

Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova

Gianfranco Pomatto

L'articolo analizza il primo dibattito pubblico realizzato in Italia su di una grande infrastruttura: la costruzione di un nuovo tratto autostradale denominato Gronda a Genova, oggetto di un lungo conflitto a base territoriale con le comunità locali. Lo studio evidenzia che in analogia all'esperienza francese anche in Italia il dibattito pubblico non è generalmente in grado di risolvere il conflitto; può tuttavia favorire l'individuazione di soluzioni costruttive che riducono le esternalità negative dei progetti e depolarizzano le preferenze.

1. Introduzione

Stalli prolungati e paralisi decisionali sono comuni in molti campi di intervento pubblico. Si correlano a tre caratteristiche strutturali del *policy making* contemporaneo: l'elevato numero di attori e di livelli istituzionali coinvolti, il conflitto infrasociale, l'incertezza in merito agli effetti delle misure adottate¹.

Si tratta di fenomeni assai rilevanti anche in Italia e che vengono spesso tematizzati ricorrendo all'immagine di una vera e propria sindrome del blocco decisionale di cui le grandi infrastrutture e più in generale i progetti e gli interventi a base territoriale individuano una delle manifestazioni più evidenti². I conflitti che li accompagnano hanno del resto una significativa diffusione anche sotto il profilo quantitativo; nel 2017 il monitoraggio condotto dal NIMBY Forum³ ha infatti rilevato 317 conflitti

¹ B. DENTE, *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino, 2011.

² ITALIADECIDE, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Bologna, Il Mulino, 2009; A. MACCHIATI, G. NAPOLITANO (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino, 2009.

³ NIMBY Forum è un progetto promosso dall'ARIS - Agenzia di Ricerche Informazione e Società (associazione *no profit* che sviluppa progetti di ricerca nell'ambito della comunicazione, nei settori dell'ambiente e dell'energia) nel cui ambito è attivato l'Osservatorio Media che rileva annualmente i casi di conflitti NIMBY trattati dai mezzi di informazione ricorrendo ad un monitoraggio che riguarda 300 testate quotidiane, 1400 periodici e un centinaio di siti internet.

di questa natura in corso sul territorio nazionale, che possono essere ricondotti a tre principali categorie: impianti connessi alla produzione di energia elettrica (57,4% dei casi censiti), al ciclo di gestione dei rifiuti (36%) o grandi infrastrutture stradali e ferroviarie (5,7%)⁴.

Le comunità locali hanno generalmente una elevata capacità reattiva: si organizzano tempestivamente in comitati di residenti e spesso sono in grado di bloccare la realizzazione delle opere contestate per molto tempo⁵.

Nella maggior parte dei casi la protesta si innesca in seguito a processi decisionali condotti al di fuori di qualsiasi scrutinio pubblico. Si tratta cioè di processi che seguono una dinamica DAD, Decisione Annuncio Difesa. Le scelte in merito alla desiderabilità o meno di un'opera o di un intervento e la stessa progettazione fino al livello di dettaglio vengono, cioè, condotte al di fuori di qualsiasi scrutinio pubblico (Decisione). La protesta scoppia quando il progetto definitivo è reso pubblico (Annuncio). A questo punto, tuttavia, i promotori hanno già impiegato moltissime risorse (temporali ed economiche) nella progettazione e tendono a puntare su una unica opzione: superare le opposizioni (Difesa)⁶.

Generalmente le istituzioni rispondono alla protesta con una variabile combinazione tra l'approccio *top-down* classico ed una parziale disponibilità al negoziato che può condurre al riconoscimento di compensazioni⁷. Il ricorso al dibattito pubblico, approccio di tipo inclusivo ispirato al paradigma della democrazia deliberativa, rimane estremamente raro, nonostante nel 2018 sia stato reso obbligatorio dalla legislazione nazionale per le grandi opere.

⁴ E. BLANCHETTI, S. SEMINARIO, *L'era del Dissenso*, in Osservatorio Nimby Forum. 13 edizione 2017/2018, https://www.nimbyforum.it/wp-content/uploads/2019/04/Nimby_forum_2018_doppia.pdf, 2018.

⁵ L. BOBBIO, A. ZEPPETELLA, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli, 1999.

⁶ R. KEMP, *The politics of radioactive waste disposal*, Manchester, Manchester University Press, 1992.

⁷ A. DAMONTE, *Procedura o sostanza? Perché le politiche infrastrutturali sono così difficili in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2010, pp. 87-114; A. MACCHIATI, G. NAPOLITANO (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, cit.; M. MORISI, A. PACI (a cura di), *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Oggetto di questo articolo è il primo dibattito pubblico realizzato in Italia su di una grande infrastruttura, prima ancora che la normativa nazionale lo prevedesse: la costruzione di un nuovo tratto autostradale denominato Gronda a Genova.

Il progetto della Gronda di Genova ha seguito per lungo tempo le tipiche dinamiche dei conflitti a base territoriale. Le istituzioni pubbliche hanno adottato un approccio di carattere autoritativo a cui comitati di residenti, associazioni ambientaliste, soggetti politici locali hanno risposto stabilendo significative forme di coordinamento e promuovendo in alcuni momenti chiave rilevanti *performance* conflittuali, riuscendo a determinare per molti anni una situazione di sostanziale blocco decisionale. Nella legislatura compresa tra il 2007 e il 2012, l'amministrazione comunale di Genova ha promosso il ricorso al dibattito pubblico che ha condotto alla riformulazione del progetto e all'attenuazione del conflitto. L'analisi presentata in questo articolo adotta l'approccio micropositivo proposto da Dunn⁸ che studia in profondità casi specifici al fine di identificarne i meccanismi che si sono attivati e che potrebbero attivarsi o meno, se adeguatamente sollecitati, anche in un numero più esteso di contesti. Ho infatti studiato il caso attraverso una estesa attività di osservazione partecipante: ho fatto parte integrante dello staff di supporto della Commissione presieduta dal Prof. Luigi Bobbio che ha organizzato il dibattito pubblico⁹. A distanza di poco più di un anno dalla sua conclusione ho inoltre rivolto interviste in profondità a tredici testimoni privilegiati: sei esponenti di comitati di residenti, due esponenti di associazioni ambientaliste, un amministratore locale, un dirigente regionale, un ricercatore di un *think tank* locale, due comuni cittadini che hanno avanzato durante il processo inclusivo proposte di varianti al tracciato autostradale.

L'articolo è così strutturato: il prossimo paragrafo propone una rassegna critica sulle interpretazioni riguardanti i conflitti a base territoriale; il terzo paragrafo ricostruisce in sintesi la storia del caso secondo un ordine cronologico; il quarto individua tre meccanismi che si sono attivati durante il dibattito pubblico ed il quinto espone le conclusioni generali.

⁸ W.N. DUNN, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1981.

⁹ Al Prof. Luigi Bobbio, scomparso nell'ottobre del 2017, rivolgo un pensiero pieno di commozione e gratitudine.

2. I conflitti a base territoriale

Conducendo una sintetica rassegna delle interpretazioni esistenti in letteratura sui conflitti a base territoriale Bobbio¹⁰ individua sei narrazioni sintetizzabili in altrettante parole chiave: il particolarismo, la sobillazione, la sproporzione tra costi e benefici, i rischi, luoghi contro flussi, il modello di sviluppo.

Si tratta di narrazioni che offrono peculiari interpretazioni in merito alle cause del conflitto e incorporano valutazioni di carattere normativo differenziate. Possono essere a loro volta ricondotte a tre famiglie di interpretazioni che focalizzano l'attenzione su oggetti distinti: il processo decisionale, il progetto, la politica pubblica.

2.1 Il processo decisionale

Le prime due narrazioni, rintracciabili in una parte della letteratura¹¹, sono fortemente svalutative nei confronti delle opposizioni e considerano i conflitti territoriali come il sintomo di processi decisionali che vedono la capacità di governo delle istituzioni pubbliche fortemente ridotte¹².

Ciò si legherebbe ad una grave frammentazione della società alla base della crisi della democrazia rappresentativa, dei suoi attori classici e degli stessi sentimenti di appartenenza nazionale¹³ che finisce per riflettersi anche in un assetto istituzionale caratterizzato da diversi livelli di governo dotati di competenze ambigue e sovrapposte che interagiscono disordinatamente¹⁴.

¹⁰ L. BOBBIO, *Conflitti territoriali: sei interpretazioni*, in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 4, 2011, pp. 79-88.

¹¹ P. BECKMANN, *Eco-hysteries and the technophobes*, Golem, Boulder, 1973; M. DEAR, *Understanding and overcoming the Nimby syndrome*, in *Journal of the American planning association*, 58, 1992, pp. 288-301; W.A. FISCHER, *Why are there NIMBYs?*, in *Land Economics*, 1, 2001, pp. 144-152; S. HUNTER, K. LEYDEN, *Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities*, in *Policy Studies Journal*, 23, 1995, pp. 601-619; C. PILLER, *The fail-safe society: Community defiance at the end of American technological optimism*, Basic Books, New York, 1991.

¹² La capacità di governo indica «la misura in cui l'azione governativa influenza le caratteristiche e la distribuzione della popolazione, delle attività e delle risorse all'interno del territorio sul quale esercita la propria sovranità», C. TILLY, S. TARROW, *La politica del conflitto*, Milano, Bruno Mondadori, 2008, p. 72.

¹³ G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993.

¹⁴ A. MACCHIATI, G. NAPOLITANO (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, cit.

La protesta è dunque ricondotta al riemergere di identità particolaristiche tipiche delle reti di obbligazione premoderne che assumerebbero attualmente una nuova declinazione (i comitati locali di residenti), erodendo le forme di rappresentanza basate sulle reti universalistiche che si sono progressivamente sviluppate con l'evolversi degli stati nazionali e che hanno visto nei partiti una delle loro manifestazioni di maggior rilievo¹⁵. L'accento sulle possibili strumentalizzazioni a cui questi nuovi attori locali sarebbero soggetti – il tema della sobillazione – non fa che rafforzare un quadro interpretativo che vede la protesta in contrasto con l'interesse generale ed essenzialmente espressione di una forma di deleterio *free riding* delle comunità locali.

Se le letture che fanno leva sul particolarismo e la sobillazione sono certamente discutibili perché tendono a rimuovere qualsiasi buona ragione degli oppositori, l'importanza della dimensione inerente il processo decisionale in rapporto ai conflitti territoriali emerge anche dagli studi psicosociali che hanno evidenziato come l'attenuazione del conflitto sia positivamente correlata al grado di coinvolgimento delle comunità locali nel processo di decisione¹⁶ e dalle stesse interpretazioni più simpatetiche nei confronti della protesta che tendono a sostenere la necessità di devolvere maggiori poteri verso il basso¹⁷.

2.2 Il progetto

La narrazione sulla sproporzione tra costi (o esternalità negative) e benefici concentra l'attenzione sul progetto oggetto di contestazione ed è in grado di spiegare l'intensa propensione alla protesta da parte dei soggetti contrari.

Le grandi opere e gli interventi con base territoriale si collocano infatti chiaramente tra quelle politiche in cui i costi sono concentrati (in questo caso per i residenti nelle vicinanze dell'infrastruttura o del servizio og-

¹⁵ C. TILLY, *Conflitto e democrazia in Europa, 1650-2000*, Milano, Bruno Mondadori, 2007.

¹⁶ M. ROCCATO, A. ROVERE, G. BO, *Interessi particolari e interessi generali*, in A. FEDI, T. MANARINI (a cura di), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradiate*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 43-66.

¹⁷ D. DELLA PORTA, G. PIAZZA, *Le ragioni del no. Le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto*, Milano, Feltrinelli, 2008.

getto di discussione), mentre i benefici sono diffusi nella collettività¹⁸. E, come noto, il tipo di *policy* oggetto di decisione finisce inevitabilmente per influenzare la composizione della rete di attori che si attivano e la stessa natura delle loro interazioni¹⁹: è allora la concentrazione delle esternalità negative unite ad un basso costo di mobilitazione per gli oppositori dovuto alla loro contiguità territoriale a favorirne l'emersione, mentre simmetricamente l'alta frammentazione dei benefici – peraltro solo potenziali e in genere posticipati nel tempo – induce una debole o del tutto assente mobilitazione dei soggetti favorevoli²⁰.

Si tratta di una lettura che è assai meno svalutativa delle opposizioni locali rispetto alle interpretazioni legate alla capacità di governo, posto che la protesta è, in definitiva, interpretata come una sorta di portato naturale del tipo di politica pubblica che si intende promuovere. Essa, tuttavia, tende a sovrastimare la razionalità degli attori che interagiscono e va integrata con le narrazioni che concentrano l'attenzione sul rischio e sulla competizione tra flussi e luoghi che, allontanandosi dalla concezione oggettivistica delle esternalità negative, pongono esplicitamente l'accento sulle percezioni e sugli aspetti immateriali.

La narrazione sul rischio fa riferimento alla prima di queste estensioni. Secondo questa prospettiva ciò che è cruciale non è tanto l'intensità delle esternalità negative in quanto oggettivamente misurabili, quanto la percezione del rischio che può derivare alla società ospitante che è socialmente diffusa tra la stessa popolazione locale, nella consapevolezza che esiste un sistematico scostamento tra la valutazione dei rischi condotti a livello scientifico e quelli percepiti dai cittadini comuni che «temono di più i rischi imposti di quelli assunti volontariamente, i rischi poco conosciuti rispetto a quelli noti, i rischi altamente improbabili ma catastrofici rispetto a quelli meno gravi ma più probabili»²¹.

¹⁸ J.Q. WILSON, *Political Organizations*, New York, Basic, 1973.

¹⁹ T. LOWI, *Four Systems of policy, Politics and Choice*, in *Public Administration Review*, 1972, pp. 298-310.

²⁰ Sulla scarsa propensione dei soggetti favorevoli a promuovere forme di azione collettiva si veda C. MANSFIELD CAROL, G. VAN HOUTVEN, J.C. HUBER, *The Efficiency of Political Mechanisms for Siting Nuisance Facilities: Are Opponents More Likely to Participate Than Supporters?*, in *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2-3, 2001 pp. 141-161.

²¹ L. BOBBIO, *Conflitti territoriali: sei interpretazioni*, cit., p. 82.

La centralità del rischio nella vita della società contemporanea come sottoprodotto dell'evoluzione tecnologica è del resto un dato assodato²² e nell'ambito della stessa epistemologia si sta facendo strada la consapevolezza secondo cui nello studio dei rapporti esistenti tra fonti di rischio, stato dell'ambiente e impatti sulla salute si debba abbandonare l'approccio riduzionista classico che presuppone la capacità di separare nettamente il soggetto che studia dall'oggetto che è studiato, a favore di un approccio integrato tra scienze naturali e scienze sociali in grado di offrire «un armamentario scientifico “arricchito” che da una parte “sopporti” l'incertezza e dall'altra, proprio per rendere ragione dell'istanza soggettiva che di volta in volta viene messa in gioco nell'interpretazione degli equilibri dei sistemi, si attrezzi fino ad introdurre anche un'esplicita considerazione dei sistemi di valori»²³.

La narrazione dei flussi contro i luoghi fa riferimento alla seconda estensione dell'accezione di esternalità negative. Si tratta di una narrazione che si rifà agli studi di Castells²⁴ secondo cui le società contemporanee tendono ad organizzarsi in reti costituite da un insieme di nodi interconnessi da flussi di merci, capitali o persone entrando in tensione con quello spazio dei luoghi, territorialmente e culturalmente identificato, in cui la maggior parte delle persone continua a vivere. Sotto questa prospettiva, al di là degli aspetti di disagio materiale o connessi al rischio percepito, le opere e i servizi oggetto di contestazione alimentano contese sul piano simbolico che si connettono ad effetti negativi sullo *status* sociale dei territori ospitanti. I luoghi, cioè, opporrebbero notevole resistenza ai flussi indesiderati: «il luogo che ospita una discarica riceve per ciò stesso uno stigma indelebile [...] E così chi riceve un'autostrada o una linea ad alta velocità o un campo nomadi. Scende di un gradino nel rango dei luoghi e trascina con sé verso il basso la reputazione dei suoi abitanti»²⁵. La rilevanza della dimensione simbolica è evidenziata anche dallo stesso CENSIS, in un rapporto che pure sposa la prospettiva dei sostenitori delle

²² U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000.

²³ F. BATTAGLIA, F. BIANCHI, L. CORTI, *Ambiente e salute: una relazione a rischio. Riflessioni tra etica, epidemiologia e comunicazione*, Roma, Il Pensiero Scientifico Editore, 2009, p. 104.

²⁴ M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, Cesano Boscone, Università Bocconi Editore, 2002.

²⁵ L. BOBBIO, *Conflitti territoriali: sei interpretazioni*, cit., p. 81.

grandi opere: «C'è una dimensione simbolica legata alle infrastrutture [...] che non può essere sottovalutata, perché gioca in modo rilevante nell'evoluzione dei rapporti con le comunità circostanti»²⁶.

2.3 *La politica pubblica*

I conflitti territoriali possono infine essere considerati come l'espressione di una controversia inerente la politica pubblica in cui il progetto contestato si inserisce e contribuisce a comporre. Si tratta di una controversia che tende ad esprimersi lungo due livelli tra di loro distinti, seppure interconnessi. Il primo livello riguarda lo specifico *mix* di strumenti di diversa natura²⁷ che connota la politica pubblica a cui si lega il progetto oggetto di conflitto. Il secondo livello riguarda il più generale paradigma o discorso egemone in cui la politica pubblica si colloca²⁸.

Sotto il secondo profilo i conflitti territoriali costituirebbero un campo privilegiato di contestazione del paradigma corrente orientato allo sviluppo economico a favore di un nuovo modello legato al discorso, ad oggi minoritario, della decrescita²⁹.

Si tratta di una linea interpretativa che tende ad associarsi ad un giudizio positivo sulla protesta ed i suoi promotori. Se la lettura che pone l'accento sulla capacità di governo li taccia di particolarismo e le interpretazioni che si concentrano sulle esternalità negative non esprimono giudizi di valore, in questo caso essi tendono ad essere considerati preziosi sostenitori di istanze universalistiche funzionali alla promozione del bene comune non solo del proprio territorio, ma della società nel suo insieme³⁰.

²⁶ CENSIS, *Tornare a desiderare le infrastrutture. Trasformazione del territorio e consenso sociale*, Roma, 2012, p. 51.

²⁷ HOWLETT e RAMESH individuano dieci principali strumenti di *policy* lungo una scala ascendente di grado di coinvolgimento diretto dello Stato.

²⁸ M.A. HAJER, *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practise: the Case of Acid Rain in Great Britain*, in F. FISCHER, J. FORESTER (a cura di), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, New York, Oxford University Press, 1993, pp. 43-76.

²⁹ D. DELLA PORTA, G. PIAZZA, *Le ragioni del no. Le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto*, cit.

³⁰ P. CAFARO, *Patriotism as an Environmental Virtue*, in *Journal of agricultural and environmental ethics*, 1-2, 2010, pp. 185-206; L. CARUSO, *Il territorio della politica. La nuova partecipazione di massa nei movimenti No TAV e No Dal Molin*, Milano, Franco Angeli, 2010.

Questa interpretazione ha il merito di far emergere una significativa connotazione che la contestazione degli interventi a base territoriale può assumere e che le altre letture non colgono. Al tempo stesso è anch'essa parziale e rimuove due questioni rilevanti.

Sotto un primo profilo, infatti, tende a non vedere quegli oppositori che senza mettere in discussione radicalmente il modello di sviluppo, né concentrare l'attenzione sulle esternalità negative microlocali, intendano discutere ad un livello intermedio, inerente gli strumenti di *policy* e la loro specifica combinazione da promuovere nel breve e medio periodo. Si tratta di orientamenti sostenuti in diversi conflitti da una parte del mondo ambientalista oltre che da specifici attori delle coalizioni di opposizione e che si può ragionevolmente supporre abbiano un qualche seguito anche nel corpo della società. Sotto un secondo profilo, i conflitti territoriali che hanno come oggetto progetti riguardanti strutture con funzioni sociali, come luoghi di culto di minoranze religiose o servizi pubblici rivolte a fasce della popolazione oggetto di stigmatizzazione diffusa tendono in questa lettura ad essere rimossi o ad essere nettamente distinti dai conflitti riguardanti le grandi opere. Si tratta di una lettura discutibile, se non altro perché non è così raro che una stessa istituzione pubblica sia contemporaneamente parte di una coalizione favorevole ad una grande opera e di progetti di impronta sociale potenzialmente in grado di suscitare opposizioni locali³¹.

3. Il caso della Gronda di Genova

La realizzazione di un nuovo tratto autostradale finalizzato a decongestionare l'autostrada costiera esistente a Genova ha una storia molto lunga di sostanziale stallo a cui l'amministrazione comunale ha cercato di far fronte dopo il 2007 con una esplicita scelta a favore dell'approccio inclusivo.

3.1 Il lungo blocco

Un primo progetto di massima risalente al 1984³² è oggetto di una forte opposizione sul territorio promossa da un consistente comitato di residenti.

³¹ L. TAKAHASHI, *Homelessness, AIDS, and stigmatization: the NIMBY syndrome in the United States at the end of the twentieth century*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

³² Le prime ipotesi progettuali sono del 1978, mentre la sua realizzazione è prevista dal Piano regolatore comunale del 1980.

In seguito alla sospensione degli espropri decretata dal TAR nel 1990 che accoglie il ricorso del comitato locale, si apre una lunga fase di attesa³³. Un nuovo tentativo per la realizzazione del collegamento, che assume la denominazione di “Gronda di Ponente”, si apre nel 2001 quando esso viene incluso nel programma nazionale delle opere strategiche. Il nuovo progetto preliminare elaborato tra il 2003 e il 2005 viene tuttavia nuovamente accantonato in rapporto alle opposizioni territoriali che persistono, mentre nel 2006 la Regione Liguria, il Comune e la Provincia di Genova attraverso un accordo di programma approvano una nuova ipotesi progettuale che, pur basandosi su di un tracciato in gran parte in galleria, prevede l’abbattimento e la ricostruzione con dimensioni sostanzialmente doppie del Ponte Morandi. Anche in questo caso il progetto incontra notevoli opposizioni sul territorio e sulla sua realizzabilità i dubbi appaiono trasversali³⁴. L’amministrazione comunale guidata dalla sindaco Vincenzi, che si insedia nel 2007 e si caratterizza per una linea di maggiore apertura verso il mondo ambientalista e le opposizioni locali dei residenti, nel tentativo di superare lo stallo, promuove esplicitamente il ricorso al dibattito pubblico sul modello francese³⁵.

3.2 *Il dibattito pubblico*

A Genova il dibattito pubblico si è svolto tra il dicembre 2008 e l’aprile 2009, mettendo in discussione oltre al tracciato già approvato altre quattro nuove ipotesi. Si è articolato in quattordici incontri aperti al pubblico e in tre laboratori ristretti a cui hanno preso parte una rappresentanza dei principali attori favorevoli e contrari all’opera. Hanno inoltre contribuito al dibattito, partecipando direttamente o inviando note, 33 tecnici ed esperti esterni, mentre 45 tra cittadini e organizzazioni hanno elaborato testi integralmente pubblicati, con la denominazione di “Quaderni degli

³³ G. IERACI, *Genova: bretella Voltri-Rivarolo*, in ISAP, *Le decisioni di opera pubblica e di urbanistica nelle città*, Giuffrè, Milano, 22, 1994, pp. 533-545.

³⁴ P. PUCCI, *Il dibattito sulla Gronda di ponente a Genova*, in *Urbanistica*, 142, pp. 67- 69, 2010.

³⁵ Il dibattito pubblico in Francia è obbligatorio dal 1995 per tutte le infrastrutture di grande rilevanza. Esso consiste in un articolato percorso di informazione, discussione e confronto nel merito tra proponenti di un’opera e cittadini gestito da una commissione indipendente quando il progetto non è ancora definitivo.

attori”, sul sito della commissione e in gran parte discussi negli incontri pubblici e nei laboratori ristretti.

Il rapporto conclusivo della commissione che ha gestito il dibattito pubblico non propone una indicazione univoca, ma dà ampio spazio ai dati, agli argomenti e alle proposte emerse durante il confronto in rapporto sia alla definizione del problema, che alle possibili soluzioni.

In merito al primo aspetto, essa sostiene che la congestione del traffico è emerso come un problema condiviso che tuttavia i diversi attori spiegano ricorrendo ad interpretazioni differenziate³⁶, a loro volta riconducibili a quattro principali posizioni: tre favorevoli all’opera (la Gronda come opera necessaria al sistema autostradale, allo sviluppo dell’economia genovese o alla riorganizzazione della mobilità cittadina) ed una contraria (la Gronda come soluzione sbagliata ad un problema da risolvere diversamente).

In merito al secondo aspetto il rapporto illustra e sintetizza i contenuti del confronto avvenuto con i tecnici su tutte le alternative progettuali emerse durante il dibattito. Si può distinguere l’opzione zero che punta sulla ferrovia e lo sviluppo dei mezzi pubblici, da un’ipotesi di carattere incrementale che suggerisce alcuni interventi mirati sulla rete viaria esistente rimandando ad una successiva valutazione sulla necessità di realizzare una nuova arteria, da 12 ipotesi di varianti più o meno radicali proposte da gruppi e singoli cittadini. Un’ampia trattazione è poi riservata a quanto emerso in rapporto alle esternalità negative, sia di carattere materiale (impatti sulle abitazioni con i relativi impegni assunti dai proponenti durante il dibattito) sia su questioni che riguardano il rischio sanitario per i lavoratori e la popolazione con le indicazioni sulle modalità per stimarlo e gestirlo adeguatamente avanzate dagli esperti terzi invitati dalla commissione ad intervenire negli incontri pubblici.

In seguito alla conclusione del dibattito Autostrade per l’Italia ha abbandonato il tracciato approvato nel 2006 a favore di un nuovo tracciato che non prevedeva l’abbattimento del Ponte Morandi ed è il frutto di alcune significative modifiche, coerenti con alcune delle proposte emerse nei Quaderni degli attori, apportate ad uno dei nuovi tracciati messi in discussione. Ha confermato inoltre gli impegni presi durante il dibattito sulle garanzie

³⁶ Essa può infatti essere letta come un problema di efficienza e di sicurezza del nodo stradale genovese, di sostenibilità ambientale, di sviluppo dell’economia o di qualità della vita.

da riconoscere ai proprietari delle case da abbattere e la disponibilità a confrontarsi costantemente con un nuovo osservatorio locale di controllo di cui facciano parte rappresentati dei residenti nelle aree interessate. Nel corso del successivo mese di giugno gli enti locali interessati hanno recepito il nuovo tracciato con una revisione dell'accordo di programma. Il progetto nei suoi contenuti fondamentali non è più stato rimesso in discussione, ma l'*iter* autorizzativo a livello regionale e nazionale si è prolungato per diversi anni. Si è concluso nel 2018 con l'approvazione a livello nazionale del relativo Piano di convalida. Il crollo del Ponte Morandi avvenuto nell'agosto dello stesso anno e la necessità di procedere ad una sua rapida ricostruzione ha determinato un ulteriore rinvio nell'avvio dei lavori della Gronda.

Il tema della sicurezza del Ponte Morandi non è l'oggetto di questo articolo. Va comunque rimarcato come nel 2009, al momento in cui il dibattito pubblico sulla Gronda è stato realizzato, non fosse un tema nell'agenda pubblica e non abbia quindi trovato una significativa attenzione durante tutto lo svolgimento del dibattito.

4. I meccanismi

Il dibattito pubblico ha visto l'attivazione di tre meccanismi durante il suo svolgimento sul campo: l'apertura di credito verso il processo, l'emergere di significative innovazioni che riguardano il merito del progetto ed una conseguente depolarizzazione delle preferenze.

4.1 L'apertura di credito

L'apertura inclusiva promossa dall'amministrazione comunale ha dovuto fare i conti con una situazione di stallo determinato da un conflitto consistente e di lungo corso. In altri termini, per potersi effettivamente sviluppare ha richiesto una apertura di credito da parte degli oppositori. Agli esordi del processo di confronto questa apertura appare parziale e revocabile, ma comunque presente:

«Quando c'è arrivata la notizia che si faceva il dibattito abbiamo fatto delle riunioni di coordinamento con il Ponente, la questione era se frequentarlo o boicottarlo [...] c'erano dei comitati in cui prevaleva la linea contraria [...] noi avevamo l'idea di andare a

vedere le carte, se poi ci sei, puoi condizionare [...]» (Esponente 2 del Comitato nell'area del Ponte Morandi).

Durante lo svolgimento del processo, tale apertura di credito, per quanto soggetta a parziali oscillazioni, non è venuta meno, evitando in entrambi i casi interruzioni premature e boicottaggi radicali:

«Noi siamo sempre stati accusati di far sempre delle critiche, ma [...], volevamo che il dibattito pubblico andasse avanti perché era l'unico modo di avere notizie [...] per noi era un modo per apparire, di andare sui giornali, quindi abbiamo fatto di tutto per mandarlo avanti» (Esponente 1 del comitato nell'area dell'alta Valpolcevera).

Alla fiducia, per quanto parziale, accordata dagli oppositori si è affiancato un simmetrico comportamento da parte dei principali proponenti dei progetti in discussione. Se non sono mancati significativi elementi di scetticismo, ampiamente riflessi negli editoriali della stampa locale, non è emersa alcuna esplicita delegittimazione del dibattito pubblico.

4.2 *Le innovazioni di merito*

Il dibattito pubblico ha condotto a significative innovazioni di merito del progetto originale che hanno attenuato le esternalità negative, sotto diversi profili.

Il nuovo tracciato della Gronda riduce da 497 a 85 i residenti che dovranno convivere con la nuova infrastruttura compresi tra i 25 e i 60 metri dall'opera e da 503 a 122 i residenti nella fascia entro i 25 metri. Questi ultimi sono coloro che dovranno abbandonare la propria abitazione: ai proprietari verrà riconosciuta una remunerazione degli immobili da abbattere a prezzo di mercato, parallelamente ad un risarcimento, riconosciuto anche agli inquilini, legato al disagio causato dalla necessità di trasloco. Il Comune si è inoltre impegnato a promuovere un servizio di accompagnamento al rialloggiamento.

Una delle principali varianti apportate in seguito al dibattito pubblico al tracciato della Gronda è frutto di un processo di interazione che si è sviluppato nella seconda parte del dibattito pubblico tra i tecnici di

Autostrade ed alcuni residenti della zona, che richiedono modifiche ad un tracciato, nella sua forma originale, piuttosto invasivo. Anche se non sono gli unici ad attivarsi, due sono i residenti che più di altri hanno avuto un ruolo di particolare rilievo in questo processo: Massimo Aceti e Riccardo Romeo. Tra di loro non si conoscevano, nessuno dei due era legato a movimenti o partiti politici, non faceva parte attivamente dei comitati locali, né disponeva di competenze di progettazione di carattere professionale, semmai di una media cultura tecnica coltivata nel corso degli anni per motivi di lavoro o di interesse personale.

Entrambi, conoscendo molto bene il proprio territorio, hanno avanzato durante il dibattito pubblico delle proposte di modifica al tracciato, passando progressivamente da un iniziale scetticismo ad un atteggiamento di maggiore fiducia sulla possibilità di incidere effettivamente sul progetto:

«All'inizio non ero troppo ottimista, poi andando avanti mi sono reso conto che ero molto seguito dai politici e poi c'era anche un buon lavoro della commissione che mi rispondeva sempre, ecco, non mi sono sentito solo» (Massimo Aceti, cittadino residente nella sinistra Polcevera, intervista del 15 luglio 2010).

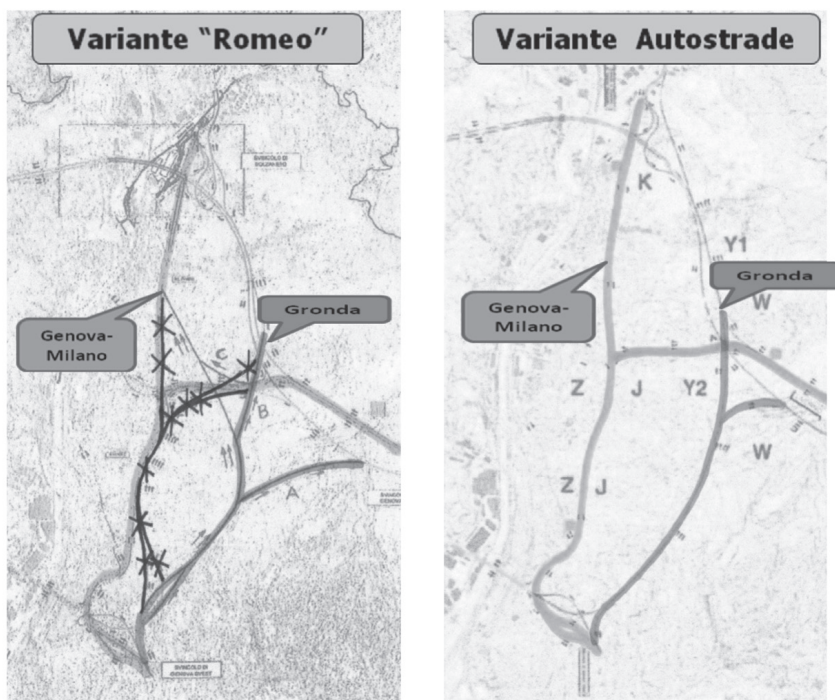
«Ho passato tre mesi di massima preoccupazione, però ero ottimista, non riuscivo a immaginare che il Comune che aveva promosso il dibattito non avrebbe preso in considerazione nessuna proposta ed è per questo che ho tirato fuori le mie [...] io ne avrei tirato fuori anche mille!» (Riccardo Romeo, cittadino residente nella sinistra Polcevera, intervista del 15 luglio 2010).

Entrambi hanno formulato e riformulato diverse proposte sulla base di un intenso confronto con gli stessi progettisti del soggetto proponente dell'opera. La Figura 1 confronta la terza proposta elaborata da uno dei cittadini, Riccardo Romeo con il progetto rielaborato da Autostrade per l'Italia in seguito al dibattito pubblico. Nella piantina elaborata da Romeo si può notare il tracciato inizialmente previsto dalla Gronda, adiacente all'autostrada attualmente esistente (tratto in colore nero e crocettato), parallelamente alla variante proposta (evidenziata con un tratto rosso di maggiore spessore rispetto alla parte alta della Gronda), più ad est e in gal-

leria. La seconda piantina evidenzia (sempre con tratto rosso di maggiore spessore) la soluzione finale: essa è integralmente in galleria come richiesto e segue un andamento piuttosto simile a quello ipotizzato da Romeo. Oltre alle modifiche al tracciato il dibattito pubblico ha inoltre indotto il soggetto proponente ad impegnarsi ad adottare modalità di scavo per le gallerie in grado di evitare la dispersione di polveri di amianto nell'ambiente lungo tutto il loro svolgimento e non solo nei punti a maggiore rischio.

«Il fatto che Autostrade abbia detto che considererà tutto il territorio amiantifero è positivo, poi nei fatti bisogna vedere se sarà così» (Esponente 1 del comitato nell'area dell'alta Valpolcevera).

Figura 1. *La terza variante Romeo e il tracciato proposto da Autostrade dopo il dibattito pubblico*



Il dibattito pubblico non ha invece condotto a innovazioni chiaramente rilevabili e riconducibili ad esso sul versante della politica della mobilità. Non di meno esso ha costituito una occasione per gli attori che maggiormente premono in questa direzione (le associazioni ambientaliste) per promuovere e diffondere maggiormente il proprio discorso:

«Di aspettative ne avevamo poche, era molto allettante per noi la partecipazione [...] non potevamo non partecipare [...] il dibattito pubblico era uno strumento per dire la nostra [...] dentro il rapporto finale ci sono tante cose che sono entrate che noi condividiamo totalmente» (Esponente di Legambiente).

4.3 *La depolarizzazione*

In seguito al dibattito pubblico si è verificata una parziale depolarizzazione: i principali attori non hanno cambiato il segno delle proprie preferenze, ma le hanno articolate ed attenuate.

La preferenza più forte a favore del progetto originario era della Regione. Il nuovo progetto successivo al dibattito pubblico è considerato *sub* ottimale. Il nuovo tracciato della Gronda è più lungo e costoso e probabilmente meno efficiente sul piano trasportistico.

«Nella sua versione finale l'opera costa di più. [...] Se si fa la Gronda bassa io sposto il 60% del traffico sul nuovo tratto oltre al 100% dei tir, ma se la faccio alta come nel progetto finale sposto solo il 40% del traffico e non ci va il 100% dei tir» (Funzionario della Regione Liguria).

Nonostante queste remore, la Regione non si è opposta al nuovo tracciato, in quanto ha garantito una significativa attenuazione del conflitto legata allo stesso "sgranarsi" del fronte delle opposizioni.

Dopo la conclusione del dibattito e la scelta a favore di un nuovo tracciato si è verificata una frattura fra i comitati: il comitato più consistente e radicato ha abbandonato il coordinamento unitario stabilito durante il dibattito pubblico con gli altri comitati minori ed ha accettato di prendere parte al nuovo osservatorio locale che ha seguito la progettazione di dettaglio dell'opera:

«L'osservatorio ci ha lacerato all'interno del coordinamento dei comitati [...] il nostro comitato è d'accordo, molti degli altri no e quindi siamo usciti dal coordinamento» (Esponente 1 del Comitato nell'area del Ponte Morandi).

Si tratta del resto del comitato che si era maggiormente rafforzato durante lo stesso processo dibattito pubblico grazie all'intensa mobilitazione dei residenti favorita dalla divulgazione durante il dibattito pubblico di informazioni prima riservate come l'elenco delle abitazioni potenzialmente da abbattere:

«Il fatto di aver proposto cinque tracciati ha messo in allarme mezza Genova, c'è stata una mobilitazione enorme anche perché si sono pubblicati i numeri civici delle case da abbattere» (Esponente 2 del comitato nell'area dell'alta Valpolcevera).

Le stesse associazioni ambientaliste più radicate in città, pur non condividendo le soluzioni adottate in seguito al dibattito pubblico, non hanno mancato di riconoscere esplicitamente gli aspetti positivi che dal loro punto di vista si sono fatti strada:

«Il dibattito pubblico ha iniziato un percorso [...] bisogna soffiare sulla Regione perché facciano una legge [...] si possono fare dibattiti pubblici anche su piccole aree [...] ad esempio nel piano di ristrutturazione delle ferrovie, faranno dei grattacieli, più volte ho chiesto dove come e quando, non abbiamo mai avuto risposta [...] se tanti piccoli dibattiti pubblici possono aiutare a modificare il pensiero [...] la nostra speranza è che sia stato un inizio a cui sono contento di aver partecipato» (Esponente di Italia Nostra).

5. Conclusione

La rassegna critica della letteratura condotta nella prima parte dell'articolo ha fatto emergere come ciascuna lettura di carattere monodimensionale dei conflitti a base territoriale risulti sostanzialmente insoddisfacente: ciascuna di esse coglie alcuni aspetti rilevanti del fenomeno, ma tende ad ometterne o distorcerne altri. Una interpretazione più convincente può assumere che questi conflitti tendano a combinare controversie

con oggetti differenziati: la configurazione e la natura del processo decisionale, le esternalità negative legate al progetto (materiali, percepite e simboliche), gli obiettivi e gli strumenti della politica pubblica in cui l'opera o il servizio contestato va ad inserirsi, il più generale paradigma di riferimento in cui la stessa *policy* è immersa.

L'approccio inclusivo su cui si basa il dibattito pubblico si propone di affrontare ciascuno di questi aspetti: il tentativo consiste nell'estendere la partecipazione nell'ambito del processo decisionale ai principali *stakeholders*, innestando interazioni costruttive che riguardino tanto la questione delle esternalità negative nella loro multiformità, che la controversia a livello di *policy* nelle sue varie declinazioni³⁷.

Una valutazione generalizzabile sugli esiti che il dibattito pubblico è in grado di determinare sull'andamento di questo tipo di conflitti appare tuttora prematura, posto che gli stessi studi che hanno riguardato l'esperienza di questo tipo maggiormente istituzionalizzata e continuativa nel tempo – il dibattito pubblico francese – non propongono risposte del tutto univoche, quanto piuttosto una articolata composizione di effetti parziali, che possono riguardare tanto i progetti e le politiche che gli attori³⁸.

Detto in altri termini, se assai difficilmente il dibattito pubblico, anche in virtù dello specifico contesto conflittuale in cui generalmente si innesta che induce naturalmente nei partecipanti un atteggiamento di chiusura cognitiva³⁹, sono in grado di incarnare l'idealtipo di deliberazione, in diversi casi appare in grado di definire forme di negoziazione deliberativa nel cui ambito gli attori hanno l'opportunità di individuare soluzioni innovative in rapporto alle esternalità negative e sperimentare processi di *problem solving* su almeno alcune delle questioni sul tappeto, maturando al contempo parziali riformulazioni dei propri punti di vista⁴⁰.

³⁷ M. CALLON, P. LASCOURMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil, 2001.

³⁸ M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.M. FOURNIAU, B. HÉRIARD DUBREUIL, R. LEFEBVRE (a cura di), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

³⁹ G. PANTALEO, *Gestire il molteplice: una prospettiva psicologica sulla deliberazione pubblica*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi Editore, 2005, pp. 75-90.

⁴⁰ J. MANSBRIDGE, J. BOHMAN, S. CHAMBERS, D. ESTLUND, A. FØLLESDAL, A. FUNG, C. LAFONT, B. MANIN, L. MARTI, *The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*, in *The Journal of Political Philosophy*, 1, 2010, pp. 64-100.

È in definitiva ciò che è successo anche nel caso del dibattito pubblico sulla Gronda di Genova. Il suo studio contribuisce a spiegare come la sua concreta attuazione si lega al dispiegarsi di tre meccanismi tra di loro strettamente concatenati: l'apertura di credito verso il processo, significative innovazioni nel merito del progetto e la depolarizzazione delle preferenze.

Le innovazioni di merito sono in gran parte frutto di una effettiva interazione costruttiva che non sarebbe stata possibile senza un livello minimo di fiducia nei confronti del processo, ossia di una apertura di credito che non si richiudesse velocemente dopo l'iniziale interesse per una modalità di interazione piuttosto inedita. E ciò si può spiegare con il fatto che le diverse parti hanno avuto durante l'interazione la chiara percezione che gli esiti di merito a cui si sarebbe giunti non erano completamente predeterminabili con certezza da nessuna di esse.

A sua volta la depolarizzazione delle preferenze e l'attenuazione del conflitto si legano alle innovazioni di merito che sono intervenute sul progetto.

Il conflitto non si può dire risolto. Permangono soggetti contrari al progetto riformulato in seguito al dibattito che, peraltro, è oggetto di riflessione critica anche sul versante dei soggetti favorevoli. E tuttavia il conflitto si è ampiamente trasformato secondo una dinamica assai diversa da quella seguita quando esso tende a radicalizzarsi.

Se infatti la radicalizzazione si fa spesso strada attraverso la saldatura di soggetti con estrazione ed orientamenti ampiamente diversificati che ricorrono a collanti di carattere fortemente simbolico – ad esempio, la riattualizzazione in forma mitica della lotta di Resistenza per il movimento contrario alla nuova linea ferroviaria Torino-Lione⁴¹ – lo stabilirsi di modalità di interazioni tra le parti meno irriducibili si è chiaramente correlato al ricorso ad un processo inclusivo con una posta in gioco reale che ha condotto ad una trasformazione sensibile dell'oggetto del contendere.

⁴¹ T. MANNARINI, L. CARUSO, M. LANA, *La dimensione conflittuale. Noi e loro*, in A. FEDI, T. MANNARINI (a cura di), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradiate*, Milano, Franco Angeli, 2008.