

Monica Penco, Luca Raffini



Il dialogo tra città e porto. L'esperienza dei Dibattiti pubblici in ambito portuale in Francia e in Italia

Introduzione. Verso una nuova integrazione tra città e porto

Dal Medioevo fino alla prima rivoluzione industriale tra la città e il suo porto – o tra il porto e la sua città – vi è una stretta integrazione, sul piano spaziale ed economico-funzionale. La quasi totalità delle attività produttive e commerciali della città è direttamente o indirettamente legata all'attività portuale. La stessa identità della città è strettamente connessa alla sua dimensione portuale.

Le prime trasformazioni di questo modello si hanno con l'industrializzazione e con l'aumento degli scambi commerciali, tra la fine del diciannovesimo secolo e l'inizio del ventesimo secolo. L'ampliamento e la diversificazione delle attività realizzate in area portuale e l'aumento dell'indotto determinano un incremento delle superfici portuali, che vengono ora utilizzate per movimentare, stoccare e lavorare direttamente le materie prime. Questa dinamica si consolida e si amplifica con lo sviluppo delle moderne città industriali, a partire dalla metà del ventesimo secolo. Le grandi città portuali diventano sedi di grandi industrie che, grazie alla prossimità al porto, possono ricevere direttamente le materie prime da navi che diventano sempre più grandi. Rotterdam e Marsiglia diventano dei centri petrolchimici, Anversa si specializza nella chimica e Amsterdam nella produzione di ferro e di acciaio (Merk 2018, p.102). Anche in Italia i principali porti diventano dei centri industriali, con lo sviluppo di poli petrolchimici (es. Porto Marghera) e siderurgici (Taranto, in primis). Altre

città portuali, e in particolare Genova, in virtù della loro grandezza e del posizionamento strategico, invece che specializzarsi, ospitano tutte le principali attività industriali legate ai porti, dalla cantieristica, al settore petrolchimico e siderurgico.

I porti, oltre a movimentare l'80% delle merci, a livello globale (UNCTAD 2009), diventano poli industriali, e promuovono la diffusione di una serie di attività economiche collaterali. I porti, in ragione della loro capacità di generare forti esternalità (Clark et al 2004), hanno sempre avuto, storicamente, un impatto sulle economie regionali in cui si inseriscono assai più rilevante rispetto ad altre infrastrutture trasportistiche, come gli aeroporti. Nondimeno, l'impatto di tali esternalità tende a ridursi progressivamente a partire dagli anni Settanta, per via di due fattori (cfr. Ferrari et al. 2012). Da un lato, nei grandi porti le esternalità economiche generate dalle attività portuali tendono vieppiù a trascendere i confini cittadini e regionali, per assumere una dimensione nazionale – mentre le esternalità negative tendono a rimanere legate al territorio (Ferrari et al. 2006). Dall'altro, il valore aggiunto generato sul territorio dalle attività portuali, pur rimanendo rilevante, tende a diminuire per via dei nuovi sistemi di organizzazione del lavoro, sempre più “capital intensive” e sempre meno capaci di generare occupazione (Musso et al., 2000).

A questa progressiva attenuazione del legame diretto tra sviluppo portuale e sviluppo della città e del territorio corrisponde una minore capacità, da parte delle amministrazioni territoriali, di incidere sulla gestione e sulla pianificazione strategica del porto. Le scelte riguardanti il porto si spostano a livello nazionale, e aumenta, al contempo, il potere delle grandi imprese che gestiscono le attività di trasporto marittimo e delle multinazionali proprietarie delle grandi industrie.

Il porto non coincide più – o, almeno, non in maniera così stretta – con la città, sul piano economico, politico, identitario, ma anche sul piano spaziale, dal momento che il porto tende vieppiù ad allontanarsi dalla città.

Facendo riferimento alla tipologia di città portuali elaborata da Ducruet (2005), possiamo affermare che l'autonomizzazione/separazione del porto dalla città sarà tanto più evidente quanto più vi sarà una sproporzione tra importanza del porto e rilevanza della città che lo ospita. La tipologia di Ducruet, infatti, è costruita intrecciando le due dimensioni, permettendo di rilevare diversi tipi di città portuale. Una grande metropoli con un porto relativamente piccolo si configura come una metropoli costiera, mentre una città di piccole o medie dimensioni con un grande porto rappresenta una città portuale principale. È il caso dei principali porti italiani, compreso quello di Genova,¹ a differenza dei grandi porti situati in capitali (Londra) o in città come Amburgo, seconda città tedesca dopo Berlino, che rappresentano delle “World Port City”, ovvero, grandi città con grandi porti.

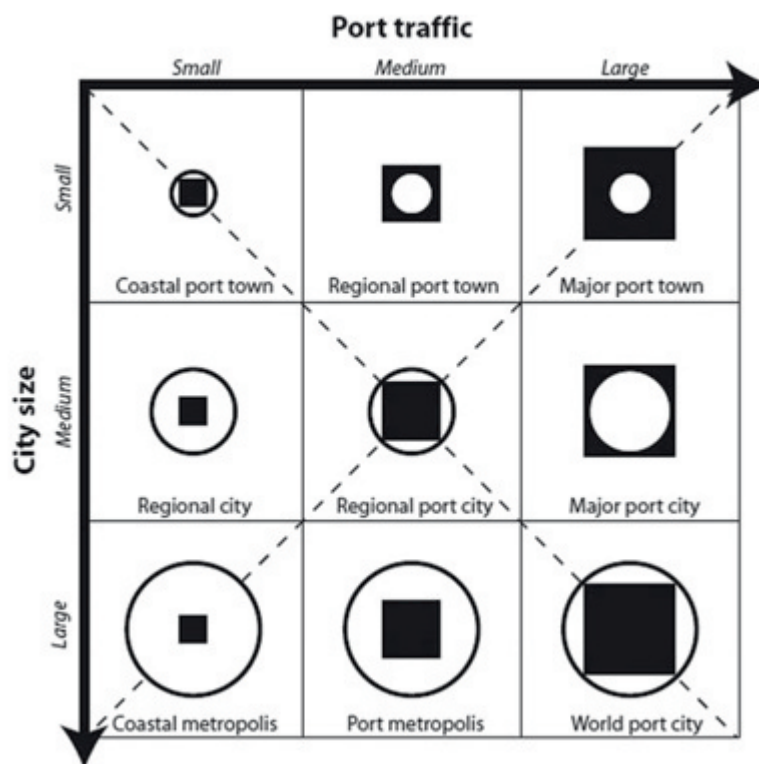


Figura 1. La tipologia delle città portuali.

(Fonte: Ducruet, 2005, cfr. Carpenter, Lozano 2020, p. 5.)

Tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta dello scorso secolo, lo spostamento del baricentro dei porti verso le aree esterne alla città subisce un'accelerazione. L'aumento esponenziale dei volumi (in termini di merci trasportate, di aumento della grandezza delle navi, e quindi di spazi portuali necessari per stoccare e movimentare le merci) spinge il porto alla ricerca di nuovi spazi, non disponibili nella sede storica. Le vecchie aree portuali, che in molti casi mantengono la struttura assunta nei secoli precedenti, non rispondono più ai nuovi bisogni, e la loro conformazione rende impossibile una loro ristrutturazione, e finiscono in questo modo per essere progressivamente abbandonate, o relegate ad attività marginali.

In questi decenni aumenta in modo esponenziale la percentuale di merci trasportate via container. La "containerizzazione" (Baird 1996) – introdotta solo all'inizio degli anni Sessanta – oltre a richiedere la costruzione di spazi più grandi e adeguatamente attrezzati per il nuovo metodo di trasporto –

contribuendo quindi ad allontanare i porti dalla città – accelera e radicalizza il processo, sopra accennato, di riduzione di valore aggiunto e, in particolare, di minore produzione di impiego.

La crisi della relazione tra città e porto trova espressione concreta in un progressivo degrado del *Waterfront* che, da luogo di comunicazione e di ricucitura tra porto e città, diventa uno spazio economicamente e socialmente – oltre che urbanisticamente – marginale (Hoyle 1998, Merckx et al 2003).

I primi processi di riqualificazione/rigenerazione dei *Waterfront* risalgono agli anni Ottanta. L'esito dell'intervento – spesso realizzato in concomitanza con l'organizzazione di grandi eventi – è, soprattutto nei porti del Mediterraneo – si pensi a Port Vella a Barcellona e al Porto Antico di Genova – la costruzione di nuovi spazi commerciali e culturali, restituiti alla città e che diventano elementi di attrazione turistica.

Il *Waterfront* rappresenta una risorsa strategica di straordinaria rilevanza, in quanto rappresenta l'interfaccia tra porto e città, ovvero il luogo in cui «la geografia del porto e della sua città si incontrano» (Daamen, Vries 2013). Sotto questo punto di vista, la trasformazione dell'antica area portuale in nuovo spazio urbano, rappresenta un primo importante passo, ma non esaurisce la ricucitura della relazione tra città e il porto. Se, infatti, la riqualificazione del *waterfront* e la rigenerazione degli antichi spazi portuali favorisce il rilancio turistico del centro storico, soprattutto nel caso di porti che si estendono linearmente sulla costa prospiciente la città, rimane spesso aperta la questione della relazione tra il porto e i quartieri periferici della città, che sono quelli che, oggi, vivono maggiormente gli effetti delle attività portuali.

La riqualificazione del *waterfront*, in definitiva, rischia di rimanere un progetto puntuale, al di fuori di una più ampia strategia di ripensamento della relazione tra città e porto, mentre i porti continuano a costituire “un mondo a parte” (Lavad-Letilleul 2012) rispetto alle città che li ospitano. Non solo, il processo di industrializzazione ha generato spazi dismessi, da riqualificare e rifunzionalizzare, che risultano però meno appetibili per gli investimenti rispetto alle aree centrali, e cui è perciò più difficile intervenire.

Dal momento che gli interessi della città non coincidono più in forma diretta con gli interessi del porto, la relazione tra città e porto si pone vieppiù al centro di nuovi conflitti urbani. Ne sono protagonisti gli abitanti, che subiscono l'impatto delle esternalità prodotte dal porto, in termini di inquinamento, di traffico, di utilizzo degli spazi a scapito di altre attività. I progetti riguardanti lo sviluppo dei porti, come tutti i progetti sulle grandi infrastrutture, trovano, quindi, l'opposizione degli abitanti che ritengono di subirne i costi, e solo in maniera marginale i vantaggi (della Porta, Piazza 2008). Come osserva Lavad-

Letilleul (2012), questo genere di conflittualità ha come oggetto la difficile conciliazione tra l'obiettivo dello sviluppo e i bisogni di una società orientata al consumo, e l'aumentata sensibilità nei confronti della tutela dell'ambiente e della qualità della vita, che diventa quanto più aspra quanto più si percepisce un distacco tra chi trae beneficio dalle attività portuali e chi ne subisce le esternalità negative. Si tratta, ora, di conciliare i bisogni, le aspettative e le richieste del vasto mondo di *stakeholders* che ruotano attorno al porto, con quelli degli abitanti della città.

È in questo contesto, segnato da nuove trasformazioni e nuove sfide, che la questione della relazione tra città e porto diventa un tema centrale, spingendo l'amministrazione del porto e le istituzioni cittadine a perseguire nuove strategie di integrazione. Si apre una nuova stagione, in cui al centro delle strategie di sviluppo vi è un ripensamento delle funzioni del porto nell'ambito di una visione complessiva di sviluppo territoriale.

Le trasformazioni nella *governance* dei porti

La parola chiave che accompagna i progetti di ricucitura tra porto e città è sostenibilità, intesa come conciliazione virtuosa di sviluppo economico e di sviluppo sociale. La sensibilità dei cittadini nei confronti delle esternalità del porto sulla città è aumentata, in maniera almeno proporzionale alla progressiva diminuzione della ricaduta economica diretta sulla città, che spinge viepiù i cittadini a guardare al porto come a un problema, più che come a una risorsa.

Questa dinamica è amplificata dal momento che si riducono le attività industriali, a favore di attività come il trasporto via container che, oltre a essere a bassa intensità di lavoro, hanno un basso impatto in termini di indotto, ma che rappresentano un'attività a cui non può rinunciare un porto che ambisca a inserirsi in maniera efficiente nella "*supply chains*" globale, al cui interno assumono un cruciale ruolo di *hub* di connessione intermodale (De Langen, Sharypova 2013).

Gateway ports have, in many cases, simply become transit places, incapable of keeping a substantial part of the goods' value in the surrounding territory whilst they must deal with the production of negative externalities: pollution (air, water, sound and visual), road congestion and accident rates. On this basis, we understand how port cities currently tend to perceive their port as a "foreign body" more than as a potential driving force fostering their socio-economic development (Parola, Maugeri 2013, p. 114).

Affinché le attività portuali possano riaffermarsi come cardine di una strategia di sviluppo territoriale integrata e sostenibile i porti sono chiamati ad integrare le tradizionali attività terminalistiche, che, nel contesto della containerizzazione appaiono sempre meno capaci di creare valore aggiunto – con attività economiche legate ai servizi di logistica. A sua volta, questo tipo di sviluppo richiede una *governance* capace di promuovere investimenti in *marketing*, formazione ed innovazione (De Langen 2007, p. 458), che sappia comunicare al suo esterno, e che si apra a processi di coinvolgimento di *stakeholders* e cittadini nella definizione delle scelte strategiche.

A fronte di una pressione a rendere il porto competitivo a livello globale (Merk 2013), e al contempo a gestire i rapporti sempre più complessi con la città e con il territorio circostante, i porti diventano oggi luogo di confronto e di conflitto tra una pluralità di interessi difficilmente conciliabili, che coinvolgono una pluralità di *stakeholders*, a livello locale e globale, ognuna portatrice di specifici interessi e diversamente capace di influenzare la governance portuale. Le strategie di sviluppo del porto possono, infatti, porsi in conflitto con le strategie di sviluppo urbano, rispetto alle strategie di protezione dell'ambiente, alle politiche di promozione del lavoro e di miglioramento delle condizioni di lavoro, agli obiettivi di sicurezza e di qualità della vita degli abitanti e, nel complesso, alle strategie di sviluppo economico della città (ivi, p. 460-461).

Parola e Maugeri (2013) hanno realizzato un importante studio in merito alle dinamiche conflittuali sviluppatasi nei principali porti francesi ed italiani: Nantes-St.Nazaire, Le Havre, Dunkerque, e Genova, Napoli, Livorno e La Spezia, attraverso una serie di interviste somministrate alle Autorità di sistema portuale e agli *stakeholders*: terminalisti, lavoratori portuali, industrie manifatturiere legate al porto, utenti, gruppi ambientalisti locali, residenti, governi locali e regionali, governo nazionale. L'analisi realizzata da Parola e Maugeri si conclude con l'individuazione di un conflitto multi-scalare e multi-causale, che, a seconda dall'oggetto, può generare alleanza e conflitti variabili tra la pluralità di *stakeholders* coinvolti, e che può, nondimeno, svilupparsi anche internamente ai diversi gruppi, compresi i diversi livelli istituzionali. Come evidenziano gli autori, i porti svolgono un ruolo strategico nel promuovere l'interesse pubblico, in termini di contributo alla crescita economica – a livello nazionale – di scambio con gli altri paesi, di creazione di lavoro, di miglioramento della qualità della vita, e per fare ciò devono ottimizzare l'uso di risorse limitate. Ma i porti sono anche al centro di interessi di tipo privato, da parte di investitori che assumono rischi di tipo imprenditoriale e perseguono un

legittimo profitto. Questa duplice caratterizzazione si riflette nelle tradizionali modalità di amministrazione, di tipo verticistico e caratterizzate da una combinazione di burocrazia e tecnocrazia, che le autorità portuali sono oggi chiamate a superare, aprendo spazi di governance condivisa, che riescano a includere la pluralità di *stakeholders* interessati al tema dello sviluppo portuale.

L'introduzione delle Autorità di Sistema Portuale, in Italia – in maniera non dissimile a quanto avvenuto in altri paesi – si colloca in questo contesto. La riforma della *governance* in chiave inclusiva e la sperimentazione di nuove modalità comunicative rappresentano uno strumento per rispondere alla sfida di definire strategie di sviluppo nel lungo periodo, costruire reti, assumere un ruolo di guida nelle politiche di innovazione (van der Lugt et al. 2013).

Le Autorità di Sistema portuale sono chiamate, al contempo, a promuovere l'interesse pubblico e a sviluppare piani di sviluppo che rendano il porto capace di attrarre investimenti e di posizionarsi strategicamente nei flussi globali,² spostando il *focus* dalle dinamiche di governo interne al porto stesso, per riconsiderare il loro spettro di influenza al di là dei confini del porto (Parola et al. 2013).

They are changing their roles and strategic orientation from being merely a regulator and facilitator into becoming an entrepreneurial developer, involved in the development of inland multimodal connections. In parallel, terminal operators [TOCs], who have traditionally focused on the seaside, are also showing awareness of the advantages of looking beyond their traditional geographical domain (van der Lugt, Rodrigues, van der Berg 2014).

Sul piano dei singoli progetti, i processi di *governance* condivisa hanno come oggetto il confronto in merito all'opportunità di realizzare un progetto, la scelta della sua ubicazione, le modalità della sua realizzazione, la discussione in merito agli impatti subiti per le popolazioni e i territori costieri (Lavad-Letilleul 2012), adottando un approccio capace di integrare le valutazioni economiche con tematiche di tipo economico, sociale, ambientale, politico e culturale (Parola et al. 2017, Carpenter e Lozano 2020, p. 1), ma il dibattito su progetti puntuali converge nel definire una più complessiva strategia condivisa di sviluppo.³

La letteratura sulle esperienze realizzate in materia evidenzia che i processi di *governance* allargata effettuati in ambito portuale, tuttavia, si sono perlopiù limitati all'adempimento formale di procedure di coinvolgimento degli *stakeholders* previste dalle normative, o son stati

approcciati dai proponenti come un mero strumento di rafforzamento della legittimità (Tamatey Lawer 2019, p. 736). Nei paragrafi che seguono concentriamo l'attenzione su uno specifico strumento di coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholders*, il Dibattito pubblico (DP), proponendo una sintesi critica delle sue applicazioni in ambito portuale in Francia e in Italia. Si analizzano i temi affrontati e i risultati ottenuti, chiedendoci se e come l'introduzione di questo strumento è riuscita ad attivare dinamiche di confronto più ampio e a favorire una ricucitura tra porto e città.

Lo strumento dibattito pubblico

Tra gli strumenti che hanno maggiormente incontrato il favore di amministratori pubblici e committenti privati per affrontare temi conflittuali, dirimere controversie, definire nuovi progetti di sviluppo urbanistico, attivare percorsi dialogici tra soggetti istituzionali e non, vi è senza dubbio l'ampio e complesso universo delle procedure partecipative e deliberative. Tralasciando in questa sede la spinosa e sempre attuale questione dell'appartenenza delle differenti tecniche alle premesse teoriche della democrazia partecipativa o della democrazia deliberativa e rimandando alla copiosa letteratura disponibile sul tema (Bobbio 2002; Gbikpi 2005; Bifulco 2010; Nanz, Fritsche 2014), useremo qui il generico termine di procedure partecipative.

Nell'ambito di questa vasta gamma di dispositivi, uno in particolare, il DP su grandi opere (autostrade, elettrodotti, linee ferroviarie ad alta velocità, inceneritori, rigassificatori, centrali elettriche, etc.), ha raggiunto il massimo livello di istituzionalizzazione in Francia.⁴ Come ci ricordano Bobbio (2010) e Damonte (2009), i progetti relativi alle grandi opere tendono a incontrare una doppia opposizione: non solo i residenti delle aree interessate contestano la realizzazione contingente dell'opera, ma, spesso, a essi si aggiungono associazioni ambientaliste di diversa provenienza che generalmente vanno a criticare l'intero modello di sviluppo proposto dall'Amministrazione in questione. È su queste basi che nasce nella Francia di fine anni Novanta, l'idea di *débat public*: a seguito delle violente contestazioni per la costruzione della linea di alta velocità TGV Lione-Marsiglia, venne infatti stabilito dal governo che i promotori di grandi opere avrebbero dovuto sottoporre i propri progetti a una discussione pubblica con la finalità di far emergere fin da subito dubbi e perplessità e giungere quindi a una decisione maggiormente consapevole. Introdotta nell'ordinamento francese dall'art. 2 della legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 – la c.d. legge

Barnier – relativa al rafforzamento della protezione dell’ambiente, la procedura ha subito nel corso del tempo molte modifiche a partire dall’inserimento – nel 2002 – della c.d. opzione zero relativa alla possibilità del proponente di ritirare il progetto e rinunciare all’opera qualora se ne mettano in dubbio le stesse opportunità realizzative. La normativa francese prevede la costituzione di un apposito organo, la *Commission nationale du débat public* (CNDP) che, di volta in volta, affida, qualora ne rilevi la necessità, l’organizzazione dei singoli dibattiti a *Commissions particulières du débat public* (CPDP).⁵ Il ruolo rilevante della Commissione nazionale viene ribadito anche nelle successive norme che vanno a modificare la legge del 1995. Attualmente, la Commissione, autorità amministrativa indipendente, consta di venticinque membri: presidente, due vicepresidenti, otto membri appartenenti ad assemblee elettive nazionali e locali, quattro magistrati, dieci rappresentanti di portatori di interessi (di cui sei proposti dai ministri competenti). La Commissione si attiva obbligatoriamente per progetti che superino una determinata soglia di costo mentre, per quelle opere che restano al di sotto di tale soglia, essa può comunque essere chiamata in causa da diecimila cittadini appartenenti a un paese membro e residenti in Francia; dieci parlamentari; un consiglio di un’unità territoriale preposta; una associazione di tutela ambientale riconosciuta a livello nazionale. Una volta attivata la procedura del DB, essa risulta semplice nella sua attuazione, ma altamente strutturata con tempi e modalità previste dalla normativa. Vi è una fase pre-dibattito durante la quale il committente (il *maître d’ouvrage*) effettua una serie di studi preliminari con lo scopo di accertare la fattibilità dell’opera e di definire una stima dei costi da cui dipenderà l’obbligatorietà dell’avvio del dibattito *ex lege*. La Commissione nazionale, acquisita la domanda, ha due mesi di tempo per esaminare la documentazione e verificare l’appartenenza del progetto alla fattispecie legislativa. In particolare, oltre al criterio della soglia economica, l’opera, per l’attivazione del *débat public*, deve avere rilevanza nazionale e rientrare nelle categorie previste dalla legge. Se si decide per l’avvio della procedura partecipativa, il committente ha sei mesi di tempo per predisporre il *dossier du maître d’ouvrage*, ossia l’insieme della documentazione che costituisce la base dell’informativa per il pubblico e che, data l’estrema rilevanza di questo elemento, deve essere approvato dalla Commissione nazionale – che ne verifica la fruibilità anche per “non addetti ai lavori” – e pubblicato sul sito di riferimento. Il dibattito vero e proprio dura dai quattro ai sei mesi – a seconda del tema – durante i quali la partecipazione del pubblico può assumere diverse modalità: in assemblee aperte, in gruppi tematici, con contributi ai *cahiers d’acteurs*, con l’invio di domande mediante i canali

informativi predisposti. Tali modalità di svolgimento del dibattito non sono stabilite per legge, ma decise, sulla base del tipo di progetto e della tematica affrontata, dalla Commissione particolare. Entro due mesi dalla conclusione della fase dialogica, la Commissione nazionale e la Commissione particolare devono redigere un resoconto (*compte-rendu*) e un bilancio finale (*bilan*) mentre il committente ha ulteriori tre mesi per decidere in merito al futuro dell'opera. Qualsiasi decisione – la ripresentazione del progetto iniziale, eventuali modifiche o la rinuncia alla realizzazione dell'opera – va comunque motivata.

Sebbene negli stessi anni in cui la Francia appronta la legge Barnier, l'Italia si muovesse, dal punto di vista normativo, in una direzione che Bobbio (2010) non esita a definire diametralmente opposta,⁶ cominciava però a emergere una sensibilità sul tema che avrebbe poi condotto all'introduzione dello strumento partecipativo anche all'interno dell'ordinamento giuridico del nostro paese. La grande eco del dibattito sulla legge partecipativa della Regione Toscana e l'aperta approvazione nei confronti dell'eventuale applicazione di siffatte procedure da parte di molte istituzioni ed enti locali – tra cui il sì convinto di Confindustria⁷ – hanno portato alle prime sperimentazioni *ante legem*.⁸

Il DB fa il suo ingresso ufficiale nel quadro normativo italiano con il Codice dei contratti pubblici adottato con decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016.⁹ L'articolo 22 del Codice parla prima in maniera generica degli «esiti di una consultazione pubblica, comprensivi di resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse», per poi menzionare esplicitamente il DB nei commi successivi. Come fa notare Vipiana (2019), l'articolo in questione, al secondo comma, non disciplina direttamente il DB, «ma rinvia a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro un anno dall'entrata in vigore del Codice degli appalti, sia la fissazione dei criteri volti a individuare le grandi opere infrastrutturali per cui è obbligatoria la procedura del DB, sia la definizione delle modalità di svolgimento e del termine di conclusione della medesima procedura». L'articolo 22 chiarisce infine che tutte le osservazioni raccolte in sede di dibattito saranno prese in esame durante la stesura del progetto definitivo e discusse in conferenza dei servizi. L'articolo in questione è stato poi modificato dal decreto correttivo del Codice degli appalti ossia il n. 56 del 17 aprile 2017. Oltre a chiarire che il DB sarebbe stato applicato agli interventi avviati dopo la pubblicazione del D.P.C.M., il decreto correttivo stabilisce una procedura di monitoraggio dell'intero percorso di applicazione dello strumento partecipativo mediante una Commissione istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il compito

di collezionare e rendere pubbliche informazioni relative ai dibattiti effettivamente realizzati e di proporre ulteriori raccomandazioni sulla base delle esperienze pregresse. In attuazione dell'articolo 22, è stato infine adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76, "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico", il quale, all'articolo 2, definisce il DB come un «processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1».¹⁰ L'articolo 3, comma 3, aggiunge che è comunque obbligatoria la procedura del DB per le opere di cui all'Allegato 1 fino a due terzi degli importi soglia qualora vi sia la richiesta della Presidenza del Consiglio o dei ministeri interessati alla realizzazione dell'opera; di un Consiglio regionale, provinciale, di città metropolitana o di comune capoluogo di provincia interessato all'opera; di uno o più Comuni interessati dall'intervento e rappresentanti almeno centomila abitanti; di almeno cinquantamila cittadini elettori di territorio coinvolto; di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna. Il dibattito può comunque essere organizzato ogni qualvolta l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore ne rilevino l'opportunità. L'articolo 8 introduce anche i protagonisti della procedura partecipativa e qui il DB consiste in «incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni». Oltre a questi soggetti, il DB prevede la partecipazione dell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore ossia il soggetto che indice e cura lo svolgimento del processo e ne sostiene i costi. Nella fase di gestione del dibattito, l'ente può avvalersi della collaborazione del coordinatore del DB (come previsto all'articolo 6 del Regolamento), figura professionale di comprovata esperienza in materia, scelta dal Ministero competente tra tutti dirigenti della PA ad eccezione di quelli afferenti al Ministero stesso. In alternativa, l'ente può individuare il coordinatore mediante procedura di appalto del servizio.¹¹

L'articolo 22 del Codice dei contratti prevede, come si è detto, l'istituzione di una Commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti senza oneri a carico della finanza pubblica e con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni utili allo svolgimento de dibattito. Il Regolamento, all'articolo 4, demanda la composizione della Commissione a un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da adottare entro

quindici giorni dalla pubblicazione del Regolamento stesso. Con decreto ministeriale del 30 dicembre 2020, n. 627, è stata effettivamente istituita la CNDP composta da due rappresentanti designati dal Ministero ospitante; tre dal Presidente del Consiglio; un rappresentante ciascuno per i Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico, dei beni delle attività culturali e del turismo, della giustizia, della salute; cinque rappresentanti nominati dalla Conferenza unificata (2 per le regioni, uno per l'UPI e due per l'ANCI). La Commissione può inoltre avvalersi del contributo di soggetti esterni: fino a tre esperti di procedure partecipative e mediazione del conflitto e personale tecnico e amministrativo delle amministrazioni coinvolte.

Infine, per quanto riguarda le fasi di svolgimento del percorso partecipativo, l'amministrazione aggiudicatrice individua il soggetto titolare del potere di indire il DB ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento e trasmette alla CNDP il progetto di fattibilità con annessa intenzione ad avviare l'opera. L'articolo 7 del Regolamento prevede l'elaborazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di un dossier in cui, oltre alla motivazione per la realizzazione dell'opera, siano presenti la descrizione delle opzioni progettuali e le valutazioni degli impatti sociali, economici e ambientali. Spetta quindi al coordinatore del DB richiedere ulteriori integrazioni al dossier, qualora non lo ritenga esaustivo, e procedere con il documento di progetto del processo di partecipazione entro un mese dal conferimento dell'incarico. Tale progetto deve contenere i temi da discutere durante gli incontri pubblici, il calendario degli eventi e le modalità di partecipazione dei cittadini. Dal momento di pubblicazione del dossier predisposto dall'amministrazione e pubblicato a cura del coordinatore sul sito di progetto ha inizio il DB. Gli articoli 5 e 8 del Regolamento ne stabiliscono la durata in quattro mesi, eventualmente prorogabili a sei su proposta del coordinatore e decisione del titolare del potere di indire il dibattito. Entro trenta giorni dalla scadenza dei termini, il coordinatore presenta una relazione conclusiva all'amministrazione e alla Commissione. Questa contiene: la descrizione delle attività svolte; la sintesi dei temi emersi, delle posizioni e delle eventuali proposte; un approfondimento in merito alle questioni maggiormente problematiche per le quali si richiede un'attenzione particolare da parte dell'amministrazione nell'elaborazione del dossier conclusivo.¹² L'amministrazione aggiudicatrice ha due mesi di tempo dalla ricezione della relazione conclusiva per redigere il proprio dossier finale in cui deve evidenziare: la volontà o meno di proseguire nella realizzazione dell'opera; le eventuali modifiche da introdurre; le motivazioni per cui le proposte – se pervenute – non sono state prese in

considerazione. Entrambi i documenti finali, quello prodotto dal coordinatore e quello redatto dall'amministrazione, devono essere pubblicati sul sito dell'ente, su quello della Commissione e su quelli di tutte le amministrazioni locali interessate dall'opera in questione e devono essere inviati all'autorità competente per la presentazione dell'istanza di valutazione dell'impatto ambientale. Il Codice degli appalti demanda infine al Regolamento e ad altra normativa per la fase di monitoraggio di cui però viene ribadito il ruolo centrale anche alla luce delle sollecitazioni ricevute dalla Commissione VIII della Camera e dal Consiglio di Stato nell'ottica di un suo rafforzamento.

L'ordinamento francese e quello italiano hanno dunque attivato due strumenti che, al di là di una evidente analogia nelle finalità, mostrano alcune differenze. In primo luogo, come ci fa notare Timo (2019), dobbiamo rilevare un certo ritardo del nostro paese nel riconoscere il principio partecipativo nell'esercizio del potere pubblico, accolto, sul piano strettamente procedurale, nel 1990 e solo nel 2016 a livello statale nella forma dell'istituzionalizzazione del DB. Singolare resta il fatto che in Italia le prime esperienze di DB – e in particolare quello di Genova in merito alla Gronda autostradale di Ponente – abbiano avuto luogo ben prima che l'istituto fosse regolamentato dalla normativa nazionale. In secondo luogo, sempre Timo (2019, p. 1201), sostiene che «la legge [italiana] si presenta assai parca, indicando gli obiettivi da perseguirsi con il regolamento, ma lasciando pressoché totale libertà nella scelta dei mezzi», paradossalmente in contrapposizione, non solo con la norma francese, ma anche con quella toscana dove «la fonte primaria cristallizza sostanzialmente ogni tassello della procedura». Ancora, secondo Timo (2019, p. 1202), il modello italiano si caratterizza per l'assenza di un'autorità completamente indipendente, a differenza di quanto avviene in Francia con la CNDP. Nel nostro paese, infatti, risulta di gran lunga superiore l'influenza dell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ossia dell'autorità che di fatto è interessata alla realizzazione dell'opera. È infatti l'amministrazione ad avviare e gestire la procedura; a individuare il soggetto titolare di istruire il procedimento; di definire il documento principale su cui si basa l'intero percorso. Manca dunque, secondo l'autore, «l'intermediazione di un soggetto garante effettivamente svincolato dall'amministrazione procedente e munito di poteri suoi propri». La stessa composizione della Commissione, insediata presso un Ministero, la lega fortemente al Governo che esprime i due terzi dei suoi membri, peraltro scelti tra i dirigenti dei ministeri coinvolti senza che siano richiesti particolari requisiti di professionalità in materia di partecipazione. Forse proprio al fine di bilanciare questa

situazione, il D.P.C.M. ha istituito la figura del coordinatore che deve operare in autonomia e responsabilità. Va detto che la sua nomina spetta al Ministero competente o alla Presidenza del Consiglio, se il Ministero in questione è anche l'amministrazione aggiudicatrice, e solo nel caso in cui non vi siano dirigenti con un profilo professionale adeguato in materia di partecipazione, il coordinatore è individuato tramite procedura di selezione pubblica. Timo nota però come, se da un lato il coordinatore circoscrive l'autorità pubblica, dall'altro è privo di poteri gestionali e sanzionatori ai pari della Commissione nazionale, «con il risultato che non pare esservi alcun soggetto realmente in grado di assicurare che l'amministrazione operi una scelta concretamente partecipata». Ma occorre anche dire che, nella prassi dei dibattiti pubblici – e ne è una conferma il DB genovese che sarà discusso più avanti – la scelta del coordinatore ricade su professionisti privati, di norma con una lunga esperienza in materia alle spalle.

Vediamo nel prossimo paragrafo alcuni esempi di *débat public* francese e di dibattiti pubblici italiani, accomunati dalla tematica portuale.

Il dibattito pubblico francese in ambito portuale

Un interessante contributo di Lavaud-Levilleud del 2012 ci offre un'esauritiva sintesi dei progetti con tema portuale fatti oggetto di dibattito pubblico tra il 1995 e il 2010 in Francia. Si tratta di 14 procedure sulle 123 realizzate d'Oltralpe negli stessi anni ossia di una percentuale che supera il 10% del totale. A partire dal 1997, ci ricorda l'autrice, si registra in media una richiesta all'anno per l'avvio di percorsi il cui tema è direttamente collegato all'ambito portuale, con punte di 3-4 rinvii l'anno nella seconda metà degli anni 2000. Rispetto alle 14 richieste pervenute alla Commissione nazionale, solo in 3 casi non è stato avviato il percorso partecipato. Occorre specificare che, all'interno del sistema portuale francese, le strutture, a partire dalla riforma del 2008, sono distinte in grandi porti marittimi e porti autonomi, che fanno capo allo Stato, e altri porti marittimi che rientrano nelle competenze dei diversi enti territoriali. La maggior parte dei dibattiti pubblici si è svolta in ambito statale con tre dibattiti pubblici ciascuno per due principali porti commerciali francesi, Marsiglia-Fos e Le Havre. Tre sono state le procedure organizzate nell'ambito di strutture decentrate, due presso i due porti regionali di Calais e Bastia e uno nel porto dipartimentale di Nizza.

In termini di partecipazione e copertura mediatica degli eventi, i dibattiti pubblici di Port 2000 a Le Havre nel 1997-1998 e di Fos 2XL a Marsiglia-Fos

nel 2004 sono stati senza dubbio quelli che hanno attirato maggiormente l'attenzione nazionale. Oggetto di discussione in entrambi i percorsi partecipati era l'ampliamento della capacità di movimentazione dei container.¹³ Se guardiamo però alla tematica che si presenta con maggiore frequenza nell'ambito dei dibattiti portuali, è la questione energetica – e in particolare i terminal GNL – a tenere banco con ben cinque procedure avviate (Dunkirk, Le Verdon e Antifer nel 2007 e i due terminal di Fos Faster e Fos Tonkin nel 2010). I progetti locali di Nizza, Bastia e Calais si possono invece collocare tra quelli a carattere più generale, relativi alla riorganizzazione del sistema porto nel suo complesso.

Lavaud-Levilleud passa poi a considerare le questioni poste dal pubblico e sentite dai partecipanti come maggiormente urgenti. Queste vengono divise in tre categorie: l'opportunità di realizzare effettivamente il progetto (va fatto oppure no?); la localizzazione e le diverse ipotesi realizzative (dove va fatto?); le modalità di inserimento della nuova struttura nell'ambito portuale e urbano esistente in modo tale da minimizzare gli impatti (in che modo va fatto?). L'autrice annota come alcune proposte – come Fos 2XL, Calais nel 2015, Fos Tonkin nel 2010 – trovano un'approvazione pressoché unanime in merito all'esigenza realizzativa; altre suscitano maggiori riserve e altre ancora incontrano un netto rifiuto come nei casi di Nizza sull'ampliamento dell'area portuale e Le Verdon in merito alla costruzione di un nuovo terminal per il GLN. In questo contesto, particolare rilevanza assume la riflessione dell'autrice sulla peculiarità della tematica portuale. A differenza di quanto avviene infatti in dibattiti su altre infrastrutture – trasportistiche ad esempio – nei percorsi partecipati in porto, i cittadini assumono un atteggiamento più distaccato e non si percepiscono direttamente come utenti. Se il cittadino, infatti sembra più propenso ad accettare qualche disagio per una nuova linea ferroviaria o per un percorso autostradale maggiormente performante, lo stesso non avviene nel caso di trasformazioni portuali. D'altra parte, i soggetti proponenti e gli operatori industriali si soffermano soprattutto sui benefici in termini economici e di creazione di posti di lavoro. Nonostante queste simmetrie di fondo, resta una grandissima differenza tra progetti per la realizzazione di nuovi spazi container e proposte per terminal GNL. Il peso che i diversi parametri assumono nei due contesti appare addirittura opposto: nel primo caso le discussioni vertono esclusivamente sulle modalità e sugli impatti dell'intervento mentre lo sviluppo del traffico viene considerato tendenzialmente necessario per la sopravvivenza dei porti francesi e le prospettive occupazionali piuttosto promettenti; nel caso invece del gas naturale, è la stessa opportunità della realizzazione del progetto che viene

messa in discussione. È vero che i terminal GNL tendono a creare molti meno posti di lavoro,¹⁴ ma i dubbi dei cittadini si collocano a monte della decisione e riguardano soprattutto la stessa scelta strategica di investire sul prodotto gas. Nell'ambito dei dibattiti sul gas naturale, è stato più volte chiamato in causa lo Stato francese, accusato di non essere in grado di adottare una linea chiara in merito allo sviluppo energetico del paese e di lasciare le decisioni al mercato e agli imprenditori del settore.

Per quanto riguarda la seconda questione – la localizzazione del progetto e la scelta tra diverse ipotesi progettuali – Lavaud-Levilleud sostiene che, ancora una volta, i dibattiti in porto si rivelano in parte peculiari. Qualsiasi progetto infrastrutturale solleva discussioni in merito alla localizzazione, ma in porto ciò avviene a due livelli: nell'ambito portuale-industriale e in quello più prettamente urbano-ambientale-costiero. Il progetto, dunque, tende ad assumere una doppia collocazione, nel porto e in città, quasi fossero due entità contigue, ma separate. A ciò si aggiunge – continua l'autrice – una sorta di sindrome NIMBY portuale per cui, sebbene l'opera venga considerata degna di realizzazione, spesso le caratteristiche strutturali di altri porti, diversi da quello oggetto di discussione, sembrerebbero maggiormente adeguate a ospitare l'infrastruttura.

Infine, la tematica della localizzazione delle infrastrutture portuali incontra spesso l'opposizione di altri operatori economici che hanno interessi particolari nella zona costiera. Così, ad esempio, la protesta dei rappresentanti del settore turistico e immobiliare della Gironda ha pesantemente contribuito all'eccezionale mobilitazione contro il progetto del terminal GNL del Verdon nel 2007.

In merito alle modalità realizzative, le questioni variano molto da progetto a progetto, come si evince dalla tabella 1, e dipendono largamente dalla specificità progettuale. Nel caso dei terminal GNL, ad esempio, le discussioni vertono prevalentemente sui rischi di un'opera che rientra a pieno titolo nelle disposizioni della Seveso. I progetti che prevedono la realizzazione di un'opera nell'ambito di un porto sito presso un estuario richiamano di norma argomentazioni più ampie circa la sostenibilità degli ecosistemi entro cui l'infrastruttura dovrebbe trovare collocazione. Ancora, si discute in merito a siti paesaggistici di particolare pregio che vanno preservati dagli impatti della realizzazione; alle conseguenze sulla città, nel caso di porti in prossimità a grandi aree urbane; a problemi di salute pubblica (come nel caso del dibattito nel Golfo di Fos). Infine, una tematica considerata piuttosto rilevante all'interno dei percorsi partecipati è quella della massimizzazione degli effetti positivi dell'opera dal punto di vista economico,

sociale e occupazionale. In tal senso, interessante è l'iniziativa della creazione di una Casa della formazione e dell'occupazione per le imprese locali, attiva durante il periodo della cantierizzazione dell'opera a Fos Faster e Fos Tankin.

Come in tutti i percorsi di questo tipo, anche nei dibattiti in ambito portuale è possibile distinguere alcune categorie di partecipanti e collegare ad essi tematiche specifiche: gli ambientalisti tendono ovviamente a preoccuparsi principalmente di problemi legati alla salvaguardia paesaggistica e alla conservazione della biodiversità e degli ambienti marini; gli abitanti delle zone limitrofe sono invece più interessati ai rischi in merito a tutto ciò che possa in qualche modo alterare la qualità della vita percepita fino a quel momento (salute e perdita di valore degli immobili); i politici locali appaiono spesso divisi tra coloro che privilegiano l'importanza di occupazione e benefici economici per le comunità locali e coloro i quali affiancano gli abitanti nella protesta.

Lavaud-Levilleud dedica uno spazio particolare ai dibattiti consecutivi di Le Havre, suggerendo come il reiterarsi del coinvolgimento della cittadinanza abbia condotto ad alcune conseguenze interessanti. In primo luogo, il moltiplicarsi degli eventi partecipativi genera una progressiva professionalizzazione degli attori nella pratica della consultazione. In secondo luogo, gli enti appaltanti sono chiamati a rispettare con grande puntualità i propri impegni. Infine, emerge la possibilità, sia per operatori locali e cittadini, sia per studiosi e professionisti della partecipazione, di valutare i percorsi nel medio e lungo termine.

In conclusione, l'autrice riporta alcune riflessioni in merito agli esiti concreti dei dibattiti presi in considerazione: una buona parte dei progetti discussi è stata effettivamente realizzata (Port 2000, Fos 2XL, terminal GNL di Dunkerque, estensione dell'area portuale di Calais); tre progetti, Nizza, Afiter e Le Verdon, sono invece stati abbandonati già in fase post-dialogica. D'altra parte, secondo l'autrice, molto dipende dal livello di conflittualità della comunità politica locale. Laddove tale comunità si è rivelata compatta in merito all'opportunità di realizzazione dell'opera, a prescindere dalle opposizioni in sede di dibattito, il progetto è stato effettivamente implementato. Altrove, dove il livello di conflitto appariva, già prima dell'avvio dei dibattiti, molto elevato, i progetti hanno avuto minore possibilità di venire realizzati.

Nell'ultimo decennio, il numero delle consultazioni pubbliche in ambito portuale è stato più o meno in linea con quanto affermato da Lavaud-Levilleud, seppure con una leggera flessione e con un dato rilevante: nessuno dei dibattiti avviati o in fase di programmazione riguarda la questione energetica o il GNL. Al momento, il sito della Commissione

Progetto	Argomentazioni sull'opportunità di realizzazione	Argomenti sulle modalità della realizzazione
Port 2000 (1997-1998)	L'opportunità non è tema di dibattito.	<ul style="list-style-type: none"> - Ampio accordo a favore dell'importanza della tutela del paesaggio. - Proposta di creazione di una riserva naturale e di un programma di riabilitazione della pianura fangosa come misura compensativa.
Ampliamento del porto di Nizza (2001-2002)	Forte opposizione locale al progetto.	<ul style="list-style-type: none"> - Polemiche per il traffico nei quartieri limitrofi al porto. - Impatti sulle praterie di Posidonia.
Fos 2XL (2004)	L'opportunità non è tema di dibattito.	<ul style="list-style-type: none"> - Sostenibilità delle infrastrutture stradali. - Inquinamento dell'aria e impatti sull'ambiente marino. - Scetticismo in merito a nuovi posti di lavoro. - Preoccupazione per attività tradizionali del luogo come la caccia.
Costruzione di un terminal GNL a Verdon (2007)	Grande scetticismo sull'opportunità dell'opera.	<ul style="list-style-type: none"> - Impatti paesaggistici - Impatti sulle attività turistiche. - Rischio industriale. - Richiesta di misure di accompagnamento per preservare spiagge e ecosistema estuario.
Costruzione di un terminal GNL a Dunkerque (2007)	Divisione tra preoccupazione per un nuovo impianto Seveso e necessità di nuovi posti di lavoro. Forte sostegno da parte dei politici locali.	<ul style="list-style-type: none"> - Sicurezza e questioni ambientali. - Preoccupazione per la salute pubblica. - Danni alla biodiversità e critica del sito scelto (spiaggia di Clipon sede di uccelli fraticelli e punto di birdwatching).
Costruzione di un terminal GNL a Anfiger (2007)	Forte opposizione locale al progetto.	<ul style="list-style-type: none"> - Rischio industriale. - Preoccupazione per la salvaguardia della spiaggia. - Occupazione.
Ampliamento del porto di Calais (2009)	Progetto ritenuto straordinariamente utile.	<ul style="list-style-type: none"> - Disagi per i cantieri. - Opportunità per migliorare i collegamenti stradali e ferroviari. - Promozione delle energie rinnovabili.
Prolungamento del Grand Canal di Le Havre (1999-2010)	Progetto ritenuto opportuno per alcuni, inopportuno per altri.	<ul style="list-style-type: none"> - Biodiversità e qualità dell'acqua nella riserva naturale. - Impatti sull'attività agricola. - Complementarietà tra Le Havre, Rouen e Parigi.
Ampliamento dell'operatività del terminal GNL di Fos Tonkin (2010)	Accoglienza piuttosto favorevole del progetto.	<ul style="list-style-type: none"> - Rischio industriale. - Sinergie industriali. - Problematiche paesaggistiche. - Traffico. - Richiesta di maggiore coinvolgimento da parte dei cittadini. - Preoccupazione per la salvaguardia della biodiversità. - Richiesta di compensazioni.
Costruzione di un terminal GNL a Fos Faster (2010)	Progetto ritenuto opportuno per alcuni, inopportuno per altri.	<ul style="list-style-type: none"> - Rischio industriale. - Problemi paesaggistici. - Creazione di posti lavoro e benefici economici per la comunità locale. - Preoccupazione per attività tradizionali come la pesca e l'allevamento dei molluschi.

Tabella 1. Progetti in ambito portuale 1995-2010.

(Fonte: Lavaud-Letilleu 2012, p. 21)

nazionale francese riporta otto progetti, per alcuni dei quali l'*iter* è stato avviato, ma non ancora la fase dialogica vera e propria mentre per altri si è deciso per una concertazione preliminare: miglioramento dell'accesso fluviale al porto di Le Havre;¹⁵ modernizzazione del terminal traghetti Naye

a Saint-Malo;¹⁶ sviluppo dell'area commerciale di Collignon nel porto di Cherbourg;¹⁷ modernizzazione del Grand Port Maritime di Marsiglia;¹⁸ progetto del porto regionale La Nouvelle;¹⁹ progetto di una piattaforma multimodale nel porto Seine-Métropole Ouest;²⁰ creazione di nuovi bacini portuali Cap2020 a Dunkerque.²¹ Nel periodo considerato, si registra anche il dibattito in merito al progetto di ampliamento del porto di Jarry in Guadalupe, avviato nel biennio 2011-2012.²² Per la maggior parte dei progetti in discussione, è ancora prematura qualsiasi valutazione, ma sarebbe certamente interessante analizzarne la documentazione applicando i criteri suggeriti dall'autrice francese.

Il Dibattito Pubblico per il Porto di Livorno

In Italia, fino all'approvazione, nel 2018, del Decreto Attuativo del Codice degli appalti che, nel 2016 ha introdotto in Italia l'obbligatorietà del DB per i casi di grandi opere, si registra un numero relativamente ridotto di DB. Il primo DB italiano, quello del 2009 a Genova sulla gronda autostradale, è stato realizzato al di fuori di un inquadramento normativo, prendendo come riferimento il modello francese. Negli anni successivi, due casi di interesse sono stati realizzati in Toscana, la prima regione italiana che si è dotata, con la L. 69/2007, e con la successiva L. 46/2013, di una legge regionale sulla partecipazione. La L. 46/2013 - "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" definisce il DB come «un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica», che «si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva». Nell'art. 8 si stabilisce che debbano essere soggette al DB le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000, mentre nel caso di opere di iniziativa privata si prevede che l'Autorità regionale per la partecipazione coinvolga il soggetto promotore affinché collabori alla realizzazione del DB e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie. È prevista anche la realizzazione – non obbligatoria – di DB su opere pubbliche che comportano un investimento inferiore ai 50.000.000.

Nei primi anni di esercizio della legge, sono stati realizzati due DB. Nel primo caso, si è trattato della prima attivazione in forma obbligatoria di un DB, relativo al progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno, nel 2016.

Nel secondo caso, si è trattato di un DB – non obbligatorio – relativo al trattamento-riutilizzo dei fanghi prodotti nelle attività estrattive.

Ai fini del presente contributo, ci interessa analizzare il primo dei due, che, oltre a essere il primo DB realizzato nella cornice della legge regionale toscana, è il primo DB realizzato in Italia su un Porto, seguito, nel 2021, dal DB sulla Diga Foranea del Porto di Genova.

Il DB livornese²³ viene attivato su due temi, la costruzione di un nuovo terminale contenitori, denominato Piattaforma Europa, il cui costo complessivo è stimato in 1,3 Miliardi di Euro, e il rifacimento della stazione marittima, per un costo stimato di 130 Milioni di Euro.

Obiettivo delle due opere è rilanciare lo sviluppo del Porto di Livorno, dotandolo di infrastrutture capaci di rispondere alle nuove sfide poste dalla concorrenza internazionale. In particolare, la costruzione del nuovo terminal risponde all'esigenza di dotare il porto di nuovi spazi, con strutture moderne, che permettano l'attracco di navi che richiedono fondali profondi.

Il progetto Piattaforma Europa prevede la realizzazione di un piazzale suddiviso in due terrapieni, uno dedicato alla movimentazione dei container, dotato di un collegamento ferroviario, e l'altro dedicato al traffico dei traghetti per le isole. Il progetto prevede la realizzazione di opere di protezione e di canali di collegamento, e infine di una nuova darsena fluviale. Si tratta di un'opera che richiede l'approfondimento di una pluralità di dimensioni, di natura socio-economica, di impatto sulla città e sul territorio, legate all'inquinamento, all'assetto idrogeologico, ecc.

La questione relativa alla realizzazione della nuova Stazione Marittima, seppur di impatto economico inferiore, non è meno rilevante, soprattutto agli occhi dei cittadini: si tratta di un'area intensamente utilizzata, in quanto punto di accesso a traghetti e navi da crociera, e all'interno della quale sono presenti opere di valore storico e monumentale.

Realizzato sotto la supervisione dell'Autorità Regionale per la partecipazione, il DP è coordinato, nella veste di Responsabile, da Sophie Guillain, un'esperta francese che vanta una importante esperienza di coordinamento di DB in Francia, che è coadiuvata da Simurg Ricerche, per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione dell'attività di facilitazione, e dell'Arch. Claudia Casini, nel ruolo di supporto al RUP.

La fase preparatoria del DB si dipana dal settembre 2015 al marzo 2016. In questa fase, una delle attività più complesse e laboriose ha riguardato la sintesi, in forma divulgativa, della vasta quantità di documenti tecnici che

compongono il progetto, al fine di realizzare e divulgare un dossier informativo.

La realizzazione della fase pubblica inizia nello stesso mese, per concludersi nel luglio dello stesso anno, per un totale di cinque mesi. Infine, i mesi di settembre e ottobre 2016 sono dedicati alla discussione delle risultanze e alle risposte, da parte di Autorità di Sistema Portuale.

Ciò significa che, comprendendo la fase preparatoria, il DB prende forma in un arco temporale superiore ai 12 mesi.

Gli incontri (incontro di lancio, tre laboratori tematici ed incontro di chiusura, oltre a un *workshop* con gli *stakeholders*) si sono tenuti nella Fortezza Vecchia – che ha ospitato anche lo spazio espositivo Livorno Port Center – e presso il Terminal Crociere. Vi hanno preso parte, complessivamente, 440 partecipanti, 142 dei quali prendono parte ad almeno tre incontri, mentre le visite in porto – a piedi, in bicicletta e in autobus – coinvolgono all'incirca 210 partecipanti.

In linea con altre esperienze, sono sovrarappresentate le fasce più alte d'età, a scapito degli under 35, che incidono per il 10%. È osservabile un evidente squilibrio anche sul piano del profilo dei partecipanti, due terzi dei quali sono laureati, un dato che evidenzia come il dibattito abbia stimolato l'interesse di una categoria particolare di cittadini, spesso dotati di expertise specifiche.

Fra i temi affrontati vi sono le ricadute sulla città, dell'aumentato traffico generato dall'arrivo di navi più grandi, e l'impatto del progetto sulle strategie di rilancio della città, anche in chiave turistica.

Il sito, www.dibattitoinporto.it, totalizza 5.385 visualizzazioni, a cui si aggiungono 2.500 contatti registrati sui canali social. Infine, sono stati pubblicati 10 quaderni degli *stakeholders*, ovvero contributi strutturati, in cui comitati, imprese, o altri esperti, hanno formulato proposte progettuali.

Le domande formulate dai cittadini sono invece state raggruppate in 246 FAQ, riportate sul sito con le relative risposte.

Nel luglio del 2016 è pubblicata la relazione finale a cura della responsabile del DB, Sophie Guillon, seguita dalla risposta da parte del proponente, in questo caso l'Autorità Portuale di Livorno (2016) che, nella sua risposta finale, scrive quanto segue:

Il Dibattito Pubblico si è rivelato una importante occasione per permettere all'Autorità portuale e agli attori in gioco di conoscere i dubbi, le proposte e le problematiche sollevate dai cittadini. I contributi ricevuti, pur non potendosi tradurre in immediati progetti a causa delle gare in corso, rappresentano una base di discussione di cui l'Autorità Portuale terrà conto per gli sviluppi successivi.

In merito alle istanze raccolte nel corso del DB, il proponente si impegna a recepire le richieste di costruzione di percorsi di governance condivisa, per quanto riguarda il progetto del Terminal Europea, che è confermato in toto, mentre per quanto riguarda la Stazione Marittima accoglie molte delle proposte di modifica pervenute.

Il DB sulla diga foranea del Porto di Genova²⁴ ha rappresentato la prima applicazione del DPCM n. 76/2018 “Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico” (art. 1, c. 1).

Oggetto del DB è il progetto di realizzazione della nuova diga foranea, un intervento necessario al fine di ampliare il canale di Sampierdarena e di consentire l’accesso al Porto in sicurezza anche alle navi di grandi dimensioni, di permettere i transiti e le manovre delle navi in totale sicurezza e di rendere possibile lo sviluppo dell’area portuale, attraverso l’incremento dei traffici. Nel Dossier di progetto vengono illustrate tre opzioni progettuali, su cui i partecipanti al dibattito sono chiamati ad esprimersi. Le tre ipotesi progettuali differiscono relativamente ai varchi di ingresso delle navi al porto.

Il DB si è svolto in un arco temporale piuttosto ridotto, per un processo di questo tipo: è iniziato il 9 gennaio 2021, con l’attivazione del sito dbdigaforanea.it e la pubblicazione del Dossier di progetto, a cura di Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale – promotore del DB) e si è concluso il 19 febbraio dello stesso anno, con la presentazione del *report* finale del percorso, a cura del responsabile del DB, Andrea Pillon. Si tratta, del resto, di un DB *sui generis*, in quanto il contesto pandemico ha reso impossibile organizzare le tradizionali assemblee e *workshop* in presenza, imponendone la realizzazione in modalità telematica.

Questa caratteristica rende il DB genovese particolarmente interessante, permettendo di sperimentare l’utilizzo di strumenti che, in futuro, potranno essere applicati in un’ottica di integrazione degli incontri in presenza, in modo da arricchire il dibattito e favorire la partecipazione di una platea più ampia.

Il DB si è dipanato attraverso 5 incontri pubblici, dedicati alla presentazione dell’opera, alla questione dello sviluppo economico e territoriale, alle alternative progettuali e agli impatti ambientali, incontro di chiusura del percorso), e 7 incontri della Commissione tecnica. Questi hanno coinvolto: Municipi; enti ed organizzazioni portuali e aeroportuali; operatori portuali; associazioni ambientaliste e culturali e comitati di cittadini; categorie economiche e di rappresentanza; organizzazioni sindacali e del lavoro; enti ed istituzioni chiamate a esprimere un parere nel corso dell’*iter* progettuale.

Nel complesso, hanno preso parte agli incontri 903 partecipanti. Ma la trasmissione in diretta degli incontri su una rete locale (Primocanale) ha

consentito di raggiungere oltre 60.000 cittadini, a cui si aggiungono 15.000 visualizzazioni dei video degli incontri sui canali social, le cui pagine hanno raggiunto all'incirca 25.000 persone. Il sito ha totalizzato 3.821 visitatori unici.

La realizzazione degli incontri in modalità streaming, che rimangono disponibili anche in un secondo momento, e in contemporanea in televisione, amplia le possibilità di partecipazione, al punto di rendere difficile effettuare un paragone con il numero di partecipanti a DP organizzati perlopiù attraverso incontri in presenza.

Un altro dato di interesse riguarda il numero di Quaderni degli attori inviati e pubblicati sul sito: ben 55. Questi, al pari degli interventi dei partecipanti agli incontri, affrontano questioni che riguardano le modalità di realizzazione dell'opera, ma anche i possibili impatti dell'opera: tema che interessa in particolar modo i cittadini. Le questioni sollevate tematizzano esplicitamente la relazione porto-città, con una particolare attenzione alla riqualificazione di Sampierdarena, una zona del Ponente cittadino già gravata da problematiche relative al traffico, all'inquinamento e al degrado urbano, e particolarmente interessata dagli interventi che modificano la viabilità in entrata e in uscita dal porto.

Non si ravvisa, nel complesso, una contrarietà all'opera in sé, ma si sollevano dubbi e domande relative alla sostenibilità dell'opera e al suo collegamento con il Programma straordinario per il Porto di Genova.

Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, nel febbraio del 2021, pubblica il proprio dossier di risposta alle istanze emerse nel corso del DP e in merito alla proposta progettuale risultata più apprezzata.

Nel dossier di si legge quanto segue:

(...) l'AdSP ha colto l'occasione del presente dibattito pubblico per aprire all'intera città il confronto sul progetto della diga, opera complessa caratterizzata da molteplici aspetti tecnici, territoriali ed economici; la partecipazione di più di cento persone ai diversi incontri pubblici, nonché le numerose domande e contributi, hanno mostrato l'interesse che lo sviluppo del porto suscita per la città e il territorio circostante (AdSP del Mar Ligure Occidentale, 2021).

AdSP afferma che rafforzare il rapporto tra il porto e la città è fondamentale «al fine di creare valore per il territorio e promuovere uno sviluppo sostenibile del porto», riconoscendo che «è sempre delicato l'equilibrio tra porto e città, soprattutto nelle aree cerniera tra gli spazi portuali e quelli urbani, in conseguenza dello sviluppo dell'operatività portuale di cui tutti riconoscono comunque il contributo di impulso economico e commerciale per tutto il territorio genovese». Si prende, infine,

atto che «nella parte della città più prossima alle aree portuali retrostanti i terminal di Sampierdarena presso Lungomare Canepa, gli abitanti chiedono misure adeguate di tutela della qualità della vita in vista del previsto aumento dei volumi di traffico» (*ivi*).

Il proponente conferma dunque la volontà di procedere con la realizzazione dell'opera, in quanto un'eventuale opzione zero (ovvero, mantenere la diga attuale), avrebbe un impatto fortemente negativo sul Porto, in quanto impedirebbe l'accesso delle grandi navi, comportando una ingente perdita di competitività. Infine, risponde puntualmente alle proposte di modifica progettuale ricevute e motiva gli aspetti che rendono l'alternativa prescelta al termine del percorso (la n. 3) la migliore.

Conclusioni

L'opportunità di creare nuovi canali e di proporre nuove modalità di coinvolgimento dei cittadini ha favorito, negli ultimi venti anni – anche in Italia (cfr. Raffini 2011) – una progressiva diffusione dei dispositivi partecipativo-deliberativi. Attraverso il coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholders* nelle “arene deliberative” (Bobbio 2002) ci si propone non di sostituire, ma di integrare i tradizionali strumenti della democrazia rappresentativa.

L'obiettivo è favorire forme di partecipazione diretta dei cittadini – che compensi la sempre più ridotta capacità di rappresentanza dei partiti – e (ri)generare spazi di deliberazione, in cui, cioè, i partecipanti possano interagire tra loro scambiando argomenti e trasformare reciprocamente le proprie opinioni nel confronto con gli altri (Bonanni, Penco 2006). Le pratiche di democrazia partecipativo-deliberativa, in sintesi, si propongono di promuovere tre virtù (Pellizzoni 2005). In primo luogo, si persegue una virtù politica: il coinvolgimento e il confronto aperto tra interessi e opinioni diverse può prevenire il conflitto e favorire una maggiore legittimità delle decisioni. In secondo luogo, a questo tipo di processi è attribuita una virtù cognitiva: promuovendo lo scambio di informazioni e di conoscenze, la partecipazione e la deliberazione permettono di approdare a decisioni “migliori”. Infine, possiamo identificare una virtù civica: il confronto e il dialogo favoriscono un maggiore riconoscimento reciproco tra gli attori coinvolti e promuovono la creazione di capitale sociale.

Spesso accolti con riserva – se non contestati – da parte di movimenti e comitati che vi identificano uno strumento di sterilizzazione del conflitto e di costruzione simbolica del consenso (Freschi, Raffini 2008, Bobbio 2017),

e non di rado da parte di segmenti della PA e dei partiti, che temono una perdita delle loro prerogative, i processi deliberativo-partecipativi sono ormai usciti dalla fase della sperimentazione, per porsi come una nuova dimensione della pratica democratica, in un contesto in cui questa appare sempre più soffrire di limiti e di patologie, in termini di legittimazione e di capacità decisionale.

Seppur esista un ampio campionario di esperienze, realizzate soprattutto dalle amministrazioni locali, in assenza di una cornice legislativa, il ricorso ai dispositivi partecipativo-deliberativi è particolarmente consolidato quando regolato e promosso normativamente.

Sotto questo punto di vista, la Francia rappresenta senz'altro un paese pioniere a livello europeo, grazie alla legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 – la c.d. legge Barnier – che istituisce la *Commission nationale du débat public* (CNDP). L'Italia segue il modello francese a distanza di oltre venti anni, quando DB fa il suo ingresso ufficiale nel quadro normativo italiano con il Codice dei contratti pubblici adottato con decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016. Prima di questo momento, le pratiche partecipativo-deliberative hanno trovato istituzionalizzazione a livello regionale, prima in Toscana, quindi in Emilia-Romagna e in Puglia, regioni che hanno adottato una legge regionale sulla partecipazione.

Il primo DP su un porto, in Italia, si è tenuto nel 2016, proprio in Toscana, a Livorno, nella cornice della legge regionale 46/2013. Il secondo DB su un porto è quello realizzato a Genova. In entrambi i casi, si è trattato del primo DB realizzato *ex lege*, a conferma che i Porti si prestano in maniera particolare a essere oggetto di Dibattiti Pubblici, come evidenziato dal caso francese, in cui all'incirca il 10% dei DP realizzati ha proprio come oggetto un porto. Non solo perché quelli che riguardano i porti sono, di norma, grandi progetti, che oltrepassano la soglia oltre la quale la normativa impone la realizzazione di un BP, ma per centralità che i porti rivestono all'interno della città che li ospita e per la quantità e la qualità dei conflitti che animano.

I DP realizzati nei porti francesi e le due esperienze italiane ci mostrano come – indipendentemente dall'oggetto specifico posto a discussioni – il dibattito riguarda, inevitabilmente, il tema più complessivo della relazione tra città e porto. Un tema complesso, che riguarda i porti a livello mondiale, e che ha condotto le autorità portuali a ripensare le modalità di *governance*, aprendosi al coinvolgimento dei cittadini.

La ricucitura delle relazioni tra città e porto – attraverso l'ampliamento del dialogo e del confronto – si fa viepiù importante quanto più i porti si configurano come entità autonome dalla città, portatrici di interessi

confliggenti, e quanto più i cittadini tendono a percepire uno iato crescente tra le esigenze di sviluppo del porto – che perde il suo nesso diretto con lo sviluppo della città – e le esternalità negative esperite dai cittadini. Uno iato che, si è visto, caratterizza i porti assai più di altre strutture come aeroporti e autostrade, di cui i cittadini percepiscono più facilmente l'utilità, come fruitori diretti.

Sia nel caso livornese, sia nel caso genovese, seppur l'oggetto centrale del dibattito riguardasse progetti specifici, e di natura altamente tecnica, il DP ha promosso un avvicinamento del porto alla città, creando un canale di confronto e di dialogo.

Le prime sperimentazioni italiane hanno, altresì, permesso di apprezzare una tendenza già osservata nel caso dei DB francesi (Lavaud-Letilleu 2012) e, più in generale, nel coinvolgimento dei cittadini organizzati e istituzioni. I comitati di cittadini – in particolare in presenza di temi caratterizzati da una forte conflittualità – hanno storicamente manifestato una posizione scettica nei confronti delle modalità e degli obiettivi dei percorsi di coinvolgimento, scegliendo di non prendere parte al dibattito, o di utilizzarne gli spazi e i canali per esprimere il proprio dissenso. Quest'atteggiamento sembra oggi in parte superato. Pur mantenendo posizioni critiche, i comitati accettano di partecipare al percorso, portandovi le proprie argomentazioni. La maggiore propensione a entrare nel percorso si accompagna a una crescente professionalizzazione dei comitati, al cui interno sono attivi professionisti che si avvicinano al percorso come contro-esperti, discutendo i dettagli progettuali e avanzando progetti alternativi.

NOTE

¹ Genova, uno dei rari casi di città portuali che mantengono la loro centralità, dal Medioevo ad oggi, rappresenta un caso emblematico delle dinamiche sopra citate, presentando al contempo delle peculiarità. Da sempre identificata con il suo Porto, il capoluogo ligure diventa, negli anni del boom economico e dell'industrializzazione di massa, uno dei vertici del triangolo industriale italiano, con Torino e Milano. La crescita del porto, al picco dell'industrializzazione, negli anni Sessanta e Settanta, si associa a un rapido aumento della popolazione. A differenza che in altre città portuali, il porto non può espandersi al di fuori dell'ambito cittadino: Genova è una città stretta tra il mare e le montagne, ed è costretta a svilupparsi in larghezza, arrivando a coprire all'incirca trenta km di costa, e in altezza. In questo contesto, il porto si espande dal centro ai quartieri del Ponente, mentre l'espansione urbanistica avviene in maniera disordinata. Nel contesto del successivo processo di deindustrializzazione, si è sviluppato un progressivo scollamento tra città e porto, solo in parte colmato dalla

riqualificazione del Porto Antico, negli anni Novanta. Come in altre città portuali, l'amministrazione comunale e l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale sono impegnate in un progetto di ricucitura tra il porto e la città, che passa anche dal coinvolgimento dei cittadini.

² Per un approfondimento sulle trasformazioni delle strategie di governance da parte delle Autorità portuali cfr. lo *special issue* di *Research in Transportation Business & Management, Port Performance and Strategy*, a cura di Brooks e Pallis, 2013.

³ I conflitti sulle strategie di sviluppo, sull'allocazione delle risorse, sull'equilibrio tra interessi e visioni diverse e apparentemente in contraddizione (ad esempio, puntare sullo sviluppo industriale e sul trasporto merci o sullo sviluppo turistico e sul trasporto delle persone) possono trovare risoluzione in strategie di sviluppo sostenibile condivise tra Autorità di sistema portuale e amministrazioni locali. Tale strategia può comprendere la sperimentazione di tecnologie "green" (promozione di carburanti meno inquinanti, come il GNL, elettrificazione delle banchine) alla promozione di attività imprenditoriali "green" legate all'economia del mare. In tal senso, un'altra prospettiva all'interno della quale ripensare la relazione porto-città è quella dell'economia circolare, recependo l'impulso in tal senso dato dell'UE (Karimpour et al 2020, p. 56).

⁴ Come fa notare Timo (2019), invero altri ordinamenti, come quelli di Regno Unito, Spagna e Germania, hanno mostrato interesse nei confronti delle procedure partecipative. Tuttavia, la Francia è certamente da considerarsi pionieristica nella trasformazione di tale interesse in veri e propri strumenti legislativi.

⁵ La Commissione nazionale può infatti non ritenere necessario l'avvio del dibattito e accontentarsi di una concertazione preliminare. In questo secondo caso, la Commissione individua le modalità di svolgimento della procedura e un garante mentre lascia la parte organizzativa all'amministrazione ovvero al committente.

⁶ Bobbio fa riferimento in particolare alla legge obiettivo del 2001. Damonte (2009, p. 9) parla della legge obiettivo come di marginalizzazione degli interessi locali che si verificherebbe a tre livelli: «Primo, il testo costruisce una speciale categoria di opere, definite "di preminente interesse nazionale", alle quali prevede si applichino procedure riformate di valutazione di impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, concessione, aggiudicazione e realizzazione dei lavori pubblici; e delega al governo il compito di definire queste nuove procedure via decreto. Le nuove procedure impattano quindi negativamente sulla discrezionalità dei soggetti locali che "ordinariamente" utilizzano il potere di autorizzazione e valutazione come diritto di veto, anche per far pesare le proprie ragioni – più o meno legittime – sul disegno o la *ratio* dell'opera». In secondo luogo, tutte le amministrazioni competenti possono proporre varianti migliorative a condizione però che non vengano modificate la localizzazione e le caratteristiche essenziali dell'opera. Infine, il parere delle amministrazioni locali non è vincolante e, al tal proposito, ci ricorda Damonte, «il decreto 190 [del 2002] irrigidirà ulteriormente il coinvolgimento locale, ribadendo il carattere non vincolante del parere che i comuni presentano ai governi regionali. È qui il terzo elemento di compressione delle dinamiche multilivello» (Damonte 2009, p. 10).

⁷ Dopo aver ribadito la fondamentale importanza delle grandi opere per lo sviluppo economico del paese, la relazione di Confindustria afferma: «sul consenso e la pericolosa crescita del cosiddetto fenomeno “nimby” [...] gioca un ruolo fondamentale l’informazione, che spesso si esprime a sostegno delle opinioni contrarie e raramente fornisce analisi obiettive ed equilibrate. Più spesso di quanto si creda, la stessa collettività sarebbe disponibile a condividere la realizzazione di un’opera se fosse meglio informata», Confindustria (2009), *La riforma infrastrutturale. Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, Roma, p. 6.

⁸ Tra questi, il primo in termini temporale è il dibattito di Castelfalfi nel Comune di Montaione, in Provincia di Firenze sul tema della trasformazione del piccolo borgo medievale in resort turistico da parte di una azienda tedesca. Per approfondimenti, si veda Floridia A., *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul “caso Castelfalfi”*, relazione al XXII convegno annuale della Società Italiana di Scienza politica, Pavia 4-6 settembre 2008, disponibile in: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Flor/Floridia_Castelfalfi.pdf.

Dal punto di vista dell’eco mediatica, la prima sperimentazione italiana di dibattito pubblico si è tenuta a Genova, tra il 6 febbraio e il 30 aprile 2009, in merito alla costruzione di un tratto autostradale noto come Gronda di Ponente. Per approfondimenti, si vedano tra gli altri Pomatto G. (2020), *Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova*, «Istituzioni del federalismo», 3, pp. 701-719; Pomatto G. (2011), *Gioco strategico e deliberazione: il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, SPS University Press, Torino.

⁹ Come fa notare Vipiana (2019), il dibattito pubblico era già disciplinato in alcune Regioni (Toscana e Puglia), e la sua introduzione a livello nazionale era stata anticipata da svariati progetti di legge, tutti di iniziativa parlamentare, nonché dalla relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo del 2013 dall’allora Presidente della Repubblica Napolitano.

¹⁰ Il Codice dei contratti pubblici parla di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatti sull’ambiente, sulle città, e sull’assetto del territorio. L’allegato 1 del D.P.C.M. dettaglia quali sono i tipi e le soglie che rendono obbligatoria l’attivazione del dibattito pubblico: costruzione di autostrade e strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade extraurbane a due corsie per renderle almeno a quattro che comportino una lunghezza superiore ai 15 km o comunque con un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA; tronchi ferroviari per il traffico a lunga distanza con una lunghezza di almeno 30 km e un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA; aeroporti per nuovi terminal o nuove piste con lunghezza superiore ai 1500 m e un valore di investimento superiore a 200 milioni; porti marittimi commerciali e vie navigabili accessibili a navi di stazza superiore a 1350 tonnellate e terminal marittimi con le stesse caratteristiche con superficie interrata superiore a 150 ha e un valore di investimento superiore a 200 milioni; interventi per la difesa del mare e delle coste con valore superiore a 50 milioni; piattaforme di

lavaggio delle acque di zavorra delle navi con valore di investimento superiore a 150 milioni; interporti per il trasporto merci e l'intermodalità con valore di investimento superiore a 300 milioni; elettrodotti aerei con tensione pari o superiore a 380 kV e tracciato superiore a 40 m; impianti idrici con altezza superiore a 30 m e volume d'invaso superiore a 40 milioni di metri cubi; opere per il trasferimento d'acqua tra Regioni ai sensi della normativa del 1989 e con portata uguale e superiore a 4m²/s; infrastrutture a uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico con valore di investimento superiore a 300 milioni; impianti e insediamenti industriali e infrastrutture energetiche con valore di investimento superiore a 300 milioni. Per una sintesi della normativa si veda: Marci S. (2018) (a cura di), *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*, report a cura dell'Ufficio valutazione d'impatto del Senato della Repubblica, disponibile in: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/35._Dibattito_pubblico_sulle_opere_publiche.pdf.

¹¹ Dalla procedura di appalto sono però esclusi i cittadini domiciliati nel territorio di una provincia e città metropolitana individuato per la localizzazione dell'opera.

¹² In particolare, la relazione conclusiva contiene informazioni in merito al numero degli incontri e dei partecipanti; le modalità individuate per il coinvolgimento del pubblico; gli strumenti scelti per la comunicazione; le statistiche di accesso e consultazione del sito internet di progetto.

¹³ La documentazione completa in lingua francese è disponibile all'interno del sito ufficiale della CNDP (<https://www.archives.debatpublic.fr/projet-fos-2xl>, <https://www.debatpublic.fr/amelioration-de-la-desserte-fluviale-du-port-du-havre-806>). In lingua italiana, le informazioni accessibili risultano particolarmente scarse. Per il dibattito pubblico di Marsiglia, si veda Pizzanelli, G. (2010), *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè Editore, Milano, p. 387. Qui l'autrice ci riferisce che «Un caso tra i più discussi sottoposto alla Commissione, del quale anche la grande stampa ha dato notizia è quello del progetto di ampliamento del porto di Marsiglia. Il progetto Fos-2XL prevedeva il raddoppio della quantità dei contenitori movimentabili (da 700.000 a 1.500.000 per anno)». L'ampliamento, visto come unica chance per mantenere una certa competitività nei confronti dei porti di Genova e Siviglia, avrebbe comportato un sensibile aumento dei traffici fluviali lungo il Rodano, stradali e ferroviari. La domanda di fondo, articolata in richieste di approfondimenti e proposte alternative, ha pertanto riguardato la capacità delle reti trasportistiche e infrastrutturali di sopportare un tale aumento di traffico.

¹⁴ Nell'articolo dell'autrice francese, si parla in media di 50-100 posti di lavoro per terminal conto le diverse migliaia di un terminal container.

¹⁵ <https://acesfluvialport2000.haropaport.com/fr>.

¹⁶ <https://ports.bretagne.bzh/grands-projets/terminal-ferry-du-naye-la-concertation-sur-sa-modernisation-est-terminee/>.

¹⁷ <https://www.concertation-collignonsud.fr/le-cadre-de-la-concertation/>.

¹⁸ <https://www.debatpublic.fr/modernisation-du-grand-port-maritime-de-marseille-gpmm-259>.

¹⁹ <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-pln2015/>.

²⁰ <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-psmo/>.

²¹ <http://cap2020-dunkerque.fr>.

²² <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-portguadeloupe/>.

²³ www.dibattitoinporto.it

²⁴ www.dbdigaforanea.it

BIBLIOGRAFIA

Autorità di Sistema portuale del Mar Ligure Occidentale, *Dibattito pubblico sulla nuova diga foranea del porto di Genova, Dossier conclusivo*, Febbraio 2021.

Autorità Portuale di Livorno. Direzione Strumenti di programmazione e sistema informativo portuale, *Dibattito Pubblico sullo sviluppo e la riqualificazione del Porto di Livorno. Risposta del proponente*, Novembre 2016.

Baird A. J. , *Containerization and the decline of the upstream urban port in Europe*, «Maritime Policy and Management», 23(2), 1996, pp. 145–156.

Bifulco R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

Bobbio L., *Le arene deliberative*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, 2002, pp. 4-29.

Bobbio L., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, 2010, pp. 119-146.

Bobbio L., *Neither Completely Political nor Completely Unpolitical. The Third Way of Deliberative Arenas*, «Partecipazione e Conflitto», 10(2), 2017, pp. 613-635

Bonanni M., Penco M., *Preferenze o argomentazioni congelate? esperienze di democrazia discorsiva*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

Brook M.R., Pallis A., *Port Performance and Strategy*, Monographic issue of *Research in Transportation Business & Management*, «Port Performance and Strategy», 8, 2013, pp. 1-206.

Carpenter A, Lozano R. (a cura di), *European Port Cities in Transition. Moving Towards More Sustainable SeaTransport Hubs*, Springer, Cham, 2020.

Clark, X., D. Dollar and A. Micco, *Port Efficiency, Maritime Transport Costs, and Bilateral Trade*, «Journal of Development Economics», 75(2), 2004, pp. 417-450.

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

Daamen T.A., Vries I., *Governing the European port-city interface: institutional impacts on spatial projects between city and port*, «Journal of Transport Geography», 27, 2013, pp. 4-13.

Damonte, *Questioni di governance. La “legge obiettivo” e la condanna all’ambiguità, relazione al XXIII convegno annuale della Società italiana di scienza politica*, Roma 17-19 settembre 2009.

De Langen P.W., *Stakeholders, conflicting interests and governance in port clusters*, in Brooks M., Cullinane K. (a cura di), *Devolution, port-governance and port performance*, Elsevier, Amsterdam, 2007, pp. 457-477.

De Langen P.W., Sharypova K., *Intermodal connectivity as a port performance indicator*, «Research in Transportation Business & Management», 8, 2013, pp. 97-102.

Ducruet, C., *Approche comparée du développement des villes-ports à l’échelle mondiale: problèmes conceptuels et méthodologiques*, «Les Cahiers Scientifiques du Transport», AFITL, 48, 2005, pp. 59-79. Disponibile in: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00459487>.

Ferrari, C., Merk, O., Bottasso, A., Conti, M., Tei, A., *Ports and Regional Development: a European Perspective*, «OECD Regional Development Working Papers», 2012/07, OECD Publishing.

Floridia A., *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul “caso Castelfalfi”*, relazione al XXII convegno annuale della Società italiana di scienza politica, Pavia 4-6 settembre 2008.

Freschi A., Raffini L., *Processi deliberativi istituzionali e contesto politico. Il caso della Toscana*, «Stato e mercato», 2, 2008, pp. 279-316.

Gbikpi B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, «Stato e mercato», 1, 2005, pp. 97-130.

Hoyle B., *The redevelopment of derelict port areas*, «The Dock & Harbour Authority», 79(887), 1998, pp. 46-49

Karimpour R., Ballini F., Ölcer A.I., *Port-City Redevelopment and the Circular Economy Agenda*, in Carpenter A, Lozano (a cura di), *European Port Cities in Transition. Moving Towards More Sustainable SeaTransport Hubs*, Springer, Cham, 2020, pp. 53-72.

Lavaud-Letilleu V., *L’aménagement portuaire en débat. Points de vue d’acteurs sur les grands projets d’équipement portuaire du littoral français. Port planning through debate. Actors’ points of view on the main port development projects on French coastal zones*, «Norois. Environnement, Aménagement, Société», 225, 2012, pp. 11-28.

Van der Lugt L.M., Dooms M., Parola F., *Strategy making by hybrid organizations: The case of the port authority*, «Research in Transportation Business & Management», 8, 2013, pp. 103-113.

Van der Lugt L.M., Rodrigues S.B., van den Berg R., *Co-evolution of the strategic reorientation of port actors: insights from the Port of Rotterdam and the Port of Barcelona*, «Journal of Transport Geography», 41, 2014, pp. 197-209.

Marci S. (a cura di), *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*, report a cura dell'Ufficio valutazione d'impatto del Senato della Repubblica, 2018.

Merckx F., Notteboom T.E., Winkelmanns W., *Spatial models of waterfront redevelopment: the tension between city and port revisited*, Proceedings of IAME 2003 Conference, International Association of Maritime Economics, Busan, Korea, 2003, pp. 267-285.

Merk O., *The competitiveness of global port-cities: Synthesis report*, OECD Publishing, Paris, 2013.

Merk O., *The Port-City Interface*, in Geerlings H, Kuipers B., Zuidwijk R. (a cura di), *Ports and Networks Strategies, Operations and Perspectives*, Routledge, London-New York, 2018, pp. 90-106.

Musso, E., Benacchio M., Ferrari C., *Ports and Employment in Port Cities*, «International Journal of Maritime Economics», 2(4), 2000, pp. 283-311.

Nanz P., Fritsche M., *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonista, opportunità, limiti*, Regione Emilia-Romagna, 2014.

Parola F., Maugeri S., *Origin and taxonomy of conflicts in seaports: Towards a research agenda*, «Research in Transportation Business & Management», 8, 2013, pp. 114-122.

Parola F., Satta G., Penco L., Profumo G., *Emerging Port Authority communication strategies: Assessing the determinants of disclosure in the annual report*, «Research in Transportation Business & Management», 8, 2013, pp. 134-147.

Parola F., Ferrari C., Tei A., Satta G., Musso E., *Dealing with multi-scalar embeddedness and institutional divergence. Evidence from the renovation of Italian port governance*, «Research in Transportation Business & Management», 22, 2017, pp. 89-99.

Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.

Pizzanelli G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

Pomatto G., *Gioco strategico e deliberazione: il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, SPS University Press, Torino, 2011.

Pomatto G., *Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova*, «Istituzioni del federalismo», 3, 2020, pp. 701-719.

Raffini L., *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della democrazia rappresentativa?*, «Cahiers di Scienze Sociali», 3, 2014.

Tamatey Lawer E., *Examining stakeholder participation and conflicts associated with large scale infrastructure projects: the case of Tema port expansion project, Ghana*, «Maritime Policy & Management», 46(6), 2019, pp. 735-756.

Timo M., *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture tra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, «Saggi – DPCE online», 2, 2019, pp. 1179-1207.

Vipiana P., *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, «www.federalismi.it», 2, 2019, pp. 1-29.