

Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale. Un early assessment dei dibattiti realizzati nel contesto del PNRR (agosto 2022)*

GIOVANNI MORO

Abstract:

The article is an early assessment of the first six public debates implemented in Italy in 2022, on the base of the documentation that was publicly available in August 2022. The debates have taken place in the context of the Next Generation EU program and in the framework of the public policy defined at national level in 2016, aimed at achieving the throughput legitimacy of big public works thanks to the involvement of the citizenry in discussing the defined projects. The debates, regarding road and rail works, are analyzed taking into consideration the punctual remarks and proposals coming from civic organizations and initiatives as well as the emerging criticalities of the public debates on the citizens' side. In conclusion, risks of perverse effects in the implementation of the policy are highlighted and discussed.

Keywords:

Participation, Active Citizenship, Public Debate, Legitimacy, Consensus, Public Works

Introduzione

Nella crisi dei regimi democratici rappresentativi, ormai da molti anni si è affermata l'idea, tradotta in pratica in varie forme e modalità, che uno dei modi per rivitalizzarli sia quello di coinvolgere i cittadini nella elaborazione di leggi, procedure, politiche e programmi pubblici. Si tratta di ciò che viene chiamato democrazia partecipativa, intendendo in modo non generico con questo termine la inclusione della cittadinanza nella discussione che precede le decisioni pubbliche. Questa idea assume in concreto diverse forme, una delle quali è quella del dibattito pubblico. Sulla base della esperienza francese¹, nel 2016 questo istituto è stato introdotto anche in Italia², benché notevoli ritardi nel varo delle norme attuative abbiano fatto sì che esso fosse attivato

* Il materiale contenuto in questo testo è stato precedentemente presentato e discusso nel panel *Messa in opera del PNRR e partecipazione della società civile* della conferenza di Espanet Italia (Bari, 2 settembre 2022), organizzato da Antonello Scialdone e Nicoletta Parisi.

1 Rif. Loi 101/1995.

2 Decreto legislativo 50/2016.

solo nel 2021, grazie all'impulso dato ad esso dal ministro della Mobilità e delle infrastrutture sostenibili Enrico Giovannini.

La Unione europea, che ha una lunga storia di coinvolgimento dei cittadini nella definizione dei propri atti e delle proprie policy³ e ha adottato il principio della democrazia partecipativa come uno dei suoi pilastri costituzionali⁴, nel momento del varo del programma Next Generation EU ha posto la consultazione dei cittadini sui progetti e le opere da realizzare come un elemento distintivo dell'attuazione del programma stesso. Su questa base, il governo italiano ha avviato dibattiti pubblici su tali progetti e opere, nel quadro di una chiara tendenza a consolidare le diffuse pratiche di consultazione dei cittadini in una vera e propria politica pubblica.

Questa convergenza di scelte e occasioni suggerisce di analizzare i sei dibattiti pubblici che, nell'agosto 2022, si erano già conclusi e per i quali era disponibile una adeguata documentazione. L'analisi – che è a tutti gli effetti solo un *early assessment* – verte sullo svolgimento e l'esito di questi processi, considerati dalle diverse prospettive dell'amministrazione (e dei soggetti responsabili delle opere) da una parte, e della cittadinanza coinvolta, dall'altra. I limiti dell'esercizio non consentono di trarre conclusioni o proporre previsioni; ma le informazioni che da esso provengono autorizzano la identificazione di possibili criticità di questo istituto, di cui sarebbe opportuno tenere conto in futuro. In questo senso, i limiti intrinseci di un *early assessment* possono trasformarsi in un vantaggio. La metodologia di analisi proposta in questo testo, inoltre, potrebbe essere ampliata, approfondita e quindi utilizzata per successive, più estese, analisi dei dibattiti pubblici.

1. *La istituzione del dibattito pubblico in Italia*

Va anzitutto precisato che la policy nazionale sul dibattito pubblico emerge da una prassi diffusa e risalente nel tempo di “democrazia partecipativa” nel senso definito sopra. Con riferimento agli ultimi anni, una ricerca del gruppo di lavoro di Fondaca sulla cittadinanza⁵ documenta diffuse pratiche di consultazione e coinvolgimento dei cittadini promosse dal governo e dai ministeri (51 nel biennio 2014-15), dalle authority nazionali (187 nello stesso periodo), dai comuni capoluogo (nel 2016 risultavano realizzate 91 consultazioni puntuali aperte a tutti e 265 organi permanenti, forum o siti web dedicati alla partecipazione), dalle amministrazioni regionali (le quali nel 2021 risultavano avere istituito 200 tavoli e 116 consulte a tema con la partecipazione degli stakeholder di una molteplicità di politiche). Pur dovendo registrare, in generale, una scarsità di report sui risultati di tali consul-

3 Cfr. G. Moro, *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma 2009.

4 Art. 11 del Trattato sulla Unione europea.

5 G. Moro *et al.*, *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Carocci, Roma 2022, pp. 195-201.

tazioni e la assenza generalizzata di informazioni ai cittadini coinvolti sul destino delle loro proposte, non si può ignorare la esistenza di un terreno favorevole.

Quanto al dibattito pubblico, questo istituto ha una sua specifica storia nel nostro paese, essendo stato realizzato in diverse circostanze⁶ ed essendo da tempo oggetto di policy delle amministrazioni regionali, a partire da Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna⁷.

Il quadro di riferimento del dibattito pubblico è il Codice dei contratti⁸ che, all'art. 22, lo istituisce e lo disciplina con le seguenti specificazioni:

- il dibattito pubblico riguarda grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che hanno un impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio;

- ha per oggetto il progetto di fattibilità dell'opera a ha una durata di 90 giorni, prorogabili per altri 30;

- consiste in incontri e dibattiti con i portatori di interesse sulle risultanze dei quali viene data pubblicità attraverso report;

- la promozione di un dibattito pubblico è obbligatoria per la tipologia delle opere previste; di esso è responsabile l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore;

- gli esiti del dibattito pubblico sono valutati in sede di definizione del progetto finale dell'opera e sono discussi nella conferenza dei servizi relativa all'opera stessa.

In un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁹ il dibattito viene definito come il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi che rientrano nella tipologia definita nel decreto stesso (autostrade e strade extraurbane principali, tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, aeroporti, porti commerciali, interventi per la difesa del mare e delle coste, interporti, ciascuna categoria con diverse specificazioni).

Nel decreto viene inoltre prevista la costituzione di una commissione presso il Ministero delle infrastrutture con compiti di monitoraggio sullo svolgimento dei dibattiti, di produzione di raccomandazioni e indicazioni metodologiche, di garanzia della pubblicità dei dibattiti, di supporto alla loro

6 V. ad esempio L. Bobbio (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007; L. Bobbio, G. Pomatto, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, rapporto di ricerca, 2007.

7 V. P. Vipiana, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in "Istituzioni del federalismo", n. 3, 2020, pp. 679-700.

8 DLGS 50/2016; per una sintesi, v. Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto, *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*, dossier Esperienze, n. 35, 2018.

9 DPCM 76/2018.

organizzazione nel territorio, di produzione di una relazione biennale al governo e alle Camere.

Il decreto fissa anche le modalità concrete di svolgimento dei dibattiti, mettendo l'accento sulla pubblicità e l'apertura del processo, sulla piena informazione sul progetto e le sue alternative da parte del soggetto proponente, sul ruolo di facilitazione del coordinatore del dibattito (nominato dall'ente proponente sulla base di una procedura di evidenza pubblica).

La strategia che è alla base del dibattito pubblico considerato come specifica policy che trova la sua definizione nei documenti normativi appena citati può, a parere di chi scrive, essere formalizzata nel modo che segue:

– i cittadini interessati a un'opera pubblica, in quanto direttamente o indirettamente investiti da essa e dai suoi effetti, vengono invitati a discutere su di essa, per quanto la cosiddetta “opzione zero” (cioè quella di non procedere all'opera in questione) sia per principio esclusa;

– questo coinvolgimento viene attuato sulla base di tre criteri:

1. la piena *informazione* sull'opera e le ragioni strategiche e tecniche che ne sono alla base, informazione che viene trasmessa in forme e modi che la rendono quanto più possibile accessibile a tutti gli interessati;

2. la effettiva *inclusione* di tutti coloro che desiderano partecipare alla discussione sulle finalità e le caratteristiche dell'opera stessa, dando ad essi la possibilità di esprimersi, o attraverso domande che prevedono risposte da parte dei proponenti, o attraverso contributi scritti;

3. la completa *trasparenza* e pubblicità sui contenuti della discussione, compresi le prese di posizione e i contributi critici dei partecipanti;

– l'applicazione di questi tre criteri nella conduzione del dibattito pubblico garantisce la necessaria legittimazione all'opera stessa; o, in altre parole, conferisce ad essa la “licenza sociale di operare”, che, come è ampiamente riconosciuto, è altrettanto necessaria di quella giuridica e amministrativa;

– il conseguimento di questa legittimazione comporta, come necessaria conseguenza, il consenso della popolazione coinvolta nell'opera alla sua realizzazione.

Il dibattito pubblico, quindi, si configura come uno strumento di policy – e segnatamente di *policy design* – che, secondo la formalizzazione proposta di recente da Vivien Schmidt con riferimento alla governance europea¹⁰, si può ricondurre alla categoria della *throughput legitimacy*, o legittimazione procedurale. Come è noto, le due classiche forme di legittimazione dei governi democratici sono quella *in input* (legittimazione politica, connessa alla garanzia di elezioni libere, corrette e aperte; della libertà di espressione e di stampa;

10 V.A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford Un. Press, Oxford 2020, pp. 25-55.

di organizzarsi liberamente in partiti e di candidarsi alle elezioni; della regola della maggioranza e del rispetto dei diritti delle minoranze) e quella *in output* (legittimazione in base ai risultati, che riguarda la produzione di politiche coerenti con le aspettative dei cittadini e orientate all'interesse generale).

La legittimazione procedurale, invece, deriva dalle qualità con cui viene condotto il processo che porta alla decisione di una politica pubblica e successivamente alla sua implementazione e valutazione. Secondo Vivien Schmidt queste qualità sono principalmente cinque: efficacia del processo, accountability dei decisori, trasparenza della informazione, inclusività e apertura nella consultazione degli stakeholder.

Benché la definizione offerta da Schmidt copra l'intero arco delle politiche pubbliche, comprendendo anche la loro messa in opera e valutazione, nonché la relazione tra *politics* e *policy*, il concetto è rilevante per cogliere il significato e la portata dei dibattiti. I quali non sono, dunque, una mera attività di relazioni istituzionali o di comunicazione, ma uno strumento di legittimazione del governo democratico, in un contesto di scarsa partecipazione dei cittadini alla formazione del sistema politico e di difficoltà dell'azione pubblica di produrre risultati tangibili.

Questo disegno di policy è stato avviato alla implementazione con la costituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili¹¹. Le principali iniziative della Commissione, oltre alla supervisione e al supporto dei dibattiti realizzati e in corso, risultavano essere, ad agosto 2022, le seguenti:

- standardizzazione di una metodologia per l'attuazione dei dibattiti pubblici, contenuta in tre raccomandazioni;
- promozione di un corso di formazione per coordinatori dei dibattiti pubblici;
- elaborazione di due questionari per la rilevazione del *sentiment* dei soggetti in essi coinvolti;
- pubblicazione di materiali e informazioni sui dibattiti in corso e su quelli conclusi.

Il varo del piano Next Generation EU, e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che ad esso è connesso, hanno da una parte incentivato le pratiche del dibattito pubblico, e dall'altro ne hanno in concreto modificato alcuni termini. L'incentivo sta nel fatto che le autorità europee considerano il coinvolgimento e la consultazione di cittadini e comunità locali come un ingrediente essenziale per l'attuazione del piano¹². La modifica del disegno della policy è invece essenzialmente dovuta alla introduzione di un

11 <https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico>.

12 V. Civil Society Europe, European Center for Not-for-Profit Law, *Guidance note for Civil Society Organizations to engage with National authorities on the preparation of the EU National Recovery and Resilience Plans*, paper, 2020.

procedimento abbreviato per la definizione dei progetti delle opere¹³. Ciò ha comportato un dimezzamento dei tempi previsti per la messa in opera dei dibattiti, portandolo da 90 a 45 giorni.

Gli effetti più diretti di questa contrazione dei tempi sono di due tipi. Il primo è, ovviamente, il fatto che, in termini materiali, la possibilità di partecipazione si riduce. Il secondo, a suo modo più rilevante, è che i dibattiti su opere connesse al PNRR non avvengono sul documento di fattibilità delle alternative progettuali, come previsto dalla legge del 2016, ma direttamente sul progetto di fattibilità dell'opera. In sostanza, il dibattito pubblico si svolge non in una fase iniziale, ma piuttosto in una avanzata di realizzazione delle opere. Questo fatto, come si vedrà, è stato fonte di criticità, acuendo quelli che appaiono problemi intrinseci dell'istituto del dibattito pubblico mostrati dalle sue prime messe in opera.

2. I dibattiti pubblici realizzati

Come già detto, ad agosto 2022 risultavano conclusi sei dibattiti pubblici. Su di essi è disponibile un'ampia documentazione (elencata in appendice), utilizzabile per una prima analisi e valutazione del funzionamento di questo istituto. Dei sei dibattiti conclusi, quattro si sono svolti nel contesto del PNRR e due nel quadro di programmi precedenti. Si è deciso di trattarli congiuntamente non solo per la loro concomitanza, ma anche per altre due ragioni: la prima è che i tempi dei dibattiti sono stati tutti stringenti rispetto alle previsioni di legge, mentre la seconda è che solo in uno dei due casi non ricadenti nelle norme del PNRR (quello relativo alla strada Garganica) sono state messe in discussione le alternative di progetto, visto che nell'altro (opera stradale Bari-Mola) una precedente conferenza dei servizi aveva già proceduto alla scelta della variante da adottare, che è stata quindi l'unica messa in discussione.

I sei dibattiti, che si sono svolti tra il dicembre 2021 e il giugno 2022, sono i seguenti (tabella 1).

13 DL 77/2021.

Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale

Tabella 1 – Progetti oggetto dei dibattiti pubblici

<i>Opera</i>	<i>Soggetto proponente</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Inquadramento istituzionale</i>	<i>Durata (escluse fasi di progettazione e di redazione della relazione finale)</i>
Bari-Mola	Anas	Variante alla Strada Statale SS 16 Adriatica nel tratto che oggi attraversa i comuni di Bari, Triggiano, Noicattaro e Mola di Bari, tutti in provincia di Bari.	Contratto di programma 2016-2020, sottoscritto tra Anas Spa e Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e delibera CIPE n. 54/2016 (Piano operativo infrastrutture).	60 giorni
Circonvallazione Trento	Ferrovie dello Stato	Realizzazione della circonvallazione ferroviaria di Trento, la variante della Linea storica Verona-Brennero, nel tratto che attraversa la città, e la realizzazione della nuova stazione Trento Nord della linea ferroviaria Trento Malè.	PNRR	45 giorni
Garganica	Anas	Potenziamento del collegamento stradale tra Vico del Gargano e Mattinata attraverso una nuova viabilità a scorrimento veloce a partire dai due tratti già esistenti.	Opera commissariata (DPCM del 16 aprile 2021), in quanto presenta un elevato grado di complessità e un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico nazionale, regionale e locale.	60 giorni
Orte-Falconara	Ferrovie dello Stato	Potenziamento della Linea Ferroviaria Orte-Falconara, per la tratta PM228 – Castelplanio Lotto 2 (denominato “Genga-Serra S. Quirico”).	PNRR	45 giorni
Roma-Pescara	Ferrovie dello Stato	Raddoppio della linea ferroviaria Roma-Pescara per le due tratte Interporto d’Abruzzo-Manoppello (lotto 1) e Manoppello-Scafa (lotto 2)	PNRR	45 giorni
Battipaglia-Romagnano	Ferrovie dello Stato	Lotto 1A del nuovo collegamento ferroviario ad alta velocità Salerno-Reggio Calabria.	PNRR	45 giorni

I dibattiti hanno seguito le indicazioni metodologiche fornite dalla Commissione nazionale e ispirati a esperienze precedenti. Essi hanno, in sintesi, seguito la seguente procedura:

- elaborazione da parte del soggetto proponente dell’opera di un dossier di progetto, che illustra in modo comprensibile il Progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) dell’opera; solo nel caso già citato della strada Garganica il contenuto del dossier era il documento di fattibilità delle alternative progettuali;
- studio preliminare da parte del coordinatore del dibattito, volto a raccogliere le informazioni necessarie per definirne il progetto operativo, che include il colloquio con persone chiave, come ad esempio rappresentanti istituzionali, ma in alcuni casi anche l’analisi delle potenziali situazioni conflittuali;
- progettazione del percorso;
- incontri territoriali e sopralluoghi;
- incontri tecnici;
- incontri istituzionali (in alcuni casi distinti dagli incontri aperti a tutti);
- domande e risposte del soggetto proponente alle domande dei partecipanti;
- contributi scritti degli attori (“quaderni”);
- report degli incontri;
- comunicazione: sito web, media relations, presenza nei social media.

In cinque casi su sei il coordinamento dei dibattiti è stato affidato, attraverso una procedura di evidenza pubblica, a un’unica società specializzata (Avventura Urbana) con il supporto di una società di comunicazione pubblica (Comin & Partners). Il sesto dibattito – quello riguardante il lotto Battipaglia-Romagnano dell’alta velocità ferroviaria – è stato invece gestito dalla società PTSCLAS.

Alcune delle caratteristiche dei dibattiti più rilevanti ai fini di questo testo sono riportate nella seguente tabella 2.

Tabella 2 – Alcune caratteristiche dei dibattiti pubblici realizzati

	<i>Bari-Mola</i>	<i>Circonvall. Trento</i>	<i>Garganica</i>	<i>Orte-Falconara</i>	<i>Roma-Pescara</i>	<i>Battipaglia-Romagnano</i>
n. incontri	9	17	9	14	15	13
n. partecipanti	622	1.008	680	490	1.143	300 circa
n. domande e risposte	120	204	N.D.	62	192	N.D.
n. contributi scritti	12	52 *	34	19	58	38 *

* Questo totale è differente da quello riportato nella relazione finale del dibattito pubblico e deriva dalla lettura delle raccolte di contributi allegare alla relazione stessa. La differenza dipende dal calcolo dei contributi individuali, talvolta accorpati in un unico “quaderno” a causa della medesima origine e tematica.

In sintesi, in media, nei dibattiti pubblici realizzati si sono tenuti 12,8 incontri, a cui hanno partecipato 707 persone, nei quali sono state rivolte e hanno ottenuto risposte 144 domande, e nel corso dei quali sono stati presentati 40,3 contributi scritti da parte degli attori coinvolti.

È difficile al momento proporre precisi elementi di analisi e valutazione di questi numeri. Ciò sarà più agevole quando si disporrà di una maggiore quantità di dibattiti conclusi e documentati e sarà quindi possibile identificare variabili potenzialmente significative. Esse potrebbero essere, ad esempio, la quantità di persone coinvolte nell'opera, l'impatto dell'opera stessa sulla popolazione (in termini di espropri e demolizioni, ma anche di alterazione del paesaggio urbano e rurale, ecc.), la preesistenza di proposte e discussioni sull'opera da realizzare, la presenza nel territorio interessato di iniziative di cittadini impegnate nella tutela ambientale o del patrimonio storico e artistico, nella sicurezza, nella qualità urbana e così via.

Quanto alla significatività del numero dei partecipanti, occorre tenere presente non solo che è sconsigliabile utilizzare come benchmark delle forme partecipative l'intero elettorato o l'intera popolazione¹⁴; ma anche che – come già accennato – molti dei soggetti che hanno preso parte ai dibattiti pubblici erano attori collettivi, presumibilmente in grado di coinvolgere un pubblico più ampio di quello intervenuto in presenza od online agli incontri.

I temi che sono stati in prevalenza toccati nel corso dei sei dibattiti pubblici si possono sintetizzare come segue:

- percorsi e opere connesse (viadotti, gallerie, ecc.), loro alternative;
- collegamento dell'opera con altre in corso;
- connessione con altre forme di mobilità;
- interferenze con l'assetto degli insediamenti urbani e con le strutture industriali;
- rischi ambientali legati alle opere;
- sicurezza dell'opera e rischi implicati dalla sua realizzazione;
- valore delle tradizioni e del patrimonio culturale, paesaggistico, ecc.;
- effetti sul patrimonio artistico;
- effetti sul turismo, l'economia, ecc.;
- effetti sulle risorse del territorio (es. idriche);
- espropri e indennizzi;
- cantieri e fase di esecuzione.

Naturalmente questi titoli generali dei temi trattati sono stati declinati in relazione al tipo di opera (stradale o ferroviaria), al territorio interessato (città, campagne, aree industriali, località turistiche, aree protette, aree archeologiche o paesaggistiche di particolare rilievo, ecc.), all'entità dell'opera stessa.

14 Cfr. G. Moro, *Citizens' Evaluation of Public Participation*, in *Evaluating Public Participation in Policy Making*, a cura di J. Caddy, OECD, Paris 2005, pp. 109-126.

Quanto agli esiti, ad agosto 2022 non c'erano, salvo in un caso che verrà subito specificato, notizie su questo punto. Per "esito", nella logica di questa policy, si deve intendere il fatto che il soggetto proponente l'opera riceve la relazione finale sul dibattito pubblico e decide che cosa farne, accogliendo, utilizzando o rigettando le osservazioni e le proposte emerse e motivando la sua scelta, avendo come tappa conclusiva la conferenza dei servizi finalizzata al varo definitivo dell'opera. Si tratta, in una parola, della fase di feedback.

Va anche specificato che nelle relazioni conclusive dei sei dibattiti pubblici emerge, in alcuni casi e per specifici aspetti dei progetti, la dichiarazione di disponibilità degli enti proponenti a ridiscutere alcune scelte, a prendere in considerazione proposte avanzate dai partecipanti e, ove ritenuto opportuno, ad accoglierle. Tuttavia, l'unica notizia certa sugli esiti, pubblicata nel sito della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, è l'accettazione da parte del Gruppo Ferrovie dello Stato delle proposte avanzate dal Comune di Trento a proposito della progettata circonvallazione ferroviaria.

Di altro non c'è notizia; né, del resto, leggi e regolamenti, benché stabiliscano che l'ente proponente debba rendere conto delle proprie determinazioni circa il modo di utilizzare i risultati del dibattito pubblico, prevedono un limite di tempo o concrete modalità per questo adempimento. E dalle stesse raccomandazioni della Commissione nazionale risulta chiaramente che il dibattito si conclude con la relazione finale e non con il feedback del soggetto proponente. Di fronte a scadenze precise e stringenti fissate nella normativa su altri aspetti dei dibattiti pubblici, questa riguardante il feedback appare come una rilevante mancanza di attenzione – se non di indifferenza – nello stesso *policy design* circa gli esiti del processo.

3. Il contributo dei cittadini organizzati

Al di là dei temi e dei dati generali sullo svolgimento dei dibattiti, tuttavia, è rilevante ai fini della focalizzazione di questo testo esaminare chi e come ha partecipato al dibattito pubblico in modo attivo. La focalizzazione, in questo caso, non può che riguardare le organizzazioni e le iniziative civiche la cui presenza e il cui contributo sono documentati nei materiali disponibili.

Si tratta di organizzazioni formalmente esistenti di livello locale, di sezioni territoriali o di sedi centrali di organizzazioni nazionali, di aggregazioni informali nate ad hoc (ad es. il "Gruppo 11 domande" nel caso di Trento), o infine gruppi di professionisti che si sono riuniti fuori dalle proprie associazioni istituzionali al fine di partecipare al dibattito pubblico, come nel caso degli operatori dell'emergenza sanitaria del Gargano.

Sono stati invece esclusi gli studi e le società professionali, che pure hanno inviato osservazioni e proposte, così come i contributi di singoli individui: residenti, destinatari di espropri, soggetti personalmente interessati al tema, studiosi, professionisti.

Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale

Nella tabella 3 è messa in evidenza la presenza attiva (rilevata cioè dai soli contributi scritti) di iniziative collettive di cittadini.

Tabella 3 – Partecipazione di organizzazioni e iniziative civiche ai dibattiti pubblici attraverso contributi scritti

	Bari-Mola	Circonvall. Trento	Garganica	Orte-Falconara	Roma-Pescara	Battipaglia-Romagnano
n. organizzazioni e iniziative civiche	6	8	20	3	4	11 ¹⁵

In media, dunque, nei sei dibattiti pubblici esaminati vi è stata una presenza attiva di 8,5 organizzazioni e iniziative civiche. In diversi casi i contributi scritti (7,8 in media per ciascun dibattito) sono stati elaborati da più organizzazioni che li hanno presentati congiuntamente. È questa una delle ragioni per cui c'è una discrasia tra il numero di iniziative civiche partecipanti e numero di contributi scritti; mentre l'altra è che in diversi casi le stesse organizzazioni hanno inviato più di un contributo. È il caso quindi di presentare (tabella 4) il quadro completo dei contributi scritti, distinti per i tipi di attori che li hanno prodotti e inviati: individui, istituzioni pubbliche, altri soggetti come imprese o studi professionali, organizzazioni e iniziative civiche.

Tabella 4 – Contributi scritti inviati, per tipi di attori

	Bari-Mola	Circ. Trento	Garganica	Orte-Falcon.	Roma-Pesc.	Battipaglia – Romagnano
Contributi individuali	3	23	14	6	35	11
Di istituzioni	1	13	3	4	12	8
Di altri soggetti	5	4	5	4	7	8
Di organizzazioni e iniziative civiche	3	12	12	5	4	11
Totale	12	52	34	19	58	38

Per osservare con più attenzione i soli contributi prodotti da organizzazioni e iniziative civiche, è apparso opportuno mettere a fuoco due tipi di contenuti in essi rilevabili:

¹⁵ Tra i contributi scritti di organizzazioni e iniziative civiche è stato inserito anche il report della ricerca che gli studenti di due classi dell'indirizzo turistico dell'Istituto Leonardo da Vinci di Sapri hanno consegnato ai giudici, quello cioè che riguarda il progetto presentato da di Policastro.

proponente, o nelle sue caratteristiche generali (ad esempio il rapporto tra costi globali e benefici, il consumo di suolo, l'impatto in termini di CO2 o gli effetti sulla qualità urbana), oppure in suoi elementi specifici, come ad esempio i rischi idrogeologici connessi alla scelta di un percorso; sono state invece escluse osservazioni generiche sull'opera in discussione;

– le *proposte puntuali*, ossia volte a modificare il progetto presentato nel suo complesso o in sue parti, come nel caso della scelta dei percorsi o della collocazione di nuove stazioni ferroviarie; sono state invece escluse le proposte consistenti nella cosiddetta “opzione zero”, che negano la necessità e la utilità dell'opera in sé – e ciò non perché esse non abbiano la loro ragion d'essere, ma perché sono estranee alla logica del dibattito pubblico che, come già ricordato, non riguarda il *se* ma il *come* di un'opera.

Dalla lettura dei contributi scritti delle organizzazioni e delle iniziative civiche sono state quindi enucleate 144 osservazioni puntuali e 33 proposte puntuali.

Queste osservazioni e proposte sono distribuite nei sei dibattiti pubblici nel modo illustrato nella seguente tabella 5.

Tabella 5 – Numero di osservazioni e proposte puntuali contenute nei contributi scritti delle organizzazioni e delle iniziative civiche

	Bari-Mola	Circ. Trento	Garganica	Orte-Falcon.	Roma-Pesc.	Battipaglia – Romagnano
Osservazioni puntuali	13	71	17	27	6	10
Proposte puntuali	1	8	7	9	1	7

Naturalmente non è possibile procedere a un'analisi dettagliata delle 144 osservazioni e delle 33 proposte, non solo per ragioni di spazio ma anche perché essa richiederebbe una conoscenza approfondita di ciascuna delle opere proposte, non praticabile in un *early assessment*. Si possono invece proporre osservazioni sugli elementi distintivi delle osservazioni e delle proposte considerate nel loro insieme e in modo generale. I punti che possono essere messi in rilievo sono principalmente tre.

Il primo è la capacità mostrata dai cittadini di dare valore e utilizzare in modo pertinente le proprie informazioni sul territorio, inteso sia in senso fisico che in senso sociale. Nella interlocuzione con i proponenti dell'opera e i loro tecnici, essi mostrano di conoscere in modo dettagliato e approfondito il territorio, sia in termini globali, sia con riferimento ad aspetti specifici che pure si dovrebbero tenere in conto, come ad esempio le esondazioni di fiumi e torrenti. Le informazioni, naturalmente, derivano dal fatto di vivere nel territorio interessato dalle opere; ma

in questo caso (come del resto in generale) esse diventano rilevanti e spendibili quando vengono messe in comune e poste nell'agenda della discussione.

Il secondo punto è l'ammontare di conoscenza tecnica che i contributi scritti dei cittadini organizzati mostrano. Ciò è visibile in particolare in mappe ragionate, report fotografici, rendering, tabelle e grafici con elaborazione di dati, stime di tempo e denaro, elaborazione di soluzioni alternative fondate, appunto, su *know-how* tecnici. Questi know-how sono un patrimonio delle organizzazioni e delle iniziative civiche o messe a disposizione da loro singoli componenti; o ancora, presumibilmente, dal "buon uso" di saperi professionali anche esterni. In ogni caso i contributi dei cittadini, al di là del giudizio di merito che di essi si può dare, sono coerenti, dal punto di vista tecnico, con quelli mobilitati dal soggetto proponente.

Il terzo punto è che i contributi dei cittadini sono prevalentemente rivolti all'interesse generale, sotto la specie della tutela o dello sviluppo del territorio interessato dalle opere. I progetti presentati vengono messi in discussione per il fatto che, portando per alcuni aspetti un beneficio (sul quale peraltro sovente vengono espressi dubbi articolati), producono effetti negativi per altri: ad esempio in termini di tutela del patrimonio ambientale o paesaggistico o archeologico, oppure in chiave di riorganizzazione forzata e non pianificata della vita urbana o rurale.

Anche in questo caso, non solo l'accusa di campanilismo, ma soprattutto la etichetta NIMBY (*Not In My Backyard*), spesso utilizzata per stigmatizzare qualunque reazione della cittadinanza alla localizzazione di opere pubbliche, non appare pertinente¹⁶. E, per quanto nei dibattiti si siano espresse liberamente critiche anche radicali e proposte del tutto alternative a quelle messe sul tavolo, non sono emerse come dominanti quelle *extreme voices*¹⁷ che spesso si manifestano con forza a favore o contro un'opera pubblica ma che non rispecchiano il sentire comune. Diversa, comprensibilmente, è la posizione di quei cittadini sottoposti ad espropri ("impattati", nel *wording* dei coordinatori dei dibattiti) che, come individui, rivendicano il riconoscimento di propri legittimi interessi.

Per queste ragioni, appare pertinente richiamare qui il concetto di Aaron Wildavsky del "cittadino analista di politiche pubbliche", in grado, quando coinvolto direttamente in una policy, di mettere in campo proprie competenze derivanti dalle esperienze e dalle informazioni accumulate e di esercitare capacità di elaborazione o selezione di scelte pubbliche¹⁸. Tutto ciò è, naturalmente, ancora più rilevante in un caso, come questo, di azione organizzata dei cittadini¹⁹.

16 Una panoramica di definizioni e interpretazioni del concetto e del fenomeno è contenuta in A. Mastrangelo, *Il fenomeno NIMBY in Italia. Il caso del Molise*, tesi di laurea magistrale discussa nell'anno accademico 2009-2010 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Macerata relatore Giovanni Moro.

17 M. Fiorina, *Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement*, in *Civic Engagement in American Democracy*, ed. by T. Skocpol e M. Fiorina, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1999, pp. 395-426.

18 A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Publisher, New Brunswick 1987, pp. 252-279.

19 Cfr. G. Moro, *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 1998, pp. 135-167.

4. *Le criticità*

È assai rilevante, ai fini di questo *early assessment*, prendere in considerazione le criticità che sono emerse nella prima implementazione dell'istituto del dibattito pubblico che si possono cogliere nell'insieme dei contributi scritti dei partecipanti. Naturalmente ad esse si accompagnano espressioni di consenso e di soddisfazione per la esperienza fatta; ma la natura di questo esercizio impone di dare priorità agli elementi problematici.

I rilievi critici che sono stati espressi possono essere presi in considerazione distinguendo quelli concernenti l'istituto in sé da quelli focalizzati sulla conduzione dei dibattiti.

Quanto all'istituto in sé, i rilievi si sono incentrati sulla mancanza di poteri effettivi dei dibattiti pubblici. È stato notato al proposito che è la conferenza dei servizi ad essere titolare della decisione sul modo in cui l'opera deve essere realizzata, concludendo che il dibattito pubblico è privo di efficacia. Questo rilievo non è equivalente alla richiesta di includere i partecipanti nella decisione. Esso appare piuttosto avere a che fare con la esigenza che la decisione sull'opera sia parte del processo stesso. Un altro rilievo manifestato è stato quello della impossibilità di discutere la cosiddetta "opzione zero", quella cioè di non realizzare l'opera e, più in generale, dell'alto livello di strutturazione dei dibattiti, che rende arduo se non impossibile introdurre temi rilevanti ma non ricompresi nella formulazione del progetto.

Sempre a proposito dell'istituto in sé è stata rilevata la assenza, sul versante dei promotori, di soggetti istituzionali come ad esempio gli organi competenti del governo nazionale, cosicché al confronto mancano attori di assoluto rilievo per l'opera in discussione. Con particolare ma non esclusivo riferimento ai quattro dibattiti che rientravano nella normativa del PNRR, è stato anche notato che i tempi ristretti imposti al processo erano un ostacolo alla partecipazione dei cittadini e che, soprattutto, i partecipanti venivano messi di fronte a un'unica opzione e non a soluzioni alternative da discutere; circostanza, quest'ultima, che, come già detto, si è verificata solo in un caso. Anche circa il ruolo dei coordinatori dei dibattiti sono state sollevate obiezioni, in particolare quella della loro mancata terzietà, essendo essi scelti dai soggetti promotori delle opere.

Il fatto che questi rilievi, e le richieste ad essi sottese, vadano oltre quanto previsto dal *policy design* del dibattito pubblico o ne siano esplicitamente esclusi, sconsiglia di ignorarli o sottovalutarli. Allo stesso modo andrebbero, a parere di chi scrive, considerate le contestazioni della legittimità giuridica del dibattito pubblico, che sono state espresse soprattutto nella fase preliminare dei dibattiti.

Anche sul concreto svolgimento dei dibattiti sono stati rivolti dai partecipanti dei rilievi critici, che si possono sintetizzare come segue:

– scarsa attitudine e motivazione dei gestori del dibattito all'effettivo ascolto delle opinioni, delle informazioni e delle proposte dei partecipanti ("Persone

gentili e garbate, che fingono di ascoltare e prendere nota, in realtà proseguono imperterrite nell'obiettivo per il quale sono state assunte”);

- scarsa conoscenza della realtà da parte dei tecnici (“Tecnici preparati e competenti, ma dai loro interventi traspare che non conoscono la città, la sua storia e le esigenze dei cittadini”);

- scarsa trasparenza sul contenuto degli incontri riservati alle amministrazioni locali, quando realizzati a parte dagli incontri pubblici;

- documentazione insufficiente, non aggiornata o incomprensibile se non a persone con profonde conoscenze tecniche;

- tempi troppo ravvicinati delle comunicazioni sugli incontri; orari degli incontri escludenti; svolgimento del dibattito nel periodo delle feste di Natale.

Va da sé che il valore di questi rilievi sul concreto svolgimento dei dibattiti non sta nel fatto che essi siano effettivamente fondati, ma piuttosto nella circostanza che essi vengano espressi dai partecipanti. Anche nel caso in cui fossero del tutto infondati, infatti, questi costituiscono una interpretazione di quanto avvenuto e non possono quindi in nessun caso essere sottovalutati.

È necessario segnalare che queste criticità al momento non possono essere confrontate con l'analisi del *sentiment* dei partecipanti, previsto dalle direttive della Commissione nazionale. Nella documentazione resa pubblica, infatti, non sono presenti informazioni sui risultati della somministrazione dei previsti questionari. L'unico dibattito pubblico in cui c'è evidenza che sia stata lanciata nel sito web dedicato la richiesta di compilare i questionari relativi a questa analisi è quello della tratta Battipaglia-Romagnano dell'alta velocità²⁰; ma anche in questo caso senza alcuna evidenza dei risultati.

Conclusioni

Alla fine di questa analisi dei primi dibattiti pubblici svolti in attuazione di una policy precisamente definita, non possono essere tratte conclusioni con pretesa generale. È tuttavia possibile avanzare alcune considerazioni che potrebbero essere di qualche utilità per monitorare e valutare gli sviluppi di questa policy.

L'istituto del dibattito pubblico, innanzitutto, appare uno strumento di policy rilevante al fine di assicurare la *throughput legitimacy* alle opere previste. Esso appare coerente con i requisiti che Vivien Schmidt indica come qualificanti, assicurando apertura, informazione e registrazione di preoccupazioni e proposte della cittadinanza coinvolta. Esso, inoltre, offre una sede istituzionale in cui la voce dei cittadini può essere per lo meno ascoltata, in modo pubblico e formale. Esso, poi, prevede che ai partecipanti venga dato un feedback dal proponente dell'opera circa le loro osservazioni e proposte. Più in generale, questo istituto

20 <https://dp.avsalernoreggiocalabria.it/questionario-rilevazione-sentiment/>

può contribuire a superare una obsoleta ma persistente visione della partecipazione, che considera rilevanti i cittadini solo in quanto elettori.

Va invece escluso che i dibattiti pubblici abbiano la qualità deliberativa che in alcune delle relazioni finali viene presentata come carattere distintivo di questo istituto²¹. Perché ci sia deliberazione, infatti, occorre che gli attori siano disponibili a mettere in discussione le loro posizioni di partenza e che, attraverso il confronto e il dialogo, si possa giungere a una posizione comune²². Ciò, a quanto pare, non è accaduto né – a dire la verità – era previsto in un esercizio che è essenzialmente di interlocuzione. Talvolta un eccesso di enfasi rischia di togliere significato e rilevanza a un istituto che, entro precisi limiti, ha un carattere innovativo rispetto alle pratiche comuni.

Malgrado questi aspetti indubbiamente positivi, dall'*early assessment* condotto in questo testo emergono anche elementi critici sui quali occorre richiamare l'attenzione. Il più importante è che sembra profilarsi una divergenza di visioni e aspettative tra i promotori e i coordinatori dei dibattiti da una parte, e i cittadini partecipanti, dall'altra. Mentre, come si è rilevato, la policy è disegnata per raggiungere, attraverso la informazione, la trasparenza e la inclusività, la legittimazione di una scelta pubblica, per i cittadini sembra valere una logica affatto differente, che si può definire come logica del risultato²³. Ciò significa che si può ipotizzare che, nel caso in cui come esito del processo non accada "qualcosa" che non era già scritto, alla legittimazione non segua affatto il consenso degli interessati all'opera progettata, cioè non venga conferita la auspicata "licenza sociale di operare".

In altre parole, mentre per i policy designer la discussione ha un valore in sé ed è ciò che legittima l'opera, si può arguire che per i cittadini coinvolti sia la efficacia dell'esercizio a costituire il principale, se non l'unico, criterio di valutazione. "Efficacia", in questo caso, non implica l'esercizio di potere decisionale, il quale resta in capo a chi ne ha la responsabilità formale e sostanziale. Significa, però, che il corso del dibattito, nel quale i cittadini investono tempo, energie e competenze, deve avere un impatto percepibile sulla definizione del progetto.

Da questo punto di vista, appare particolarmente preoccupante la mancanza di feedback da parte dei soggetti proponenti le opere messe in discussione, almeno per quanto si è rilevato ad agosto 2022 e con una sola eccezione, ma riguardante le proposte di un'amministrazione locale. È già stato notato che il feedback – cioè la rendicontazione puntuale da parte del proponente delle scelte compiute, in senso positivo o negativo, circa le proposte dei partecipanti e della

21 In qualcuna di queste relazioni viene esibita come prova della natura deliberativa dei dibattiti il fatto che gli incontri si siano articolati in gruppi di lavoro; il che, naturalmente, non ha in sé alcun significato.

22 Cfr. A. Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma 2012.

23 Cfr. G. Moro, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, in *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di G.C. De Martin e D. Bolognino, CEDAM, Padova 2010, pp. 273-303.

loro motivazione – è previsto dalla normativa che istituisce il dibattito pubblico, ma in modo generico e senza una precisa *deadline*. Dare un feedback non è la stessa cosa che rispondere alle domande formulate dai cittadini, ciò che invece è stato fatto sistematicamente nei dibattiti realizzati. In mancanza, si rischia di generare delusione e un senso di inutilità dell'esercizio, con un possibile effetto boomerang rispetto alla intenzione dei policy maker di favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche.

Il rischio di generare i due effetti perversi del mancato consenso e della frustrazione della volontà di partecipare dei cittadini non può essere sottovalutato. Esso è presente pressoché in tutte le forme di partecipazione promosse dalle istituzioni²⁴. Se nel caso dei dibattiti pubblici lo si potesse scongiurare attraverso una messa a punto del disegno di policy e particolari attenzioni nella loro gestione, ciò costituirebbe un indiscutibile vantaggio, e non solo per le opere in discussione.

Appendice

Materiali disponibili sui dibattiti pubblici realizzati

Le informazioni utilizzate in questo articolo sono tratte dai materiali messi a disposizione dai coordinatori dei dibattiti pubblici nei rispettivi siti web (ultimo accesso 12 settembre 2022). Essi sono i seguenti.

Bari-Mola

Sito web: <https://www.dibattitopubblicobarimola.it/>

Materiali disponibili:

- Relazione conclusiva della coordinatrice;
- Domande e risposte;
- Quaderni degli attori;
- Restituzione degli incontri informativi;
- Restituzione degli incontri di approfondimento;
- Dossier conclusivo del proponente dell'opera.

Circonvallazione ferroviaria Trento

Sito web: <https://www.dpcirconvallazioneferroviariatrento.it/>

Materiali disponibili:

- Relazione conclusiva del coordinatore;
- Restituzioni sintetiche incontri pubblici;
- Restituzioni sintetiche incontri tecnici;
- Quaderni degli attori.

24 Come notato ad esempio da M. Sorice, *Partecipazione disconnessa: innovazione democratica e partecipazione digitale al tempo del neoliberalismo*, Carocci, Roma 2021; e da G. Moini, *Teoria critica della partecipazione*, FrancoAngeli, Milano 2012.

Garganica

Sito web: <https://www.dibattitopubblicogarganica.it/>

Materiali disponibili:

- Relazione conclusiva del coordinatore;
- Domande e risposte;
- Restituzioni incontri informativi
- Restituzioni incontri di approfondimento;
- Dossier conclusivo del proponente dell'opera.

Orte-Falconara

Sito web: www.dportefalconara.it

Materiali disponibili:

- Relazione conclusiva del coordinatore;
- Report incontri;
- Domande e risposte;
- Quaderni degli attori.

Roma-Pescara

Sito web: www.dpromapescara.it

Materiali disponibili:

- Relazione conclusiva del coordinatore;
- Quaderni degli attori.

Salerno-Reggio Calabria (Lotto 1, Battipaglia-Romagnano)

Sito web: <https://dp.avsalernoreggiocalabria.it/>

Materiali disponibili:

- Relazione conclusive del coordinatore;
- Contributi degli attori;
- Sintesi degli incontri online;
- Sintesi degli incontri nel territorio.

Giovanni Moro
(giovanni.moro@uniroma1.it)