

---

# Il dibattito pubblico per la realizzazione della Diga Foranea. Ovvero sulla crisi annunciata dell'istituto

Alessandro Di Martino e Marsela Mersini\*

*ABSTRACT | Il presente contributo si propone di analizzare l'effettività dell'istituto dibattito pubblico previsto dall'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici analizzando nel dettaglio la procedura svolta per la realizzazione della diga foranea di Genova. Sono emerse numerose criticità quanto alla gestione della procedura, soprattutto con riferimento alla mancata ipotesi progettuale dell'opzione zero e alla pericolosa involuzione della partecipazione procedimentale a mera informazione. Per valutare l'effettività dell'istituto si è reso necessario richiamare un altro dibattito pubblico (quello della Garganica) da cui sono emerse, in linea di massima, le stesse disfunzioni. Il rischio, ove non si opererà un radicale mutamento culturale sulla funzione della procedura, è evidentemente quello di una crisi annunciata dell'istituto.*

*The paper aims to investigate the effectiveness of the public debate regulated by Article 22 of the Public Contracts Code through the analysis of the procedure adopted for the "Diga foranea di Genova" construction (New Genoa breakwater). Several critical issues emerged regarding the management of the procedure, especially with reference to the lack of the so called "zero-option hypothesis" and the dangerous decline of procedural participation to mere information. To evaluate the institute's effectiveness, it has been necessary to refer to another public debate (that of the Garganica) from which the same dysfunctions emerged. The risk is evidently that of an announced institute crisis if the cultural change on procedure's function does not take place.*

## 1. Il dibattito pubblico tra disciplina generale e riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

L'istituto del dibattito pubblico è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici<sup>1</sup> che

ne ha stabilito l'applicazione, a determinate condizioni, alle «grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio»<sup>2</sup>.

\* Alessandro Di Martino è assegnista di ricerca nell'ambito dell'Ufficio per il processo presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Marsela Mersini è dottore di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università di Milano "Bicocca". Sebbene il lavoro sia frutto dell'analisi condivisa dei due autori, i paragrafi 1 e 3 sono stati curati da Marsela Mersini, mentre i paragrafi 2 e 4 sono stati curati da Alessandro Di Martino.

<sup>1</sup> Si vedano L. Torchia (2016), *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in «Giornale di diritto amministrativo», p. 605; A.

Averardi (2016), *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in «Giornale di diritto amministrativo», p. 506; G. Rando (2017), *Commento all'art. 22*, in G. F. Ferrari & G. Morbidelli (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Il D. L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, Piacenza, Wolters Kluwer, p. 157; A. Pillon (2016), *Dibattito pubblico, un'opportunità anche per l'Italia*, in *Techne*, p. 45 ss.

<sup>2</sup> Tale disposizione è stata emanata in attuazione dell'art. 1 della legge delega del 28 gennaio 2016, n. 11, «*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*,

L'introduzione di tale strumento si muove nella direzione di garantire sempre più spazi di democrazia partecipativa<sup>3</sup>, attraverso cui poter realizzare un'effettiva inclusione democratica che provenga «dal basso»<sup>4</sup>, seguendo la logica statunitense del *notice and comment* e della partecipazione di tipo *bottom-up*<sup>5</sup>. Evidentemente, la natura proattiva della partecipazione democratica che si intende garantire attraverso l'inserimento del dibattito pubblico non costituisce l'unica funzione, nella misura in cui l'istituto rappresenta anche uno strumento volto a prevenire i conflitti tra cittadini e pubblica amministrazione con l'obiettivo di giungere a una decisione condivisa ed efficace coinvolgendo i cittadini nelle scelte pubbliche riguardanti le grandi opere in una fase in cui tutte le opzioni, tra le quali la cosiddetta *opzione zero*<sup>6</sup>, risultano ancora possibili<sup>7</sup>.

*sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».*

<sup>3</sup> U. Allegretti (2011), *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), p. 2.

<sup>4</sup> V. Molaschi (2018), *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 259.

<sup>5</sup> Secondo N. Posteraro (2020), *Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano "à la française"*, in «Le istituzioni del federalismo», p. 610, «il modello, connotato da un approccio *bottom-up*, è espressione della nuova tendenza [...] a considerare il lato "esterno" del rapporto contrattuale [...] e si configura come un passaggio procedurale di confronto che è finalizzato alla raccolta, tra le altre, delle opinioni della comunità interessata dall'infrastruttura programmata».

<sup>6</sup> V. Manzetti (2018), *Il «dibattito pubblico» nel nuovo codice dei contratti*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), p. 1 ss.

<sup>7</sup> Sulla natura compensativa del dibattito pubblico, di recente, si veda il lavoro monografico di

Tuttavia, obiettivo principale di questo lavoro non è quello di approfondire la disciplina generale del dibattito pubblico – tema, sul quale, la dottrina si è ormai ampiamente espressa – ma pare interessante, anche per valutare lo stato di salute dell'istituto e la rispondenza delle procedure avviate rispetto alla ratio con la quale esso è stato introdotto, dare conto dei recenti interventi legislativi che lo hanno modificato e la conseguente applicazione concreta della procedura nell'ambito della realizzazione della diga foranea di Genova<sup>8</sup>.

In particolare, il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n. 108<sup>9</sup>, ha previsto all'art. 44, in continuità con gli obiettivi di accelerazione infrastrutturale fissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, alcune semplificazioni procedurali in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, prevedendo che per gli interventi indicati nell'Allegato IV del medesimo testo normativo il procedimento di dibattito pubblico possa avere una durata massima di trenta giorni, in netta discontinuità con i termini (di quattro mesi, eventualmente prorogabili di ulteriori due) indicati dal d.m. n. 76 del 2018.

G. Mocavini (2020), *Il prezzo del consenso*, Milano, Giuffrè.

<sup>8</sup> Per una ricognizione della procedura, cfr. F. Canalia (2021), *Concluso il dibattito pubblico sulla diga foranea di Genova*, in [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), nonché, se si vuole, A. Di Martino, M. Mersini (2022), *La prima volta del dibattito pubblico "all'italiana" per la realizzazione della diga foranea di Genova: luci ed ombre nell'utilizzo della strategia digitale*, in «Osservatorio sullo Stato Digitale Irpa».

<sup>9</sup> Recante «Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

## 2. Il dibattito pubblico per la realizzazione della Diga Foranea di Genova: profili procedurali

Tra i dieci progetti infrastrutturali indicati nell'allegato ora menzionato è inclusa anche la Diga Foranea di Genova, la quale rappresenta la prima applicazione concreta del procedimento nazionale di dibattito pubblico.

Il dibattito pubblico in questione è stato organizzato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale (Ad-SP)<sup>10</sup> e ha avuto ad oggetto la realizzazione di un'importante opera portuale di interesse nazionale, la cosiddetta *diga foranea di Genova*, con lo scopo di ampliare il canale di Sampierdarena consentendo anche alle navi di grosse dimensioni di transitare nel porto, favorendo lo sviluppo dell'area portuale e l'incremento dei traffici in termini economici<sup>11</sup>.

Tuttavia, è necessario evidenziare che il dibattito pubblico in oggetto si è svolto prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 77/2021 e che, pertanto, pur essendosi comunque svolto entro i termini sopra indicati, non erano allo stesso applicabili le variazioni procedurali introdotte.

<sup>10</sup> I documenti relativi alla progettazione dell'opera e la relazione conclusiva «*Dibattito pubblico diga foranea di Genova*» sono ricavabili all'interno del sito [www.dpdigaforanea.it](http://www.dpdigaforanea.it).

<sup>11</sup> In particolare, la nuova diga è stata progettata per consentire al Porto di Genova di ospitare in sicurezza navi più grandi, della lunghezza di 400/450 metri, senza limitare gli accessi e le manovre verso gli accosti, adeguandosi alle esigenze delle maggiori compagnie di navigazione. Senza questo intervento, come affermato nel Dossier di progetto, il porto di Genova rischia di non poter espandere il proprio mercato e di perdere importanti quote di quello attuale.

Entrando nel dettaglio, il procedimento si è svolto dal 9 gennaio 2021, data in cui è stato presentato il dossier di progetto, al 19 febbraio 2021, attraverso quattro incontri pubblici, che si sono tenuti in modalità digitale per ragioni di sicurezza sanitaria, e sette incontri della Commissione tecnica, attivata per facilitare il confronto tra le istituzioni e i soggetti interessati alla realizzazione dell'opera, che hanno coinvolto le istituzioni, gli enti, le rappresentanze degli interessi, le associazioni ambientaliste e i comitati cittadini.

In particolare, gli incontri pubblici hanno avuto ad oggetto la presentazione dell'opera e del dossier di progetto e l'approfondimento sulle alternative progettuali e gli aspetti ambientali dell'opera. Gli incontri della Commissione tecnica, invece, sono stati particolarmente apprezzati in quanto hanno consentito il confronto tra i progettisti, gli enti e i portatori di interesse della Città, permettendo di discutere e approfondire gli aspetti più complessi del progetto e di ricevere molteplici osservazioni confluite nei 55 Quaderni degli attori pervenuti attraverso la piattaforma informatica dedicata all'opera.

Merita, inoltre, di essere sottolineata (e successivamente approfondita) la circostanza per cui la situazione sanitaria legata all'emergenza pandemica ha impedito lo svolgimento di incontri in presenza per tutta la durata del dibattito pubblico e ha, conseguentemente, imposto la generalizzazione di un modello di partecipazione «da remoto», che a ben vedere si è tradotta in meri incontri informativi sui social media in frizione con i valori della partecipazione proattiva e del contraddittorio procedimentale.

Il dibattito si è concluso, secondo quanto stabilito dal d.P.C.M. 76/2018, con la presentazione pubblica della relazione finale da parte del Coordinatore del dibattito, avvenuta il 28 febbraio 2021, la quale contiene la descrizione delle attività svolte, dei temi trattati e delle posizioni emerse. L'Autorità proponente ha espresso la volontà di realizzare una nuova diga foranea del porto di Genova, stabilendo, nello specifico, la prosecuzione dell'iter progettuale sulla base dell'alternativa numero tre, la quale prevede una nuova imboccatura a levante che consente l'accesso di tutte le navi dirette ai terminali commerciali di Calata Bettolo e di Sampierdarena.

### 3. Profili critici nel procedimento di dibattito pubblico: dal contingentamento dei termini alla partecipazione «da remoto»

Nell'ambito della prima applicazione nazionale del dibattito pubblico, pur potendo apprezzare il fatto che finalmente tale istituto inizia a entrare nello strumentario procedimentale delle pubbliche amministrazioni, è possibile rilevare, tuttavia, alcuni elementi critici che, a prescindere dal singolo dibattito pubblico, rischiano di mettere in crisi la ragione stessa sottesa all'introduzione dell'istituto.

Un primo elemento che merita di essere evidenziato è rappresentato dal fatto che nel dibattito pubblico in analisi è mancata una reale discussione sull'opzione zero. L'autorità proponente, senza aprire un effettivo contraddittorio sul punto, ha ritenuto – sulla scorta di un mero giudizio prognostico – che senza questo adeguamento

infrastrutturale risulterebbe probabile la perdita delle quote di traffico attuali e certa la mancata attrazione di traffici aggiuntivi. Tale aspetto rappresenta un elemento problematico in quanto ciò che caratterizza, come visto, il procedimento di dibattito pubblico si lega alla partecipazione e al dialogo con i soggetti interessati quando la decisione dell'amministrazione sulla realizzazione di una determinata opera non sia ancora stata presa in modo definitivo, condizione che manca nella procedura per la realizzazione della Diga Foranea<sup>12</sup>.

Come efficacemente evidenziato in dottrina, infatti, il dibattito pubblico consente di realizzare, se attuato così come regolamentato dal legislatore, «una forma di partecipazione riportata ad un momento preliminare, il cui carattere può essere meglio compreso facendo riferimento ad un coinvolgimento dei privati riportato ad un momento ancora “embrionale” del processo decisionale»<sup>13</sup>.

Un secondo elemento critico si lega alla modalità telematica con la quale il dibattito si è svolto. Infatti, se è vero che la previsione di uno sviluppo della procedura a distanza pare attuare quanto previsto dall'art. 9 del d.lgs. n. 82 del 2005 (Codice

<sup>12</sup> Come sostiene autorevolmente F. Trimarchi Banfi (2019), *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in Aa. Vv., *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Milano, pp. 35-36, «la funzione del dibattito è tutta interna al momento dell'iniziativa, e questa funzione è assolta se il dibattito si è svolto in modo esauriente e corretto».

<sup>13</sup> E. Frediani (2020), *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, in «Le istituzioni del federalismo», pp. 657 ss.

dell'amministrazione digitale)<sup>14</sup>, in virtù del quale l'amministrazione favorisce l'utilizzo delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico, allo stesso tempo ci si dovrebbe anche domandare se l'utilizzo di queste nuove tecnologie sia stato idoneo a garantire un effettivo momento di consultazione per la realizzazione, nel caso di specie, della Diga foranea, ma più in generale per lo svolgimento della procedura di dibattito pubblico.

Nel caso di specie, anzitutto gli strumenti tecnologici che avrebbero dovuto consentire la partecipazione «da remoto» si sono tradotti nell'utilizzo di piattaforme di Social Network (ad esempio, la creazione di una pagina Facebook)<sup>15</sup>, con un evidente passo indietro dei meccanismi partecipativi a momenti di mera informazione della collettività che non consentono una adeguata istruttoria e, quindi, eventuali modifiche progettuali all'infrastruttura da realizzare nella logica dell'imparzialità<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> In particolare, tale norma afferma che «*lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi*». In dottrina, sul punto, cfr. G. Carullo (2019), *Open data e partecipazione democratica*, in «Le istituzioni del federalismo», pp. 685 ss.

<sup>15</sup> Il dibattito pubblico ha visto un totale di 903 partecipanti ai webinar, 25.766 persone raggiunte dalla pagina Facebook a esso dedicata, 15.000 visualizzazioni medie per evento pubblicato online, 60.914 ascolti delle repliche degli incontri andate in onda su Primocanale.

<sup>16</sup> Molto interessanti sono le notazioni di L. Torchia (2019), *Garanzie partecipative e decisioni amministrative imparziali*, in Aa. Vv., *Azione amministrativa*, cit., p. 79, ove evidenzia la natura strumentale – e

Inoltre, dall'analisi dei 55 Quaderni degli attori emerge come al dibattito hanno partecipato quasi esclusivamente i soggetti «esperti»<sup>17</sup> o comunque già a conoscenza delle problematiche insite dietro la realizzazione di tale opera, in frizione con la ratio sottesa all'introduzione del dibattito pubblico, vale a dire quella di essere «espressione immediata di democrazia»<sup>18</sup>.

Se è vero, per un verso, che le ragioni di tale assenza non possono essere addebitate esclusivamente alle modalità informatiche di svolgimento del procedimento, per altro verso è altrettanto vero che queste ultime pongono il rischio di tagliare fuori «le voci» di molti cittadini. Una soluzione di compromesso potrebbe essere quella di prevedere sia modalità di coinvolgimento utilizzando canali di comunicazione digitali, che permettano una più elevata diffusione del dibattito, sia incontri di discussione e di dialogo in presenza consentendo di catturare un maggior interesse dei soggetti interessati. A tal proposito, è stato notato di recente come la Diga foranea di Genova costituisca un caso emblematico di *Online Dispute Resolution*, particolari strumenti di *Alternative Dispute Resolution* che rinviengono la principale peculiarità nel ricorso a strumenti digitali. Tuttavia, come si è avuto modo di dire, limitare il confronto alle *Frequently Asked Questions* e non uti-

non costitutiva – delle garanzie partecipative rispetto a una decisione amministrativa imparziale.

<sup>17</sup> Nel convegno di presentazione dell'Osservatorio sul Dibattito Pubblico, Rosario Ferrara richiamava un passo di uno scritto di Franco Levi il quale distingueva tra la partecipazione dei «dilettanti» e la partecipazione degli «esperti».

<sup>18</sup> In questi termini, Trimarchi Banfi (2019), *op. cit.*, p. 36.

lizzare tecnologie innovative, come la *tele-immersion* – che consentono agli «users to feel as if they were in the same room» –, nasconde il duplice rischio di banalizzare i progressi della digitalizzazione e limitare il contraddittorio a semplici messaggi di posta elettronica – senza tener conto, inoltre, del *digital divide* esistente nel nostro Paese –, tradendo la tradizionale chiave di lettura per cui l'essenza della partecipazione è il confronto *vis-à-vis*<sup>19</sup>.

In disparte rispetto all'utilizzo non propriamente adeguato che si è fatto degli strumenti informatici nello svolgimento della procedura, ulteriore elemento – invero valorizzato dal legislatore nazionale – in distonia con lo spirito di massima conoscenza delle preferenze delle comunità in merito alla realizzazione dell'opera è quello del contingentamento dei termini del dibattito pubblico. Non può negarsi che il passaggio dai quattro mesi (prorogabili di ulteriori due) a 40 giorni per il coinvolgimento della collettività nell'individuazione della migliore soluzione è l'esito di una distorsione nell'utilizzo dell'istituto, che passa dall'essere sostanziale momento di democratizzazione delle decisioni amministrative a mero formalismo volto a informare la collettività sulla costruzione dell'infrastruttura<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Sul punto, si veda N. Posteraro (2021), *Dalle Alternative Dispute Resolution alle Online Dispute Resolution: modelli, vantaggi e rischi con uno sguardo rivolto all'Italia*, in «Osservatorio sullo Stato digitale Irpa».

<sup>20</sup> Il tema della democratizzazione del processo decisionale, inoltre, è stato di recente preso in considerazione da un recente contributo dell'OCSE del dicembre 2021, *Eight Ways to Institutionalize Deliberative Democracy*, su cui è possibile leggere un interessante lavoro di L. Sabato (2022), *Istituziona-*

Tale opzione interpretativa, evidentemente, non può essere accettata, e rende necessario svolgere ulteriori riflessioni dalle quali è dato evincere che i problemi relativi alla coerenza sistemica dell'istituto non si annidano esclusivamente in relazione alla durata, più o meno ampia, dei procedimenti, ma attiene a una questione culturale più ampia, che coinvolge le procedure relative alla partecipazione dei cittadini, soprattutto nell'ambito della tutela ambientale, e necessitano di essere pensati nell'ottica di un maggiore, ma soprattutto migliore ed effettiva, partecipazione sociale<sup>21</sup>. Quanto appena detto trova una conferma anche nella Relazione conclusiva, nella quale non si ravvisano riferimenti all'eventuale volontà di partecipazione tardiva di alcuni soggetti che non siano riusciti a partecipare a causa dei tempi contingentati.

#### **4. L'utilizzo emergenziale del dibattito pubblico e la volontà nascosta del legislatore di fare a meno dell'apporto della collettività. Conclusioni a partire da un altro dibattito pubblico**

Per svolgere alcune considerazioni conclusive al fine di valutare, a oggi, l'effettività del dibattito pubblico – e, quindi, il rispetto delle garanzie partecipative nei procedimenti per la realizzazione delle grandi opere – sembra opportuno richiamare

*lizzare la democrazia deliberativa: la guida dell'OCSE 2021*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», pp. 9 ss.

<sup>21</sup> Sul punto, tra gli altri, cfr. M. Calabrò (2004), *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

una ulteriore (e più recente) applicazione dell'istituto, che ha riguardato il collegamento tra Vico del Gargano e Mattinata (cosiddetto *Dibattito pubblico Garganica*). Anche in questo caso, nonostante emergano delle differenze nella gestione del procedimento che sembrano muoversi in una direzione di maggiore tutela dei diritti di partecipazione delle comunità locali, possono essere rilevate alcune criticità che hanno riguardato anche il dibattito pubblico per la realizzazione della Diga Foranea, tra cui spicca la mancanza di una seria discussione sull'opzione zero.

Con riguardo alle novità che si rinvengono nel dibattito sulla Garganica, si segnala su tutte quella relativa allo svolgimento di «indagini preliminari» rispetto all'avvio del procedimento, che dovrebbe aver condotto a un momento di «ascolto» delle esigenze del territorio. Tuttavia, il coinvolgimento di tecnici e organi locali<sup>22</sup> di indirizzo politico sembrano non centrare appieno le esigenze dei dibattiti pubblici, in virtù dei quali sono le collettività che potrebbero subire «esternalità negative» a dover essere coinvolte nelle discussioni sulla realizzazione (o meno) dell'opera<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Come emerge dalla *Relazione Conclusiva* (p. 16), il Coordinatore del dibattito ha «coinvolto i seguenti soggetti: i referenti della Regione Puglia (vicepresidente e responsabile ufficio stampa) e della provincia di Foggia (presidente, direttore area tecnica e responsabile ufficio stampa); i sindaci dei comuni di Vico del Gargano, Peschici, Vieste, Mattinata e il presidente dell'Ente Parco del Gargano; i referenti territoriali di progetto di Anas spa, l'Ati incaricata della progettazione (Sintagma, Sipal, Tecnic, Gdg, Vicaria e Ambiente) e il commissario di governo per la realizzazione dell'opera».

<sup>23</sup> In termini generali, per tutti, A. Averardi (2016), *Amministrare il conflitto: costruzione di*

Anche in questo caso, inoltre, la modalità privilegiata di comunicazione con i cittadini è stata quella del ricorso a pagine Facebook e siti web rispetto a quella della partecipazione e dello scambio di informazioni e di prospettive «in presenza». Quanto detto viene ampiamente testimoniato dai numeri che emergono dalle pagine introduttive della Relazione Conclusiva: negli incontri in presenza hanno partecipato 680 persone, mentre sono state raggiunte grazie alla strategia digitale circa 170000 persone. La evidente sproporzione che emerge dalla duplice modalità di comunicazione e informazione degli obiettivi e delle proposte rispetto alla realizzazione dell'infrastruttura non può che aver inciso, evidentemente, anche sull'effettività della partecipazione nel procedimento di scelta della soluzione migliore, potendosi così rilevare – così come è stato fatto per il dibattito pubblico sulla Diga Foranea – la mancanza di un effettivo confronto sulle proposte progettuali dell'opera. In questo senso, dunque, sembrano ancor più giustificate le preoccupazioni di chi, come scrive, ritiene che questo modo di interpretare l'istituto del dibattito pubblico comporti la trasformazione del soggetto passivo del rapporto procedimentale, vale a dire la collettività. Se nella logica francese – da cui il nostro ordinamento ha preso spunto – le procedure partecipative per la realizzazione di grandi infrastrutture, molto spesso aventi elevato impatto ambientale, erano funzionali all'intervento dei cittadini nella fase antecedente all'avvio dell'opera nella duplice dimensione proattiva e difen-

*grandi opere e partecipazione democratica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», pp. 1173 ss.

siva, l'applicazione del dibattito pubblico nell'esperienza del Dibattito sulla Garganica mette in luce una natura meramente conoscitiva della procedura, con il rischio di sterilizzare l'apporto delle collettività locali e, indirettamente, la funzionalità dell'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici.

A ciò si aggiunga che anche nel Dibattito sulla Garganica è mancato un vero momento di contraddittorio sull'opzione zero, anche se – forse in modo bizzarro – a margine del procedimento è stato detto che si è svolta una fase di cosiddetta «opzione-zero più» tra le alternative possibili: in altri termini, non si è discusso sulla convenienza, dal punto di vista sociale, della costruzione dell'opera, ma il punto di partenza delle riflessioni è stato relativo a un miglioramento dell'esistente, in quanto si tratta di una «presenza già consolidata nel territorio, nella storia, negli usi, ha una potenzialità turistico-ambientale molto importante e molto rilevante»<sup>24</sup>.

Come si può dunque evitare che le amministrazioni ritengano che tale istituto costituisca un ostacolo per il perseguimento degli interessi pubblici e privati sottesi alla realizzazione dell'opera? Uno strumento, da adottare dal punto di vista legislativo, potrebbe essere quello dell'introduzione di una disposizione che imponga alle am-

ministrazioni un onere di motivazione rafforzata ove le stesse ritengano di non voler analizzare gli aspetti relativi all'opzione zero, evitando così lo svolgimento di giudizi prognostici (svolti, per di più, in sede politica) in netto contrasto con lo spirito dell'istituto.

Nonostante queste criticità, si deve tuttavia rilevare che lo strumento del dibattito pubblico pare finalmente diffondersi a livello nazionale, così come si evince dal sito istituzionale della Commissione per il dibattito pubblico, la quale indica i dibattiti avviati o che stanno per essere avviati<sup>25</sup> e dai quali si potranno ricavare importanti dati per l'indagine sulla reale utilità pratica del dibattito pubblico nel prevenire i conflitti territoriali.

Inoltre, l'attenzione per tale strumento partecipativo si evince anche dal fatto che proprio per studiare e monitorare i dibattiti pubblici nazionali è di recente nato un Osservatorio sul Dibattito pubblico (ODP)<sup>26</sup>,

<sup>24</sup> Come sostiene condivisibilmente Posteraro (2020), *Grandi opere*, cit. p. 632, è necessario «ovviare alla scarsa capacità della pubblica amministrazione di ascoltare e recepire le indicazioni pervenute dalla società civile, facendo bene intendere che lo scopo del dialogo in sede progettuale è anche quello di raccogliere quante più informazioni possibili per rimeditare le scelte da assumere e ottimizzarle nell'ottica della maggiore efficienza ed efficacia».

<sup>25</sup> In particolare, tra gli altri, è possibile citare il dibattito pubblico Garganica, cui si è fatto riferimento nel testo per valutare lo stato di salute dell'articolo 22 del codice dei contratti pubblici, che fa riferimento a un progetto che consiste nel potenziare il collegamento stradale tra Vico del Gargano e Mattinata attraverso una viabilità a scorrimento veloce a partire dai due tratti già esistenti. Ancora, un dibattito pubblico è stato indetto da Rete Ferroviaria Italiana in merito alla realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara. Un ulteriore dibattito pubblico è stato indetto dal comune di Padova in relazione all'intervento riguardante la nuova linea tramviaria, denominata «SIR2» che attraverserà da est a ovest tutto il territorio del Comune di Padova abbracciando i territori dei limitrofi Comuni di Rubano e Vigonza.

<sup>26</sup> L'Osservatorio sul Dibattito Pubblico è stato presentato il 24 settembre 2021. Per una breve ricostruzione dell'incontro, si veda C. Ramotti (2021),

al fine di individuare, conseguentemente, i criteri necessari per verificare quale sarà effettivamente la legittimazione sostanziale che tale strumento partecipativo potrà avere, ed evitare che a partecipare siano sempre, in realtà, «i soliti noti». In merito, come evidenziato anche in dottrina, si deve sottolineare che il corretto e permanente utilizzo del dibattito pubblico «potrebbe dunque consentire una transizione post-pandemia più orientata ai principi della trasparenza e dell'interesse pubblico, purché la mobilitazione del pubblico sia accompagnata da un'informazione di tipo adeguato, da un processo decisionale che rispetti i tempi più lunghi degli iter decisionali complessi, di una cultura della partecipazione maggiormente diffusa soprattutto da parte dei funzionari pubblici, e di un attivismo pubblico (...) che lasci spazio anche ai singoli cittadini»<sup>27</sup>.

Tuttavia, la prassi, che denuncia un utilizzo improprio dell'istituto, consegna uno scenario del tutto paradossale: in seguito agli interventi legislativi soprattutto in periodi emergenziali, il dibattito conferma di aver cambiato i propri connotati, trasformandosi da parentesi procedimentale funzionale al perseguimento del pubblico

interesse sulla base della manifestazione delle preferenze della collettività a mero adempimento procedimentale, e come tale svuotato di significato. La strada da percorrere, dunque, è una sola, ed è quella del ripensamento – dal punto di vista normativo, ma soprattutto sul versante culturale – del ruolo della collettività nei processi decisionali che involgono grandi opere; se, invece, si continuerà nella direzione ormai intrapresa nel periodo emergenziale, e cioè il ruolo della partecipazione resterà ancora marginale nel processo decisionale, l'esito sarà quello di un inevitabile (e annunciato) ridimensionamento dell'istituto.

*Un seminario sul dibattito pubblico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», p. 1357 ss. L'ODP, oltre a raccogliere, in un'unica piattaforma web, tutte le informazioni e le novità che interessano lo strumento del dibattito pubblico, si pone il principale scopo di individuare, sulla base delle prassi nazionali e regionali, delle linee guida per la gestione dei processi partecipativi inerenti alle decisioni amministrative complesse.

<sup>27</sup> F. Cittadino, M. Trettel (2020), *Il «dibattito pubblico» in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale*, in «Le istituzioni del federalismo», p. 568.

