centrali del confronto. Le assemblee sono state investite

dalle critiche alla nuova autostrada, giudicata costosa e inutile, e dalla formulazione di possibili alternative mediante il trasporto ferroviario, la viabilità ordinaria o l'adozione di forme di mobilità «dolce».

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

In sostanza il dibattito ha preso le mosse dal confronto sulle cinque alternative di tracciato, ma è poi approdato a riflessioni più ampie sulla mobilità e all'esplorazione di possibili soluzioni di tipo non autostradale. La ridefinizione dei temi sul tappeto mostra che il dibattito pubblico è un meccanismo potente: una volta avviato può essere difficilmente contenuto entro confini predeterminati. La deliberazione – sostengono i teorici della democrazia deliberativa – non può che essere un processo *unconstrained* (Bohman 1996), tende prendersi i propri spazi. Come hanno capito di francesi dopo qualche anno di esperienza, in un dibattito pubblico è impossibile evitare di discutere se l'opera va fatta o no.

I temi

Di che cosa si è discusso? Il dibattito si è articolato attorno alle critiche sollevate dagli oppositori e ha cercato di dare risposte pertinenti con l'aiuto di esperti – in buona parte esterni al contesto genovese. Gli argomenti che sono stati avanzati nelle assemblee si collocano su tre livelli diversi di generalità.

Il primo livello è consistito nella denuncia degli impatti dell'autostrada sul territorio. Esso riflette la reazione più immediata degli abitanti per la difesa del loro ambiente di vita contro una minaccia proveniente dall'esterno: i rischi connessi alla gestione (decennale!) dei cantieri (traffico dei mezzi pesanti, smaltimento del materiale di scavo e in particolare delle rocce amiantifere presenti abbondantemente in una parte del tracciato) e quelli legati all'esercizio dell'infrastruttura (inquinamento dell'aria, polveri, rumore). La società Autostrade è stata indotta a rendere pubbliche le mappe dettagliate delle strade di cantiere e a precisare le tecnologie che sarebbero state usate per lo scavo delle gallerie e per lo smaltimento dello smarino. È stato proposto in assemblea il confronto diretto con altre esperienze di cantiere per grandi opere (Brennero, me-

tropolitana di Roma). Esperti indipendenti hanno valutato pubblicamente le rilevazioni compiute da Autostrade sulla presenza di amianto lungo il tracciato.

In questo ambito il tema più scottante e più spesso evocato – la molla decisiva della protesta – è stato quello dell'impatto sulle abitazioni: sia su quelle che avrebbero dovuto essere espropriate e demolite, sia quelle che sarebbero state destinate a convivere con la nuova autostrada. La pressione della protesta emersa nelle assemblee ha indotto il Comune a stringere un accordo con Autostrade sui tempi e sul valore degli espropri e sulla ricollocazione degli abitanti. Il contenuto dell'accordo è stato presentato dallo stesso sindaco, nell'ultimo mese del dibattito, di fronte all'affollata (e tumultuosa) assemblea del 18 aprile.

Il secondo livello è consistito dalle proposte di soluzioni autostradali alternative, che risultassero meno penalizzanti per il territorio. Tali proposte non contestavano la definizione del problema formulata dal proponente, ossia la necessità di una nuova autostrada per far fronte alla congestione del traffico, ma segnalavano possibili varianti di tracciato di diversa ampiezza. I contributi in questa direzione sono stati sorprendentemente numerosi e sono stati offerti per lo più da singoli cittadini (i comitati «no Gronda» hanno ovviamente rifiutato di misurarsi sulle alternative). Sono state avanzate sia proposte di tracciato complessivamente alternative (tangenziale oltre Appennino, passaggio dell'autostrada in subalveo al di sotto del torrente Polcevera), sia varianti circoscritte su singole tratte (a Vesima, a Voltri, sulla sinistra Polcevera). Alcuni cittadini hanno inoltre contestato la logica del «tutto o niente» proponendo soluzioni incrementali, per lotti funzionali o minimaliste. Gli autori hanno esposto pubblicamente le loro proposte in assemblea il 18 marzo, con notevoli segni di insofferenza da parte dei gruppi «no Gronda» (è stato uno dei momenti in cui si è arrivati all'orlo della rottura) e successivamente si sono confrontati direttamente con Autostrade che per ogni proposta aveva presentato le proprie osservazioni critiche.

Il terzo livello è consistito nella messa in discussione del problema così come era stato formulato da Autostrade, ossia della necessità della nuova autostrada. Il fulcro di questa discussione è stata la contestazione delle previsioni di traffico formulate da Autostrade e il confronto su possibili proiezioni alternative, su cui si sono misurati esperti di varia provenienza e gli stessi esponenti dei comitati, prima in assemblea e poi nel laboratorio più ristretto. Un dibattito molto serrato si è svolto sull'analisi costi-benefici della nuova autostrada richiesta dalla commissione a due noti economisti milanesi da cui era risultata una notevole sproporzione tra gli investimenti che sarebbero stati necessari e i vantaggi che ne sarebbero derivati in termini di miglioramento dei flussi di traffico (Ponti e

Beria 2009)[8].

Su questo terreno i protagonisti sono stati – sia pure con diversità di accenti e di toni – i comitati «no Gronda» e le associazioni ambientaliste. Nel corso del dibattito questo punto di vista è stato evocato con l'espressione «opzione zero», ma ovviamente la proposta non era quella di lasciare le cose come stanno, ma di sviluppare forme di mobilità alternative all'autostrada, mediante il potenziamento della viabilità ordinaria o lo sviluppo del trasporto metropolitano su ferro. Grande attenzione è stata dedicata all'ipotesi di una diversa logistica delle merci del porto di Genova con il trasferimento dei container mediante nastro trasportatore al retroporto localizzato oltre Appennino. Questo livello della discussione ha permesso di mettere a fuoco i problemi strategici del nodo genovese.

Il dibattito è servito anche ad affrontare il problema del «dopo», ossia come far sì che le eventuali fasi successive di progettazione potessero continuare a essere gestite in stretto rapporto con il territorio e come garantire che il fondo per le compensazioni non fosse distribuito a pioggia (come è prevalentemente avvenuto finora in Italia), ma destinato a misure coerenti per il miglioramento delle aree attraversate. A questo fine, è nato un "tavolo delle garanzie" composto dal Comune di Genova e dai 4 municipi coinvolti dal tracciato della Gronda a cui si sono successivamente aggiunti i rappresentanti del Coordinamento dei Comitati (che tuttavia hanno abbandonato il tavolo all'ultimo incontro, pur manifestando interesse per l'iniziativa) e le associazioni ambientaliste. Da questi incontri è emersa la scelta di istituire un Osservatorio locale, formato dalle istituzioni locali e da cittadini eletti, che avrà il compito di interloquire stabilmente con il soggetto proponente sia nella fase di progettazione che nella fase di realizzazione.

7
Contrapposizione e deliberazione

Il dibattito pubblico di Genova non è stato, prevalentemente, un evento di tipo dialogico o deliberativo. Nelle assemblee hanno dominato le testimonianze di indignazione e il risentimento: i cittadini che prendevano la parola mostravano di sentirsi vittime di un'ingiustizia inaccettabile per un'opera che avrebbe sconvolto, incomprensibilmente, le loro vite, messo in pericolo la loro salute e demolito le loro case e che avrebbe interferito con una periferia urbana già gravata da altre sgradevoli servitù.

8 Tra i contributi prodotti su questo tema nel corso del dibattito, cfr. A. Cappato, *Gronda di Ponente: dati di traffico e ragioni del fare*; G. Bruno, *A proposito di costi e benefici della Gronda e di altri interventi per la mobilità genovese,* urbancenter.comune.genova.it

I comitati, dal canto loro, hanno continuamente ribadito la loro opposizione frontale alla nuova autostrada. Nelle assemblee si sono spesso presentati con documenti scritti che ribadivano le loro posizioni (sempre le stesse dall'inizio alla conclusione del dibattito) in una chiara una logica di contrapposizione.

E tuttavia se il clima di fondo è stato quello della testimonianza da un lato e della lotta dell'altro, non si può dire che gli argomenti non abbiano contato e che non si sia instaurata qualche forma di confronto effettivo, soprattutto negli interstizi del dibattito: nei tavoli ristretti, in alcune assemblee meno tumultuose, nei Quaderni degli attori.

Hanno contribuito a questo approdo anche gli oltre 30 esperti coinvolti che, intervenendo negli incontri pubblici, in gruppi più ristretti o con documenti scritti, hanno permesso di mettere a fuoco, anche con posizioni notevolmente diverse e spesso critiche nei confronti del progetto, questioni scottanti come quelle relative alle previsioni di traffico, al rapporto costi/benefici dell'opera, al trattamento dell'amianto o alla gestione dei cantieri.

Lo scontro è stato aspro, ma il dibattito ha permesso, almeno in parte, di ricondurlo a un confronto argomentato. Si è verificato un processo inusuale di diffusione dell'informazione e di apprendimento collettivo. Gli oppositori sono stati indotti a trovare argomenti tecnici a favore delle loro tesi: «siamo diventati tutti ingegneri» ha detto una partecipante nel corso di un'assemblea a Voltri. Il processo di apprendimento ha riguardato anche il soggetto proponente (Autostrade per l'Italia) che si è trovato a interloquire con i cittadini in una situazione tesa e difficile ed è riuscito, ciò malgrado, a riflettere sulle proprie scelte progettuali e a rimetterne in discussione alcune.

8
L'esito

Il progetto finale…

Il *débat public* «alla francese» non prende decisioni e non ha alcuna efficacia giuridica. Dopo la chiusura del dibattito, la commissione rende pubblica una relazione conclusiva in cui presenta le posizioni, gli argomenti e le proposte emerse nel corso del confronto. Lo scopo essenziale del dibattito è infatti quello di *faire le tour des arguments*, ossia mettere in scena tutte le possibili argomentazioni (di carattere più o meno generale) relative all'opera in questione. Dopodiché la parola passa al soggetto proponente che, entro un termine prestabilito, dichiara se intende procedere nella progettazione dell'opera e, in caso affermativo, come intenda tener

conto degli argomenti scaturiti dal dibattito e presentati nella relazione finale della commissione.

A Genova la commissione ha presentato la sua relazione conclusiva[9] a metà maggio 2009, quindici giorni dopo la chiusura del dibattito. E, a sua volta, Autostrade per l'Italia, nei quindici giorni successivi, ha reso pubbliche le sue intenzioni[10]. Nel suo documento enumera le «scoperte» scaturite dagli incontri pubblici. Per esempio:

> *Pensavamo che* nessuno potesse mettere razionalmente in discussione la necessità della Gronda di Ponente sul piano trasportistico, *invece la cittadinanza ha mostrato:* scetticismo rispetto alla crescita della domanda di trasporto, aspettative diversificate in termini di sviluppo della mobilità urbana, ed ha portato nel dibattito la discussione (…) sull'«opzione zero». (…) *Pensavamo che* le ottimizzazioni progettuali messe a punto rispetto ai progetti del passato nella zona di Voltri fossero oggettivamente sufficienti, *invece la cittadinanza* ne ha messo in luce i limiti evidenziandone le criticità … verso Crevari e Vesima… (*La dichiarazione di Autostrade per l'Italia*, slides 1.0.1 e 1.0.2, corsivo nel testo).

Autostrade per l'Italia riconosce che "il *dibattito* non è stato né virtuale né finto… e pertanto è servito … a far acquisire al progetto dei valori aggiunti … che hanno fatto sì che si riuscisse *a riconfigurare e proporre una nuova soluzione progettuale*" (corsivo nel testo) (*ibidem*, slide 1.0.6.). La soluzione individuata da ASPI è, infatti, notevolmente diversa da quelle originarie e tiene conto di alcuni degli argomenti sollevati nel corso del dibattito (anche se ne respinge molti altri, motivando comunque la sua scelta). La soluzione progettuale prescelta adotta come base una delle cinque alternative di attraversamento della Val Polcevera (l'alternativa n. 2, alta), ma vi apporta notevoli correzioni sia nella parte ovest (Voltri), dove introduce alcune varianti per evitare l'impatto con il borgo della Vesima e per rendere meno problematici gli attraversamenti delle valli Cerusa e Leira, sia nella parte est (sinistra Polcevera) dove il tracciato dell'autostrada viene complessivamente ridisegnato in seguito al confronto con le proposte avanzate da tre cittadini.

Ciò che cambia, fondamentalmente, è l'impatto dell'autostrada sulle aree urbanizzate. La soluzione concordata nel 2006 con gli enti locali (soluzione 4) prevedeva l'abbattimento di 357 alloggi (e l'evacuazione di 503 residenti). L'alternativa 2 nella versione originaria riduceva a 174 il numero degli alloggi da demolire (e coinvolgeva 261 residenti). Secondo la soluzione emersa alla fine del dibattito pubblico l'impatto sulle abitazioni si

9 Commissione per il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, *Relazione conclusiva. Posizioni, argomenti e proposte emersi dal dibattito*, urbancenter.comune.genova.it

10 *La dichiarazione di Autostrade per l'Italia*, urbancenter.comune.genova.it

riduce ulteriormente: gli alloggi destinati alla demolizione sono 93 e coinvolgono 122 residenti (fig. 2).

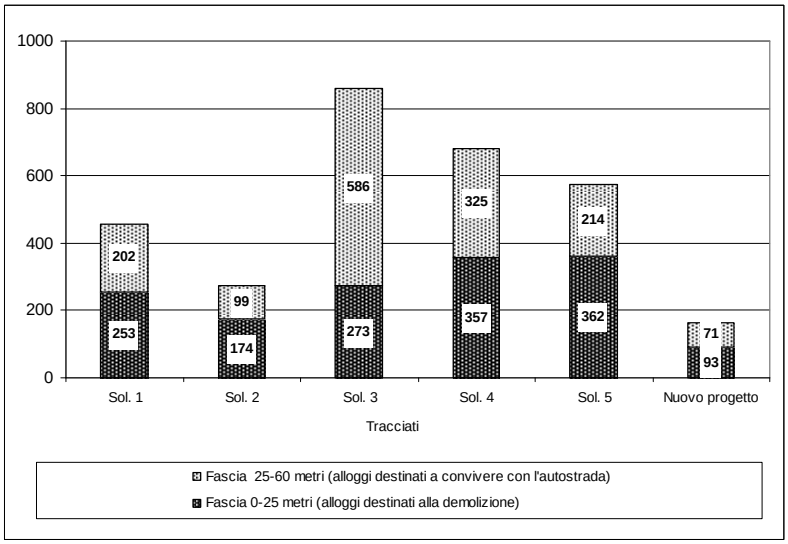

FIG. 2 – Numero di alloggi coinvolti dai cinque tracciati originari e dal nuovo progetto proposto al termine del dibattito pubblico. Fonte: Aspi, *La dichiarazione di Autostrade per l'Italia.*

Questa soluzione è stata fatta propria qualche mese più tardi dagli enti competenti (ANAS, Provincia e Comune di Genova) con il protocollo di intesa sottoscritto l'8 febbraio 2010 che ha anche stabilito l'istituzione dell'Osservatorio locale di cui ho già parlato. La Regione Liguria non ha firmato l'accordo perché pretendeva l'inserimento di un'ulteriore opera autostradale in tutt'altra zona (Rapallo). L'accordo autorizza comunque ASPI a procedere con la progettazione preliminare.

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

…e la sua ambivalenza

La soluzione adottata da Autostrade per l'Italia al termine del dibattito

può essere valutata diversamente a seconda dei punti di vista. Può essere considerata come una scelta originale e innovativa che non sarebbe stata possibile senza i contributi offerti dal dibattito e in particolare senza l'innesto del sapere pratico dei cittadini sulle conoscenze più astratte dei progettisti, come è avvenuto per alcune parti del tracciato dove le proposte di alcuni residenti sono state utilizzate da ASPI per riprogettarle in modo meno invasivo. Come afferma Andrea Ranieri, l'assessore che era stato delegato dal Comune a seguire il dibattito, «i risultati sono … straordinari; questa ingegneria popolare ha prodotto un risultato davvero inaspettato» (Ranieri 2009, p. 34). E, in effetti, il tracciato prescelto è profondamente segnato dagli scambi avvenuti nel corso del dibattito.

La nuova soluzione progettuale può però anche essere vista come un'occasione mancata, che elude un ripensamento complessivo sul modo di impostare la mobilità nell'area metropolitana genovese (è c'è qualcosa di vero anche in questo). Le obiezioni contro la nuova autostrada sono state respinte e alla fine si è scelto di riconfermare il progetto sia pure in una forma meno invasiva.

A voler essere maliziosi si potrebbe aggiungere che il Comune di Genova ha alla fine ottenuto esattamente quello che voleva. Aveva aperto il dibattito pubblico per spostare il tracciato più a monte, contro l'ipotesi opposta sostenuta dalla Regione e lo ha puntualmente ottenuto (costringendo la Regione ad adeguarsi).

E si potrebbe anche sostenere, come è stato adombrato nel documento dei due economisti milanesi (Ponti e Beria 2009), che il dibattito pubblico si è risolto in un'alleanza tra comitati, ambientalisti, politici locali e società Autostrade a spese degli automobilisti italiani. Con il nuovo tracciato lieviteranno ulteriormente i costi (a causa dei maggiori tratti in galleria) rispetto a quelli già esorbitanti del progetto originario e verranno agevolmente coperti mediante l'aumento del pedaggio su tutta la rete nazionale gestita da Autostrade per l'Italia. Il dibattito non ha fatto altro che scaricare i costi su utenti inconsapevoli e perciò incapaci di reagire.

Questi chiaroscuri sono presenti anche nelle riflessioni sull'esperienza francese. In un recente saggio, Simon Charbonneau (2010) denuncia il carattere ambivalente del dibattito pubblico: in apparenza esso si presenta come un meccanismo dialogico aperto, ma in realtà finisce quasi sempre per confermare – almeno nella sostanza – le scelte infrastrutturali proposte all'inizio. In effetti, su 37 dibattiti pubblici conclusi in Francia dopo la riforma del 2002, solo in 4 casi il soggetto proponente ha dichiarato di voler rinunciare all'intervento (anche se non sappiamo se la rinuncia dipenda dagli argomenti sollevati nel corso del dibattito o da altri motivi), mentre negli altri 33 casi il progetto iniziale è stato confermato, sia pure quasi sempre con modifiche anche rilevanti (solo in 7 casi il pro-

getto è stato riproposto tale e quale) (Commission Nationale du Débat Public 2009, pp. 73-74).

A differenza di quello che si potrebbe immaginare, il problema non riguarda il carattere puramente consultivo del processo, che lascerebbe mano libera al proponente. A parte il fatto che è impossibile immaginare come una sede informale e aperta possa prendere decisioni vincolanti per la collettività (chi dovrebbe decidere: un'assemblea? formata da chi?), la mancanza di potere decisionale costituisce – al contrario – un'importantissima risorsa. Consente un confronto più aperto e vitale; libera la discussione dall'impaccio delle formalità. È vero, naturalmente, che alla fine il proponente potrà scegliere in piena autonomia quali proposte accogliere e come, ma – dopo un confronto ricco, teso e articolato – non avrà particolare interesse a trascurare le ragioni portate avanti da un territorio su cui dovrà lavorare negli anni successivi. Caso per caso si dovrà esaminare in grado di influenza che il dibattuto è riuscito ad avere sulle decisioni finali.

Il problema riguarda se mai la natura dell'interlocutore. Nel modello francese esso è costituito da una società (pubblica o privata) che avvia il dibattito presentando una proposta e lo chiude dichiarando le proprie intenzioni. Ma il soggetto proponente può non essere oggettivamente in grado di dare risposta a tutte le questioni sollevate nel corso del dibattito. Per esempio nel caso di Genova ai cittadini che chiedevano il potenziamento del trasporto ferroviario, la società Autostrade non poteva che rispondere: «Che cosa possiamo dirvi? Noi facciamo autostrade». È evidente che il problema della mobilità in un nodo metropolitano non può essere sciolto da una concessionaria autostradale. Certamente nel corso del dibattito si sono pronunciati anche altri soggetti con visioni e responsabilità più ampie, ma alla fine l'ultima parola è spettata proprio a Autostrade per l'Italia. Si tratta di un dilemma difficile da risolvere. Nel caso di Genova il problema è stato aggravato dal fatto che il soggetto pubblico concedente, l'ANAS, pur costantemente presente nel dibattito, ha mantenuto un ruolo defilato, avendo già da tempo affidato in concessione ad Autostrade per l'Italia la progettazione di quell'infrastruttura. Resta il fatto che se l'interlocutore è un soggetto specializzato (e questo avviene anche in Francia) difficilmente il dibattito riuscirà a «rovesciare il tavolo» e a far maturare impostazioni alternative.

9
Conclusione

Il dibattito pubblico è uno strumento in controtendenza rispetto al modo con cui si affrontano normalmente in Italia le decisioni sulle grandi ope-

re. Punta sul confronto, invece che sull'imposizione. Apre le porte invece di chiuderle. Prende sul serio gli argomenti offerti dai soggetti coinvolti invece di bollarli come particolaristici o nemici della modernità. Alla luce dell'esperienza di Genova ci possiamo chiedere se lo strumento funziona e se può essere riproposto in casi simili.

Il resoconto proposto in questo articolo suggerisce una risposta positiva, sia pure sotto qualche condizione. Il principale effetto del dibattito genovese è stato quello di rendere palesi i conflitti latenti, creando uno spazio favorevole alla mobilitazione degli oppositori. Benché, dal punto di vista dei proponenti e degli amministratori locali, tale mossa possa apparire controintuitiva, essa si richiama alla necessità di «destare il can che dorme» in una fase precoce (Bobbio 2004), ossia quando il progetto è ancora passibile di correzioni, anche radicali. Quasi sempre, infatti, le proteste arrivano troppo tardi e, se hanno successo, obbligano i proponenti ad azzerare i progetti fino ad allora elaborati e a ricominciare da capo (come è avvenuto nel caso della TAV in Valle di Susa). Nello stesso tempo il dibattito appare in grado di offrire una sede di interlocuzione, in cui tutte le parti in causa sono indotte ad argomentare le loro posizioni, per un periodo di tempo predeterminato e quindi scoraggia una pura e semplice prova di forza tra le parti antagoniste o la protrazione della contesa all'infinito. Se questo risultato è stato possibile a Genova in presenza di un conflitto particolarmente virulento, esso dovrebbe essere riproducibile in anche in altri contesti, dove sono in gioco interessi meno vitali. Una volta che lo spazio del dibattito è costituito diventa, infatti, poco conveniente per chiunque tentare di affossarlo (Pomatto 2009). Certamente la partecipazione dei cittadini è stata decisamente squilibrata e gli argomenti contro la nuova autostrada hanno avuto il netto sopravvento, malgrado si possa supporre l'esistenza di una maggioranza di genovesi favorevoli alla Gronda. Ciò ha permesso però di mettere a fuoco i nodi critici, con cui comunque – prima o poi – si sarebbe dovuto fare i conti. L'aspetto dialogico – lo abbiamo visto – è risultato spesso soffocato dalla prevalente contrapposizione posizionale. Ciò non ha però impedito che alcuni momenti deliberativi si insinuassero negli interstizi del dibattito e che alcuni cittadini – al di fuori dei gruppi organizzati – cogliessero l'occasione per sollevare problemi e formulare proposte. A Genova gli spazi di «contrapposizione calda» sono stati predominanti rispetto agli spazi di «deliberazione fredda». I primi si sono rivelati a un certo punto sovrabbondanti e ripetitivi, mentre i secondi hanno prodotto i risultati più preziosi. Un diverso dosaggio dei due diversi tipi di arene non dovrebbe essere impossibile per esempio mediante un coinvolgimento più capillare di cittadini non organizzati o l'apertura di arene più ristrette, eventualmente anche formate mediante sorteggio (Sintomer 2009).

Il dibattito pubblico ha avuto rilevanti effetti anche sul soggetto proponente. La società Autostrade è stata costretta a mettere le carte in tavola (come in Italia non succede mai), a argomentare in pubblico le proprie scelte trasportistiche e progettuali, esponendosi alle confutazioni (che, infatti, non sono mancate) e a rivedere, in alcuni punti essenziali, il suo progetto originario. L'apprendimento che ne è derivato potrebbe rappresentare, nel lungo periodo, l'effetto più significativo di questo tipo di pratica. In Francia è generalmente riconosciuto che una delle conseguenze fondamentali prodotte dal *débat public* è l'aver indotto i proponenti di opere pubbliche a attrezzarsi per progettare i loro interventi con una speciale attenzione verso il territorio e a prepararsi ad argomentarli in pubblico. Come si sa, in Italia, siamo ancora lontanissimi da tale approdo.

Il dibattito pubblico ha svolto anche un ruolo di catalizzatore per gli attori in gioco e, in particolar modo, per le istituzioni. I tre mesi di dibattito sono serviti a concentrare l'attenzione di tutti sul tema della nuova autostrada e a indurli a reagire prontamente di fronte alle novità che via via emergevano. Problemi che avrebbero richiesto mesi o anni (p.es. la questione degli espropri e della ricollocazione degli abitanti) sono stati affrontati con grande rapidità e hanno trovato una prima soluzione. La lentezza e l'incertezza dei processi decisionali sulle grandi opere non dipendono solo dalle proteste degli oppositori. Dipendono anche dalla vischiosità delle interazioni tra le istituzioni. Le decisioni vengono continuamente rinviate perché si inseriscono in partite più complesse dove altri temi e altre linee di frattura sono in gioco. L'attenzione degli attori istituzionali è distratta da altre questioni. Lo scioglimento di quello specifico problema viene fatta dipendere dall'andamento delle partite che si svolgono contemporaneamente su altri fronti. Comuni, Province, Regioni e Ministeri si trovano in una situazione complessa di interdipendenza nella quale è spesso difficile trovare il bandolo della matassa. L'esistenza di uno spazio, dedicato e concentrato, come quello offerto dal dibattito pubblico genera, invece, un "campo di attenzione" in cui i problemi possono essere più facilmente colti e quindi affrontati. Mentre spesso si teme che l'apertura alla partecipazione possa mettere a repentaglio i processi decisionali trascinandoli in diatribe senza fine, nel caso del dibattito pubblico succede esattamente il contrario. Il coinvolgimento della società civile, in un periodo di tempo prefissato, produce un generale effetto di attivazione e di messa a fuoco. Certamente, dopo la conclusione del dibattito pubblico è probabile che le consuete vischiosità riprendano il sopravvento. Ma, intanto, una decisione è stata presa e costituisce un punto di riferimento per tutti, anche se sarà necessario sciogliere altri nodi nella fase successiva e sarà ovviamente possibile rimetterla in discussione. Il

dibattito pubblico non è che una breve parentesi in un processo che ha origini e conclusioni molto più lontane nel tempo. Ma può costituire un punto di svolta in grado di fissare qualche ancoraggio.

Il dibattito pubblico di Genova è riuscito a risolvere il conflitto? Sicuramente no. Il suo esito non è costituito da un accordo (obiettivamente impossibile), ma da una presa di posizione unilaterale di Autostrade per l'Italia che, pur tenendo conto di alcune obiezioni sollevate nel dibattito, rimane una scelta di natura aziendale. Gli oppositori mantengono le loro riserve e si preparano a nuove battaglie: «la posizione dei comitati – scrive ora un loro esponente - non è mutata poiché qualsiasi tracciato porterà conseguenze negativamente rilevanti per l'intera vallata»[11]. Ma verosimilmente il conflitto tenderà a manifestarsi con modalità e intensità diverse rispetto al passato. Il tracciato prescelto è meno invasivo. Per alcuni problemi (in particolare quello delle abitazioni) si intravvedono soluzioni. Un Osservatorio locale interagirà con i progettisti per i prossimi anni. La partita è ancora aperta, ma non è più la stessa di prima.

Non ha invece avuto alcun effetto la riflessione strategica sulla mobilità nel nodo genovese che si è svolta durante il dibattito. Alla sua conclusione, gli attori istituzionali hanno confermato la scelta dell'autostrada, mentre le opzioni alternative, in particolare quella ferroviaria, non hanno fatto significativi passi avanti. Era obiettivamente difficile – nello spazio di tre mesi – far passare un'idea complessivamente alternativa della mobilità urbana, ma non è escluso che quella discussione possa produrre dei frutti, se alcune sedi di interlocuzione verranno tenute aperte, come è stato auspicato al termine del dibattito pubblico. Non è detto che il patrimonio di conoscenze e relazioni maturato nel corso di questi tre mesi debba andare disperso.

Queste riflessioni sul caso di Genova mostrano che il dibattito pubblico costituisce una strategia promettente per accrescere la qualità, la consapevolezza e forse anche l'efficienza delle decisioni sulle grandi infrastrutture. Per poter funzionare ha bisogno però che siano presenti alcune condizioni. È necessaria, prima di tutto, una forte volontà politica da parte delle istituzioni pubbliche. Non è facile, per un amministratore, decidere di esporsi a una discussione aperta, quando potrebbe continuare a muoversi al riparo di reti ristrette e note (anche se inefficienti). Non è però impossibile che la scelta coraggiosa compiuta dal sindaco di Genova venga replicata altrove, quando ci si renda conto che uno strappo può essere necessario per rompere le inerzie del mondo istituzionale e per capire quali sono i problemi reali che si aggirano attorno al progetto. In

[11] Intervento di Ennio Guerci del Coordinamento dei comitati del Ponente e della Val Polcevera di prossima pubblicazione in una sezione speciale di «Urbanistica» dedicata al dibattito pubblico genovese.

secondo luogo è necessario che il progetto si trovi ancora a uno stadio iniziale. In caso contrario la consultazione sarà percepita come un'iniziativa di facciata volta ad acquisire il consenso su scelte già compiute. Il dibattito pubblico ha senso se esistono opzioni ancora aperte. In terzo luogo è necessario che la conduzione del dibattito sia affidata a soggetti indipendenti sia dall'impresa proponente che dalle amministrazioni pubbliche. Occorre, in altre parole, un mediatore che sia in grado di comprendere le buone ragioni di tutte le parti e di conquistarsi la propria credibilità sul campo. Un minimo sospetto di parzialità o di manipolazione rischia di far naufragare qualsiasi dibattito pubblico. Occorre, in quarto luogo, che a tutti i cittadini sia assicurato l'accesso al dibattito in condizioni di parità. Ciò comporta un particolare impegno per il disvelamento delle informazioni (anche di quelle più scomode e imbarazzanti) e per la trasparenza. E' necessario, infine, che una rigorosa organizzazione del dibattito con regole e tempi noti a tutti i partecipanti. Non costituisce, in vece, una controindicazione l'esistenza di un conflitto particolarmente aspro sul progetto. Anzi il dibattito pubblico è uno strumento particolarmente fertile proprio quando l'opera suscita reazioni fortemente contrastanti.

Si tratta di condizioni difficili, ma non proibitive. Non è quindi escluso che questa forma di *governance* democratica possa avere qualche avvenire anche nel nostro paese.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Algostino, A. (2007), *La democrazia e le sue forme. Una riflessione sul movimento No Tav*, in «Politica del diritto», n. 4, pp. 653-702.

Avanzi (2009), *Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto*, www.avanzi.org

Bobbio, L., (2002), *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in «Stato e Mercato», n. 64, aprile 2002, pp.101-141.

— (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI.

— (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», n. 4, pp. 11-26.

— (2007), *L'alta velocità in val di Susa. Troppo decisionismo o troppo poco?*, in L. Briquet e A. Mastropaolo (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2007*, Bologna, Il Mulino, pp. 209-228

Bobbio, L. - Zeppetella, A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli.

Bohman, J. (1996), *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Chambers, S. (2004), *Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation*, in «Journal of Political Philosophy», 12 (4), pp 389–410.

Charbonneau, S. (2010), *De l'ambivalence de la participation dans les expériences françaises à différentes échelles*, in U. Allegretti (a cura di) (2010), *La democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press.

Chateauraynaud, F. (2004), *Invention argumentative et débat public regard sociologique sur l'origine des bons arguments*, in «Cahiers d'économie politique», n. 2, pp. 191-213.

Commission Nationale du Débat Public (2009), *Rapport annuel 2008-09*, http://www.debatpublic.fr/docs/ra-cndp-2008-2009-web.pdf

Confindustria (2009), *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, 30 settembre 2009.

Damonte, A. (2009), *Questioni di governance. La "legge obiettivo" e la condanna all'ambiguità*, paper presentato al Convegno Sisp, Roma 17 - 19 settembre 2009.

Davy, B. (1996), *Fairness as Compassion. Toward a Less Unfair Facility Siting Policy*, in «Risk: Health, Safety & Environment», 7, pp. 99-108.

De Gregori, F. (1992), *Viaggi e miraggi*, in Id., *Canzoni d'amore*.

della Porta, D. (a cura di) (2005), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

della Porta, D. - Piazza, G. (2008), *Le ragioni del no. Le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto*, Milano, Feltrinelli.

Fedi, A. e Mannarini, T. (a cura di) (2008), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, Franco Angeli.

Floridia, A. (2007), *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in «Stato e mercato», 82, pp. 83-110.

— (2008), *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul caso Castelfalfi*, paper presentato al Convegno Sisp, Pavia 4-6 settembre 2008.

Forester, J. (2009), *Dealing with Differences. Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford-New York, Oxford University Press.

Fourniau, J.-M. (2001), *Information, Access to Decision-making and Public Debate in France: the Growing Demand for Deliberative Democracy*, in «Science and Public Policy», 28, 6, pp. 441-445.

Fung, A. (2003), *Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences*, in «The Journal of Political Philosophy», 11, pp. 338-367.

— (2007), *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, in S. W .Rosenberg (a cura di) (2007), *Can the People Govern? Deliberation, Participation, and Democracy*. New York: Palgrave, pp. 159-183.

Hendriks, C. M. - Dryzek, J. S., Hunold, Ch. (2007), *Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation*, in «Political Studies», 55, pp. 362–383

Ieraci, G. (1994), *Genova: bretella Voltri-Rivarolo*, in Archivio ISAP n. 7, *Le decisioni di opera pubblica e di urbanistica nelle città*, Milano, Giuffrè, pp. 581-616.

Lolive, J. (1999), *Les contestations du TGV méditerranée : projet, controverse et espace public*, Paris, L'Harmattan.

Mansillon, Y. (2006), *L'esperienza del 'débat public' in Francia*, in «Democrazia e diritto», n. 3, 2006, pp. 101-114.

Montemurro, R. (2004), *I giorni di Scanzano. Cronaca di un accidente nucleare*, Roma, Ediesse.
Muton, D. (a cura di)(1996), *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*, Washington D.C., Georgetown University Press.
Nimby Forum (2010), *Cantiere Italia. Quando lo sviluppo è una corsa a ostacoli*, Rapporto a cura di Aris.
Pomatto, G. (2009), *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova*, Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 12. www.dsp.unito.it/download/wpn12.pdf
Ponti, M. – Beria, P (2009), *Aspetti economici e regolatori del progetto della Gronda di Ponente di Genova. Note per la discussione in occasione del dibattito pubblico,* urbancenter.comune.genova.it/IMG/pdf/Ponti_Beria.pdf
Rabe B. G. (1994), *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington D.C., The Brooking Institution.
Ranieri, A. (2009), *L'ingegneria popolare*, in «Una città», n. 167, pp.33-35.
Rawls,J. (1984), *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli.
Revel, M. - Blatrix, C. - Blondiaux, L. - Fourniau, J.-M. - Dubreuil, B. H. - Lefebvre, R. (a cura di.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
Rui, S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Collin.
Sintomer, Y. (2009), *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari. Dedalo.
Steiner, J. - Bächtiger, A. - Spörndli, M. - Steenbergen, M. R. (2005), *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.
Susskind, L. - Cruikshank, J. (1987), *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, Basic Books.
Susskind, L. - McKearnan, S. - Larmer, J. (a cura di) (1999), *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreeement*, Thousand Oakes-London, Sage.
Zémor, P. (2003), *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de SciencesPo.
Zeppetella, P. (2009), *Tav – grande opera come catalizzatore del conflitto*, in P. L. Crosta (a cura di), *Casi di politiche urbane. La pratica delle pratiche d'uso del territorio*, Milano, F. Angeli, pp. 333-377.

LUIGI BOBBIO insegna *analisi delle politiche pubbliche* nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *A più voci* (2004), *Amministrare con i cittadini* (2007), *La TAV in Valle di Susa. Geografie in competizione* (2008, con Egidio Dansero). INDIRIZZO: Università di Torino - Dipartimento di Studi Politici – Via Giolitti 33 - 10123 Torino.

[e-mail: lubobbio@libero.it]