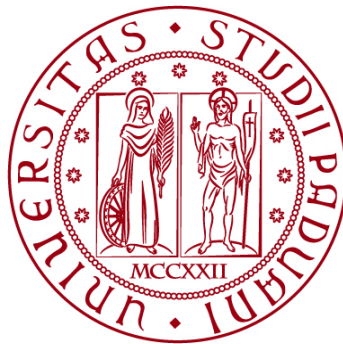


**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA CIVILE, EDILE E AMBIENTALE**

*Department Of Civil, Environmental and Architectural Engineering*

Corso di Laurea in Ingegneria per l'ambiente e il territorio



**TESI DI LAUREA**

**IL DIBATTITO PUBBLICO  
PER LE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI**

**Relatore: Chiar.mo PROF. MICHELANGELO SAVINO**

**Laureando: CRISTINA CARDINETTI**

**ANNO ACCADEMICO 2024-2025**



## **Abstract**

Nella gestione e pianificazione del territorio si è ormai reso fondamentale un cambio di paradigma, a partire dalla necessità di coinvolgere attivamente i cittadini nell'iter progettuale e decisionale.

In questa tesi viene approfondito lo strumento del dibattito pubblico, istituito in Italia nel 2016, quale strumento di democrazia partecipativa nell'ambito della progettazione di grandi opere infrastrutturali. Vengono analizzati dei casi studio, per capire quanto la sua introduzione abbia risposto al bisogno di limitare i conflitti locali legati allo sviluppo di questo tipo di progetti, rispondere alle direttive europee sull'implementazione di processi partecipativi nello sviluppo di piani urbanistici e al bisogno dei cittadini di essere più coinvolti nelle decisioni riguardanti il territorio a loro vicino.

Si trova che il dibattito ha contribuito a migliorare il progetto soprattutto dal punto di vista dell'inserimento urbanistico, fungendo da spazio di confronto con le istituzioni per minimizzare l'impatto sulla città, ma è stata critica la chiarezza nella comunicazione delle attività e dell'obiettivo del confronto. È necessario affrontare il problema di come permettere la discussione sulla "opzione zero" e di come garantire la trasparenza del processo.

## Sommario

<b>1. INTRODUZIONE</b> .....	<b>5</b>
1.1. PERCHÉ I PROCESSI PARTECIPATIVI IN AMBITO URBANISTICO?.....	6
<b>2. IL “DIBATTITO PUBBLICO”</b> .....	<b>12</b>
2.1. LE DÉBAT PUBLIC.....	13
2.2. CARATTERI E FINALITÀ DELLA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI AL PROCESSO DECISIONALE .....	15
<b>3. IL “DIBATTITO PUBBLICO” IN ITALIA</b> .....	<b>17</b>
3.1. CARATTERISTICHE .....	17
3.2. OPERE SOGGETTE ALLA PROCEDURA.....	19
3.3. EVOLUZIONE NORMATIVA.....	22
3.4. GLI ESPERIMENTI DI DIBATTITO PUBBLICO .....	29
<b>4. ESEMPI DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE NAZIONALE</b> .....	<b>35</b>
4.1. CIRCONVALLAZIONE FERROVIARIA DI TRENTO (2021) .....	35
4.2. POTENZIAMENTO LINEA FERROVIARIA ROMA-PESCARA (2023).....	40
4.3. CONSIDERAZIONI .....	42
<b>5. CONCLUSIONI</b> .....	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>46</b>

## 1. Introduzione

Nella gestione e pianificazione del territorio si è ormai reso fondamentale un cambio di paradigma, a partire dalla necessità di coinvolgere attivamente i cittadini nell'iter progettuale e decisionale, evitando di considerarli solo come i destinatari finali di un'opera. Per proporre soluzioni sostenibili è necessario integrare tra loro tutti gli aspetti sociali, economici ed ambientali in gioco (Farr 2007); è necessaria una comprensione approfondita delle specificità ed esigenze del territorio, sia a livello locale che nazionale.

La tradizionale struttura del processo di progettazione rischia di causare distanza tra gli obiettivi della pianificazione urbana, le dinamiche sociali in gioco e le reali necessità della popolazione. (N. Dias 2018)

Un approccio *top-down* dà la possibilità di agire in tempi brevi in risposta ad un'urgenza, ma rischia di fossilizzare la progettazione su interessi precostituiti, che hanno poi bisogno di essere difesi con l'opinione pubblica, invece che partire dai bisogni espressi dalla comunità locale: non coinvolgere la popolazione aumenta la probabilità di incorrere in conflitti in una fase successiva.

I processi *bottom-up*, oltre che promuovere un senso di appartenenza e responsabilità condivisa, permettono di definire meglio i problemi e le specificità del territorio, ma in genere presentano tempi di attuazione molto più lunghi. Le modalità con cui hanno preso vita i processi *bottom-up* sono quelle della democrazia partecipativa.

In questa tesi verrà approfondito lo strumento del dibattito pubblico, istituito in Italia nel 2016 (d.lgs. 50/2016), quale strumento di democrazia partecipativa nell'ambito della progettazione di grandi opere infrastrutturali. Vengono analizzati dei casi studio, per capire quanto la sua introduzione abbia risposto al bisogno di limitare i conflitti locali legati allo sviluppo di questo tipo di progetti, rispondere alle direttive europee sull'implementazione di processi partecipativi nello sviluppo di piani urbanistici e al bisogno dei cittadini di essere più coinvolti nelle decisioni riguardanti il territorio a loro vicino.

Le numerose forme che la democrazia partecipativa ha assunto negli ultimi anni, infatti, sono tutte riconducibili al bisogno di superare il divario che la delega totale del potere provoca tra rappresentanti e cittadinanza, senza però ricorrere a strumenti di democrazia diretta.

Si definisce democrazia diretta l'insieme degli strumenti che permettono alla cittadinanza di fare proposte e prendere direttamente una decisione (in Italia, il referendum è l'esempio più rilevante); con democrazia rappresentativa si intende invece il meccanismo di delega del potere sovrano a rappresentanti. (Allegretti 2011)

L'applicazione della democrazia partecipativa, che è complementare e non sostitutiva delle altre due modalità, può riguardare la raccolta di contributi di singoli individui su una questione definita (es.

raccolta di commenti durante il processo di valutazione ambientale), il *policy-making* (es. diritto d'iniziativa dei cittadini europei) o la consultazione con i soggetti portatori di interesse, come nel caso delle varie forme di consultazione cittadina fatte prima di un intervento di urbanistica locale, dove il coinvolgimento può arrivare a riguardare anche l'elaborazione collettiva delle varie opzioni progettuali, non solo la loro valutazione.

Anche alcune forme di assemblea deliberativa eseguite attraverso il sorteggio di un campione rappresentativo della popolazione possono essere incluse nella definizione di democrazia partecipativa. (Lane 2005) (Sicliari 2009)

## 1.1. Perché i processi partecipativi in ambito urbanistico?

### 1.1.1. Complessità della decisione

L'obiettivo della democrazia partecipativa è di ampliare numero e tipologia di partecipanti al processo decisionale. Questo può essere fatto su ragioni di principio, ritenendo moralmente necessario un coinvolgimento della cittadinanza nelle decisioni che la riguardano in prima persona, o di necessità, quando la situazione è troppo complessa per permettere all'amministrazione di decidere in autonomia. Alle istituzioni è dato il compito di costruire servizi per la collettività e produrre politiche pubbliche in grado di coordinare le azioni di una pluralità di enti. In entrambi i casi, porre attenzione alla struttura del processo decisionale è fondamentale. Scegliere che forma dargli, però, non è così semplice. Un processo non strutturato è caotico, rischia di far incorrere in incomprensioni e conflitti; uno troppo semplificato per forza di cose ignora attori o problemi importanti; uno troppo complicato rallenta il procedimento.

È fondamentale in questo senso definire precisamente l'oggetto dell'indagine e quali soggetti abbiano il diritto di partecipare alla decisione.

L'atteggiamento dell'amministrazione, in tutto questo, può essere quello dell'autorità, che semplicemente raccoglie suggerimenti dal basso, o quello *inter pares*, partecipe allo stesso livello degli altri al processo inclusivo.

### 1.1.2. Rallentamenti nell'approvazione dei progetti

Nello sviluppo di opere e politiche pubbliche si riscontra da sempre un rallentamento dovuto alle complicazioni burocratiche, soprattutto legate all'ottenimento delle numerose autorizzazioni necessarie. Secondo il rapporto dell'Agenzia per la Coesione Territoriale sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, più del 50% della durata delle fasi di progettazione è dato dai cosiddetti tempi di attraversamento. (Agenzia per la coesione territoriale 2018)



Figura 1: Principali fasi di attuazione di un'opera

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale

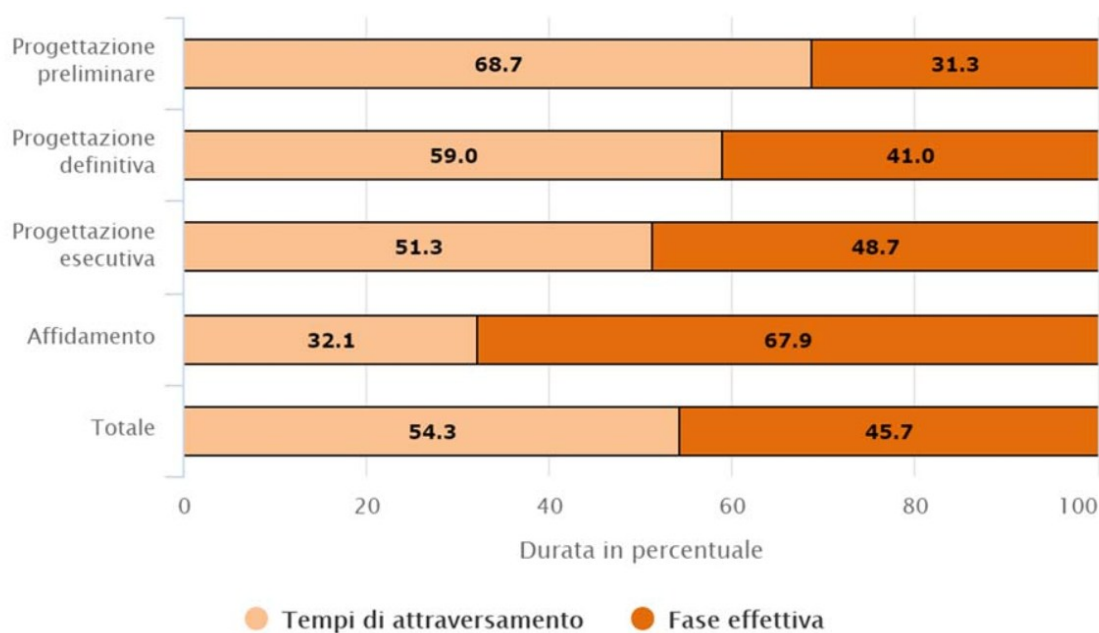


Figura 2: Peso dei tempi di attraversamento per fase

Elaborazioni ACT - NUVEC su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017 da banche dati BDU e SGP

Si sono create negli anni una serie di strutture, che possiamo definire partecipative, per superare questi ostacoli; un esempio in particolare è la conferenza dei servizi: si tratta di uno strumento di semplificazione istituito per i casi in cui si sommino più procedimenti amministrativi riguardanti la stessa questione o più interessi pubblici in un unico procedimento. Permette alla pubblica amministrazione di ottenere nella stessa sede più di un "atto d'assenso" alla volta, pareri che altrimenti andrebbero ottenuti in diversi procedimenti.

La conferenza può essere istruttoria, preliminare o decisoria.<sup>1</sup>

Questo procedimento semplifica e velocizza il processo di approvazione del progetto, evitando che le opposizioni emergano più avanti nella progettazione, e permettendo di superare più rapidamente i disaccordi, che si tradurrebbero altrimenti in ritardi nella progettazione.

### 1.1.3. Conflitti con la cittadinanza

Affrontare i conflitti con la popolazione è da sempre un tema centrale nello sviluppo di grandi opere: sono molti i casi in cui l'opposizione di cittadini (anche non organizzati) abbia bloccato o rallentato l'approvazione o la realizzazione di un progetto.

Quest'opposizione può partire da critiche alla necessità dell'opera: la popolazione può non condividere l'importanza del problema che l'opera si propone di risolvere o il beneficio che vuole creare. Riguardo quest'ultimo aspetto, il tema dell'approvvigionamento energetico è un esempio emblematico. Un esempio è il caso della proposta di Enel (1994) di costruzione di un elettrodotto in Val di Susa ("elettrodotto Moncenisio-Piossasco") per potenziare il collegamento tra Francia e Italia per l'importazione di energia elettrica. Qui, oltre a osservazioni e opposizioni legate ad aspetti formali e sugli impatti ambientali, vengono portate critiche "di opportunità": viene messa in discussione la politica di Enel secondo la quale l'importazione di energia sia necessaria per assicurare la fornitura dell'utenza, contestando i dati portati dall'azienda. Inoltre, l'elettrodotto non avrebbe portato nuove opportunità ai comuni nei quali sarebbe stato costruito, considerando i territori coinvolti come un semplice mezzo di attraversamento. L'opera è considerata inutile dalla popolazione, il progetto non passa la valutazione di impatto ambientale ed Enel decide di abbandonare la proposta. (Bobbio e Zeppetella 1999)

Più spesso, amministrazioni e cittadinanza condividono lo scopo di partenza, ma dissentono sulle modalità di risoluzione, con la popolazione che va a mettere in discussione la scelta di un tipo di intervento rispetto ad un altro. Ad esempio, nelle discussioni sull'opportunità di un inceneritore, alcune comunità pongono l'accento sulla bassa percentuale di rifiuti che vengono attualmente riciclati. La tesi proposta dalla cittadinanza in questo caso è che investendo su impianti di riciclaggio si potrebbe risolvere il problema dello smaltimento senza dover ricorrere alla termovalorizzazione. Questa discussione si sviluppa anche a prescindere dalla veridicità delle tesi, quanto più sulla base del fatto che

---

<sup>1</sup> "La conferenza può essere **istruttoria** (per esaminare gli interessi pubblici coinvolti in un procedimento o trovare soluzioni condivise a problematiche comuni), **preliminare** (per avere indicazioni sulle condizioni per l'ottenimento, nelle successive fasi progettuali, di pareri e autorizzazioni relativi a interventi di particolare complessità e insediamenti produttivi di beni e servizi) o **decisoria** (per acquisire autorizzazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso necessari alla conclusione positiva di un procedimento e quindi per "decidere" in modo collegiale relativamente ad un determinato progetto)." Da Regione Lazio



la comunità voglia essere coinvolta nelle decisioni politiche che hanno un diretto impatto sulle persone e sul territorio in cui vivono. (Bobbio e Zeppetella 1999)

Altre modalità con cui l'opposizione si esprime sono l'esternare critiche e preoccupazioni sugli impatti ambientali dell'opera, la mancata messa in pratica di misure di prevenzione di fenomeni di inquinamento o disturbo per i residenti, o sulla mancanza di adeguate misure di compensazione. Il fenomeno NIMBY (*Not In My Back Yard*) parte da queste riflessioni, che non portano ad un'opposizione all'opera in toto, ma ne criticano le caratteristiche tecniche e il posizionamento geografico. I criteri di scelta che portano all'individuare la migliore localizzazione vengono messi in discussione in quanto le valutazioni effettuate dalle aziende spesso non prendono in considerazione i bisogni locali.

Gli impatti ambientali dell'opera e i rischi relativi si intersecano nella questione del posizionamento geografico nella misura in cui gli abitanti di un luogo tenderanno ad opporsi alla costruzione di un'opera potenzialmente o sicuramente dannosa per la loro salute e l'ambiente in cui vivono. Nel momento in cui l'impatto è certo, la discussione verte esclusivamente sulle misure di contenimento, mentre nel caso in cui siano presenti fattori di rischio la valutazione da fare è più complessa. Il "modello standard" (Hermansson, 2005) utilizzato in questi casi è di considerare accettabile un certo livello di rischio se questo è inferiore al beneficio totale che consegue la realizzazione dell'opera. Per la maggior parte delle opere solitamente soggette al fenomeno NIMBY, però, chi beneficia dei vantaggi e chi sostiene il rischio sono entità separate: i benefici sono diffusi, come nel caso di un'autostrada o di un impianto di produzione di energia elettrica, mentre i rischi sono localizzati, a danno principalmente della popolazione locale. (Hermansson 2006)

Anche quando l'opera porta vantaggi nel locale (es. impianto di gestione dei rifiuti), la valutazione tecnica e sociale del rischio è spesso dissonante. Come la popolazione percepisce il rischio ha poco a che fare con l'effettiva probabilità che il danno accada, mentre la valutazione che l'azienda svolge tende a prendere in considerazione soprattutto aspetti tecnici, sottovalutando l'impatto sociale dell'opera. (Bobbio e Zeppetella 1999)

La necessità di realizzare opere di interesse collettivo si scontra quindi con la naturale resistenza della comunità di accettare l'esposizione a un rischio significativo, soprattutto quando questo riguarda la salute o l'integrità dell'ambiente.

Il paradigma che spesso viene seguito nel proporre degli interventi è quello "decisione-avviso-difesa" (DAD – *Decide, Announce, Defend*), dove l'ente prende una decisione sulla base di criteri non condivisi con la cittadinanza, annuncia (solitamente il più tardi possibile) la scelta presa e la difende dalle critiche portando dati tecnico-qualitativi, senza intraprendere un dialogo. Spesso la credenza dietro questo atteggiamento è che la situazione sia troppo complicata perché il pubblico riesca a comprenderla abbastanza da prendere una decisione (International nuclear safety group 2006), o che sia meglio

considerare esclusivamente gli aspetti tecnici e non l'accettabilità sociale dei rischi portati dalla realizzazione dell'opera (Bobbio e Zeppetella 1999). Imporre dall'alto una decisione comporta tensioni, in quanto limita la partecipazione attiva dei soggetti coinvolti, risultando un atto di coercizione e non una scelta condivisa. Per evitare ciò, è fondamentale sviluppare dei processi decisionali che garantiscano l'equilibrio tra la necessità di prendere decisioni per il bene comune e il diritto dell'individuo di non essere ingiustamente esposto a dei rischi. (Hermansson 2006)

Oltre alle preoccupazioni per gli impatti dell'opera sulla salute, le comunità locali sono spesso in grado di farsi garanti e custodi dell'ambiente in quanto tale, anche quando un eventuale danno non coinvolgerebbe direttamente i cittadini. Ad esempio, eventuali cambi di uso del suolo non sempre impattano in modo negativo direttamente le persone che ci vivono accanto, ma la popolazione può comunque sentirsi coinvolta in un'ottica di protezione ambientale e tutela del paesaggio.

Le persone che vivono in un determinato luogo lo conoscono meglio, e la definizione di "paesaggio" comprende aspetti culturali. Nel procedimento di valutazione di impatto ambientale è quindi fondamentale coinvolgere la comunità locale.

Altro aspetto da considerare nel dialogo popolazione-ente proponente sono le misure di compensazione. Si parla di mitigazione quando si mettono in atto misure per limitare l'impatto negativo dell'opera, ottimizzando il suo inserimento ambientale; si parla di compensazione quando l'intervento ha l'obiettivo di riequilibrare eventuali scompensi e impatti socio-ambientali.

Nel momento in cui per i cittadini è presente uno svantaggio (rischio di esposizione ad agenti inquinanti o di disturbo, esproprio, ecc.) l'introduzione di adeguate misure di compensazione permette di appianare le critiche. Il procedimento partecipativo può aiutare a definire l'adeguatezza della misura.

Altri motivi di conflitto con le amministrazioni e le aziende sono le modalità di gestione dei cantieri e degli espropri. Le richieste della popolazione vanno dalla trasparenza nella comunicazione ad una maggiore attenzione nella programmazione dei lavori, alle indennità.

Tutte queste modalità di conflitto hanno la potenzialità di rallentare i lavori. Nel caso di critiche di principio, l'ente potrebbe decidere di non proseguire con la realizzazione di un'opera altamente controversa, a cui la maggior parte della popolazione è contraria. Quando invece si procede con la progettazione e la realizzazione, si va incontro a proteste, atti di vandalismo, ricorsi e denunce che rallentano sia l'approvazione che la costruzione. In ogni caso, nel momento in cui non vengono affrontate le questioni che stanno a cuore alla cittadinanza, aumenta il sentimento negativo nei confronti dell'istituzione o dell'azienda, mentre coinvolgere attivamente tutti i portatori di interesse porta ad una maggiore fiducia, soprattutto nei casi di opere ad alto rischio per la popolazione. (International nuclear safety group 2006)

#### 1.1.4. Considerazioni

L'obiettivo dello strumento partecipativo è quello di accelerare il processo di approvazione dell'opera, ma il suo stesso svolgimento richiede del tempo. Va quindi posta attenzione, nell'inserirlo, a non appesantire e rallentare le già lunghe procedure burocratiche presenti: se il procedimento non permette l'integrazione delle opposizioni e una eventuale modifica del progetto, è superfluo.

La discussione delle istanze progettuali e i problemi ingegneristici che caratterizzano il progetto non può limitarsi alla presentazione delle caratteristiche dell'opera: un approccio dialogico e deliberativo è equo, efficace, e consente di *individuare una soluzione creativa e condivisa dalle varie parti in causa. In questo caso il tecnico si fa "esperto di processo" e il suo ruolo si avvicina a quello di facilitatore* (Forester, 1998). [...] *Esso presenta, inoltre, due vantaggi: accresce il capitale sociale* (Fung e Wright, 2003) *e produce decisioni migliori* (Bobbio, 2004)". (Mattioli 2012)

Nel confrontarsi con la popolazione interessata dall'opera, si corre però un rischio nel proporre una attività dichiarandola partecipativa ma rendendo impossibile nei fatti l'integrazione dei commenti, ossia degradare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Questo si costruisce, infatti, attraverso l'utilizzo costante di una serie di processi e strutture che considerino il contributo della cittadinanza alla costruzione delle politiche pubbliche importante quanto quello dell'ente che le propone.

Considerare i cittadini come stakeholders a tutti gli effetti permette inoltre di evitare che le cause di conflitto vengano affrontate in modo superficiale. Le ragioni della popolazione si esprimono come dubbi sull'opportunità dell'opera/politica o come bisogni rispetto alla realizzazione. L'unico modo per prendere pienamente in considerazione queste ragioni è interpellare i cittadini prima dell'avvio della progettazione definitiva e assicurarsi che i contributi possano effettivamente andare ad incidere nelle decisioni.

Il paradigma partecipativo non permette però di affrontare tutte le situazioni, in quanto le situazioni di urgenza e alcune critiche di principio ad opere strategiche fondamentali non sono affrontabili con un approccio dialogico che richiede parecchio tempo.

Non tutti i processi partecipativi richiedono il coinvolgimento attivo della cittadinanza: nell'ambito delle politiche per la trasparenza (o *open government*), si sono stabilite negli anni delle esperienze di monitoraggio e osservatori per l'inclusione che danno alla cittadinanza degli strumenti di controllo in più sull'operato delle aziende coinvolte e delle amministrazioni, anche per permettere di arginare il fenomeno della corruzione, soprattutto nel campo degli appalti pubblici.

## 2. Il “dibattito pubblico”

Per “dibattito pubblico” si intende un processo di democrazia partecipativa, volto a informare e coinvolgere la cittadinanza nei riguardi delle soluzioni progettuali di opere e interventi ad alto impatto ambientale o sociale, nelle prime fasi della progettazione (“Quando è ancora possibile discutere il “perché”, non solo il “come””). (Bobbio 2004)

Per le proponenti delle opere è l'opportunità di ricevere suggerimenti e opinioni generate da un dialogo con le persone e gli enti interessati e impattati dal progetto, tramite incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti. (Gabriele Abels 2022)

Il dibattito pubblico non ha potere deliberativo: i risultati del processo non sono prescrizioni della cittadinanza per l'amministrazione o l'ente proponente, ma sono dubbi, opinioni, richieste di approfondimento su temi ritenuti poco considerati nella progettazione svolta fino a quel momento.

Se le assemblee dei cittadini sono uno strumento ritrovabile nella normativa di più stati dell'Unione Europea e non solo, insieme ad altri esempi di consultazione della popolazione, il dibattito pubblico a livello nazionale ad oggi viene svolto solo in Francia e, dal 2016, in Italia. (Servizio Biblioteca - Camera dei deputati 2012)

In Italia la struttura del dibattito è definita dal regolamento contenuto nel DPCM 76 del 2018. Si prevede la possibilità di svolgere incontri plenari, incontri di approfondimento o formazione sulle caratteristiche tecniche del progetto, tavoli di discussione e gestione dei conflitti; gli incontri possono essere pubblici o aperti solo a particolari portatori di interesse. La scelta di quale struttura specifica sia la migliore per il processo da svolgere è presa dalla figura del coordinatore del dibattito, che progetta e gestisce il dibattito per conto del proponente.

A causa del tempo e delle risorse necessarie per realizzarlo, è evidente che il dibattito pubblico non possa essere applicato a tutti gli interventi con un impatto sociale ed ambientale: vengono quindi individuate dalla normativa le categorie di opere per le quali il dibattito è obbligatorio e quelle per cui può essere indetto su richiesta. Caratteristiche discriminanti sono quanto territorio è interessato, l'investimento previsto, se l'opera insiste o meno su beni UNESCO o parchi e aree protette.

Per affrontare il tema del dibattito pubblico in Italia, si vuole in primo luogo dare una panoramica dell'evoluzione normativa sull'argomento. Questa panoramica parte dall'espone l'esperienza francese, a cui la nostra legislazione fa esplicitamente riferimento. La Francia è la prima nazione europea a definire le linee guida della procedura del dibattito, inserendola nella propria normativa nel 1995.

Dopo aver presentato la storia dell'introduzione del dibattito in Italia, si analizzeranno i due principali esperimenti effettuati in occasione della realizzazione della “Gronda di Genova” (costruzione di una nuova autostrada a nord di Genova) e del “Passante di Bologna” (potenziamento del nodo tangenziale

e autostradale). Verranno poi approfondite la realizzazione della circonvallazione ferroviaria di Trento e il potenziamento della linea Roma-Pescara, rispettivamente il primo e l'ultimo dibattito pubblico effettuato in Italia per opere legate al PNRR. Vengono evidenziati gli elementi comuni ai vari procedimenti e viene data una valutazione delle esperienze fatte finora e dell'evoluzione normativa, per concludere con delle considerazioni sugli eventuali sviluppi futuri.

## 2.1. Le débat public

Negli anni '60 la Francia vede nascere significativi movimenti sociali legati a conflitti ambientali, con lo scopo principale di rivendicare il diritto alla partecipazione in ambito progettuale, partendo dalla dimensione urbana e sociale della città: nascono gli *Ateliers Populaires d'Urbanisme* e dagli anni '80 si riscontra l'istituzionalizzazione di pratiche partecipative in diversi testi giuridici.

Questa sensibilità si riscontra anche in ambito internazionale, in particolare con la Dichiarazione di Rio del 1992 alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, dove vengono descritti i principi di "democrazia ambientale", tra cui quello della partecipazione pubblica e di accesso alle informazioni relative alle questioni ambientali. (MASE 2024)

A dare il via alle riflessioni francesi sulla necessità di uno spazio istituzionalizzato per discutere dei progetti ad alto impatto ambientale è il conflitto sulla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità "*LGV Méditerranée*", che collega Lione a Marsiglia e Nimes, nel sud della Francia.

Nel 1995 la legge nazionale Barnier prevede quindi la creazione un'istituzione che permetta di organizzare dibattiti pubblici su "i principali obiettivi e caratteristiche dei progetti, durante la fase della loro preparazione" (Loi n. 95 - 101 1995). Nel 1997 troviamo quindi la costituzione della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP), che oggi ha come primo obiettivo garantire il diritto all'informazione e alla partecipazione pubblica. L'idea del dibattito come momento strutturato di confronto viene dal Canada, dove è stato saldamente inserito nel contesto delle politiche ambientali. (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale s.d.)

Nonostante l'innovazione procedurale della legge Barnier, l'esplicita declinazione del principio della partecipazione in un diritto individuale e procedurale garantito a tutti avviene solo nel 2002, con la ratifica della convenzione di Aarhus del 1998 (Nicòtina 2005). La convenzione sviluppa il concetto di democrazia ambientale, che comprende il miglioramento dell'accessibilità alle informazioni ambientali, promuove la partecipazione del pubblico ed estende le condizioni per l'accesso alla giustizia. È vincolante per i firmatari.

Inoltre, nel 2002 viene resa la CNDP autorità amministrativa indipendente.

Dal 2000 al 2016 si susseguono una serie di norme che ampliano e definiscono i poteri della commissione, l'ambito di applicazione del *débat public* e il suo funzionamento. (Commission Nationale du débat public s.d.)

Le caratteristiche principali del dibattito pubblico francese sono:

- La presenza di un garante terzo, indipendente da tutte le parti interessate
- La trasparenza su informazioni, obiettivi, impegni ecc. come valore di base
- La stesura di un resoconto finale da parte della proponente che indichi come gli interventi del pubblico vengono presi in considerazione

Questi tre punti vanno nella direzione di costruire fiducia tra la proponente e il pubblico, ritenuta indispensabile per la riuscita del dibattito.

L'ambito di interesse della CNDP riguarda tutto lo sviluppo di progetti con impatto ambientale:

- Energia e clima: impianti per la produzione di energie rinnovabili e nucleare
- Trasporti e mobilità
- Impianti industriali: fabbriche, miniere ecc.
- Strutture scientifiche, sportive, turistiche/culturali
- Rifiuti ed economia circolare
- Applicazione delle politiche pubbliche ambientali (es. Politica Agricola Comune, programmazione energetica nazionale)

È obbligatorio per i progetti di dimensioni maggiori, facoltativo per quelli di minor impatto.

Per ciò che riguarda l'organizzazione del dibattito, la CNDP non può esprimersi sui contenuti di piani e progetti, ma vigila e garantisce il rispetto dei principi di trasparenza e partecipazione.

Al seguito dell'invio di un *dossier* che raccoglie le caratteristiche principali del progetto, se la CNDP reputa necessario il dibattito, viene nominata una *commissione particolare* che è incaricata di coordinare ed organizzare il singolo dibattito, definendo ad esempio il numero di incontri e le modalità di comunicazione e di partecipazione. La struttura degli incontri non è definita dalla legge ma rimane a discrezione della commissione particolare. Vengono invece specificate le modalità di comunicazione delle attività, per garantire l'accesso alle informazioni da parte della popolazione. Oltre alla partecipazione diretta agli incontri, i cittadini possono contribuire al dibattito in forma scritta, usando lo strumento dei *cahiers d'acteurs*, ("quaderni degli attori"), che possono racchiudere interventi, osservazioni, domande, e vengono pubblicati come parte integrante dei documenti prodotti dal dibattito. Entro due mesi dalla fine del dibattito, il presidente della CNDP redige il bilancio del dibattito pubblico, che comprende il resoconto del dibattito presentato dal presidente della commissione speciale. Entro tre mesi dalla pubblicazione del bilancio, il rappresentante dell'ente proponente il progetto deve dare riscontro sulla volontà di proseguire o meno con la realizzazione dell'opera e sulle eventuali modifiche apportate. (Ufficio Valutazione Impatto - Senato della repubblica 2018)

In 25 anni in Francia si sono svolti 106 dibattiti pubblici: a seguito del dibattito, tutti hanno rivisto le loro disposizioni sulla governance, tre sono stati abbandonati, il 60% ha riscontrato modifiche sostanziali. (Commission Nationale du débat public s.d.) (Casillo 2020)

## 2.2. Caratteri e finalità della partecipazione dei cittadini al processo decisionale

Nella teoria, cosa rende la partecipazione una buona partecipazione? Sono stati individuati degli indicatori (Lane 2005) che si propongono di rispondere a questa domanda. Un processo partecipativo funzionale:

- Fornisce ai partecipanti quante più informazioni possibili
- Presenta un ampio numero di opzioni
- Utilizza valide tecniche di gestione dei processi di gruppo
- Supporta le persone nel mettersi in gioco in diversi modi
- Dà la possibilità alle persone di raccontarsi
- Dà ai cittadini un senso di legittimazione politica
- Rende la partecipazione piacevole
- Rende la partecipazione facile e conveniente, accessibile

**Table 2.1**  
**Forms of Participation and the Attributes of an Adult-Adult Relationship**

Attribute	Thick Participation	Thin Participation	Conventional Participation
Providing information—as much as people want	Yes	Sometimes	Sometimes
Giving people a chance to tell their stories	Yes	Sometimes	No
Presenting a range of policy choices	Yes	Sometimes	No
Giving citizens a sense of political legitimacy	Yes	Sometimes	No
Supporting people to take action in a variety of ways	Yes	Sometimes	No
Using sound group process techniques	Yes	No	No
Making participation enjoyable	Sometimes	Sometimes	No
Making participation easy and convenient	No	Yes	No

Tabella 1: Messa a confronto di diversi tipi di partecipazione. (Lane, 2005)

Nella tabella 1 vengono evidenziate quali di queste caratteristiche sono presenti nei tre principali tipi di processi partecipativi utilizzati dalle istituzioni in ambito urbanistico, per valutarne l'efficacia. Con "conventional participation" si intende l'insieme di azioni che forniscono ai cittadini informazioni e controllo a posteriori sull'operato dell'istituzione, con "thick participation" ciò che dà la possibilità ad un grande numero di persone, spesso organizzato in gruppi di lavoro, di deliberare (analizzare, comprendere, discutere un'opzione), mentre la "thin participation" mette invece il focus sul contributo della singola persona, ad esempio tramite sondaggi. (Lane, 2005)

Si possono dedurre dall'esperienza francese quali siano i principi ispiratori del dibattito pubblico: un garante indipendente, trasparenza nella comunicazione, presa in carico delle osservazioni da parte dell'ente.

Le caratteristiche della CNDP rispettano i principi fondamentali per una buona partecipazione:

- è un organo amministrativo indipendente dai ministeri e dalle diverse attrici coinvolte nei progetti presi in considerazione: è in grado di supervisionare lo svolgimento del processo senza interferenze;
- garantisce la trasparenza e l'accessibilità alle informazioni riguardanti il progetto con strumenti digitali e non, richiedendo ai proponenti delle opere di rispondere ai quesiti della cittadinanza;
- responsabilizza il proponente a comunicare e motivare le proprie decisioni al termine del dibattito.

Ci si propone qui di analizzare come e se il dibattito pubblico, così come è stato implementato in Italia, sviluppa questi indicatori.



### 3. Il “dibattito pubblico” in Italia

#### 3.1. Caratteristiche

*“Il dibattito pubblico rappresenta lo strumento individuato dal legislatore per anticipare i possibili conflitti che spesso accompagnano la realizzazione delle grandi opere, prevedendo una metodologia strutturata di confronto con le comunità locali da realizzarsi in tempi certi.”*

(Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dibattito pubblico 2018)

Il dibattito pubblico viene inserito nella normativa italiana grazie alla revisione del 2016 del codice degli appalti. Lo strumento si aggiunge agli altri già presenti nell’iter di approvazione, posizionandosi all’inizio, idealmente prima della progettazione definitiva. Il dibattito va, infatti, ad analizzare i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere. Compito dell’ente proponente è redigere il dossier di progetto che, oltre a motivare la necessità della realizzazione dell’opera, raccoglie le varie opzioni progettuali corredate da una valutazione degli impatti sociali, ambientali ed economici.

Contestualmente all’inserimento del dibattito nel codice degli appalti, viene istituita la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, ripresa dalla corrispondente francese, per monitorare lo svolgimento della procedura.

Nel 2021 un aggiornamento del codice ha inserito la possibilità di abbreviare il procedimento per le opere relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Dalla sua introduzione, si sono svolti 20 dibattiti pubblici, otto con procedimento abbreviato, 12 con procedimento ordinario. Nove hanno coinvolto RFI (Rete Ferroviaria Italiana), sei Anas, uno direttamente il Ministero delle Infrastrutture, due hanno riguardato l’ampliamento di un aeroporto (Venezia e Firenze), uno la costruzione di uno stadio (Milano), uno la realizzazione di una linea tramviaria (Padova, unico procedimento realizzato senza obbligo). (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 2024)

Data inizio	Oggetto	Procedimento	Ente/Amministrazione
28-set-21	Garganica	Ordinario	ANAS
04-ott-21	Adriatica Mola-Bari	Ordinario	ANAS
12-ott-21	Circonvallazione Trento	Abbreviato	RFI
24-nov-21	Gela Agrigento	Ordinario	ANAS
14-dic-21	Padova tram	Ordinario	Comune di Padova
17-dic-21	Roma-Pescara	Abbreviato	RFI
07-gen-22	Orte Falconara	Abbreviato	RFI
07-gen-22	Battipaglia	Abbreviato	RFI
28-gen-22	Cosenza Paola	Abbreviato	RFI
23-mar-22	Tortona-Voghera	Ordinario	RFI
10-ago-22	Anello ferroviario Roma	Ordinario	RFI
07-set-22	Brennero Modena	Ordinario	MIMS
09-set-22	SA-RC1b	Abbreviato	RFI
12-set-22	Stadio di Milano	Ordinario	Comune di Milano
21-ott-22	Aeroporto Firenze	Abbreviato	Toscana Aeroporti
14-nov-22	NA289	Ordinario	ANAS
22-dic-22	Caserta Benevento	Ordinario	ANAS
22-dic-22	Gela Agrigento	Ordinario	ANAS
11-apr-23	Aeroporto Venezia	Abbreviato	SAVE
28-giu-23	Roma-Pescara	Abbreviato	RFI
28-giu-23	Codogno-Piadena	Abbreviato	RFI

Tabella 2: Dibattiti Pubblici svolti

Fonte: Citroni 2024

### 3.1.1. L'opzione zero

L'articolo 22 del d.lgs. 152/2006 (testo unico ambientale) prevede che la valutazione ambientale venga svolta anche tenendo conto dell'opzione zero, ossia è prescrizione valutare l'impatto che ha il *non* realizzare l'opera.

Il dibattito pubblico dovrebbe essere svolto in un momento della procedura di approvazione in cui sia ancora possibile valutare questa opzione. Considerarla, infatti, permette di comprendere meglio il reale impatto dell'opera sul territorio. (Consiglio di Stato, Sez. IV 2010)

Nell'ottica dell'efficacia del processo partecipativo, inoltre, interpellare così presto la cittadinanza permette ai partecipanti di riflettere sul problema più che sulla singola soluzione progettuale, ampliando la riflessione e aumentando la possibilità che emergano soluzioni alternative più ottimali non previste precedentemente.

Non sempre nei dibattiti svolti finora è stata proposta l'opzione zero, a causa del fatto che il problema che l'opera si propone di risolvere è spesso riconosciuto da tutti, e non è quindi pensabile non effettuare nessun intervento. Ci si ritrova però in disaccordo sulle modalità di risoluzione. La richiesta della

cittadinanza di valutare l'opzione zero in questi casi non ha riguardato l'impatto che ha il non fare l'opera, ma il discutere l'impatto minore che avrebbe un tipo completamente diverso di intervento.

Ad esempio, circa un terzo dei dibattiti è stato fatto in collaborazione con Anas o Aspi, in occasione dei quali è stato contestato il ricorrere al rafforzamento dell'impianto stradale, favorendo il trasporto privato per risolvere il problema del traffico, invece che sostenere un potenziamento del trasporto pubblico o forme di mobilità dolce. Non è possibile però valutare con un costruttore di autostrade la possibilità di migliorare il trasporto ferroviario. (Bobbio, Guerci, et al. 2010)

Il fatto che l'ente che propone il progetto sia parte integrante del processo, oltre che finanziatore, non permette l'ampliamento della discussione verso altre modalità di risoluzione. Il problema rimane ed è portato come critica alla struttura del dibattito pubblico anche in Francia.

### 3.2. Opere soggette alla procedura

Sono soggetti al dibattito pubblico i documenti di fattibilità di:

- Autostrade e strade extraurbane principali a quattro o più corsie
- Tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza
- Aeroporti
- Porti e terminali marittimi commerciali, vie navigabili
- Interventi per la difesa del mare e delle coste
- Piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi
- Interporti finalizzati al trasporto merci
- Elettrodotti aerei
- Impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque
- Opere che prevedono trasferimento d'acqua tra regioni diverse
- Infrastrutture a uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico
- Impianti, insediamenti industriali e infrastrutture energetiche.

Per ogni categoria sono individuate le soglie dimensionali oltre le quali la procedura di dibattito è obbligatoria. I dibattiti finora attivati riguardano autostrade, strade extraurbane e tronchi ferroviari, per i quali l'investimento minimo individuato è di 500 milioni di euro.

In caso di opere che ricadono su beni del patrimonio culturale e naturale UNESCO, su zone tampone UNESCO o in parchi nazionali e regionali e nelle aree marine protette, le soglie dimensionali sono ridotte del 50%. (D.P.C.M. 76/2018)

Per le opere comprese tra la soglia e i suoi due terzi, è possibile indire il dibattito su richiesta:

- della Presidenza del Consiglio dei ministri o dei Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera;
- di un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento;

- di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti;
- di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento;
- 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.

È possibile indire il dibattito pubblico per qualsiasi opera se ne viene rilevata l'opportunità, su iniziativa dell'ente o amministrazione aggiudicatrice.

# Evoluzione normativa

1998

## Convenzione di Aarhus

Accesso alle informazioni, partecipazione pubblica nei processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale

2007

## Normativa regionale Toscana

Prima introduzione in Italia, il dibattito è facoltativo

2016

## Codice dei contratti pubblici

Inserito nella normativa nazionale, il dibattito rientra nello sviluppo di procedure di VIA più inclusive

2020

## Istituzione della CNDP

Viene nominata per disporre raccomandazioni generali e metodologiche, sovrintendere il procedimento e raccogliere informazioni sui dibattiti in corso

2023

## Nuovo codice dei contratti

Il dibattito viene reso esclusivamente telematico, viene eliminata la CNDP

2003

## Direttive CE 4 e 35

Si unisce il tema della partecipazione a quello della valutazione di impatto ambientale

2008, dibattito sulla Gronda di Genova

2012

## Proposta di legge

di iniziativa parlamentare, si propone di assicurare la partecipazione democratica e la legittimazione delle scelte adottate

2016, dibattito sul passante di Bologna

2018

## Regolamento

Viene descritto il funzionamento del dibattito pubblico in tutte le sue parti

2021

## Procedura semplificata PNRR

Vengono dimezzati i tempi di svolgimento e viene delegato alla Conferenza dei Servizi il rispondere ai commenti dei cittadini

### 3.3. Evoluzione normativa

#### 3.3.1. Convenzione di Aarhus (1998)

La convenzione di Aarhus, stipulata nel 1998, ha titolo “*Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*” (Accesso alle informazioni, partecipazione pubblica nei processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale”). È il primo trattato internazionale che esplicitamente lega diritti umani e diritti ambientali, stabilendo che uno sviluppo sostenibile è possibile solo coinvolgendo tutti i portatori di interesse. Fa anche riferimento all’importanza della responsabilità delle istituzioni governative nella protezione ambientale, mettendo in primo piano l’interazione che deve esserci con il pubblico, all’interno di un contesto democratico. (UNECE s.d.) L’Italia ratifica la convenzione con la legge 108 del 2001.

#### 3.3.2. Direttive 2003/35/CE e 2003/4/CE del parlamento europeo

Le direttive europee 4 e 35 del 2003 si occupano di aggiornare la normativa comunitaria per meglio integrare i principi contenuti nella convenzione di Aarhus. In particolare, la 4 si concentra sul diritto all’accesso alle informazioni in materia ambientale, stabilendo così le modalità e i termini in cui questo debba esprimersi. Con la 35, invece, si “prevede la partecipazione del pubblico nell’elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale”, modificando le direttive 85/337/CE e 96/61/CE. Si fa quindi ricadere il tema della partecipazione nell’ambito della valutazione dell’impatto ambientale di progetti pubblici e privati e nella prevenzione e riduzione dell’inquinamento.

Nonostante la presenza di queste fonti di rango superiore, la normativa nazionale italiana si pone in ritardo. Alcune regioni inseriscono però nella loro normativa vari riferimenti alla partecipazione, in particolare al dibattito pubblico, ispirate dall’esperienza francese.

#### 3.3.1. Nella normativa della regione Toscana (n. 69/2007, poi 46/2013)

La regione Toscana è stata la prima a introdurre nella sua normativa, nel 2007, non solo il concetto di democrazia partecipativa, ma nello specifico lo strumento del dibattito pubblico regionale, su base volontaria, per confrontarsi con la cittadinanza nel merito di “grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell’intera comunità regionale”. Rilevante la prescrizione che determina che vengano previste, all’interno dei piani regionali, le risorse economiche destinate allo svolgimento dei processi partecipativi.

All’abrogazione della legge nel 2012, termine prestabilito dal testo, non era stato attivato nessun dibattito.

La legge regionale n. 46 del 2 agosto 2013 rinnova l’iniziativa e rende obbligatorio il dibattito per le opere con un investimento superiore ai 50 milioni di euro.

### 3.3.2. Proposte di legge nazionali

Per avere la prima proposta di legge nazionale sul dibattito pubblico è necessario aspettare il 2012, con una proposta di legge di iniziativa parlamentare, che si propone di introdurre una normativa specifica per “assicurare la necessaria partecipazione democratica (e dunque una sufficiente legittimazione delle scelte alla fine adottate) e, contestualmente, la semplificazione dell’iter autorizzativo”. Si deve di nuovo attendere fino al 2014 per la legge delega per il riordino della disciplina in materia di contratti pubblici.

---

MONTI (nov. 2011 – dic. 2012)	Primo ingresso in agenda e primo disegno di legge governativo
LETTA (apr. 2013 – feb. 2014)	–
RENZI (feb. 2014 – dic. 2016)	DP in Codice degli appalti (aprile 2016)
GENTILONI (dic. 2016 – mar. 2018)	Previsione CNDP (aprile 2017) Regolamento DP (maggio 2018)
CONTE 1 (giu. 2018 – ago. 2019)	–
CONTE 2 (set. 2019 – gen. 2021)	Deroghe all’obbligo di DP (luglio 2020 – “decreto semplificazioni”) Nomina CNDP (dicembre 2020)
DRAGHI (feb. 2021 – lug. 2022)	Insedimento CNDP (marzo 2021) Nuove regole DP PNRR (maggio 2021) Avvio dibattiti (settembre 2021) Finanziamento CNDP (settembre 2021; giugno 2022) Delega al governo riforma Codice appalti (giugno 2022)
MELONI (ott. 2022 – in carica)	Schema di riforma Consiglio di Stato (dicembre 2022) Nuovo Codice appalti (marzo 2023)

---

Tabella 3: Sintesi delle attività regolative sul dibattito pubblico

Fonte: Citroni 2024

### 3.3.3. Introduzione dello strumento

Si ha la prima vera introduzione del dibattito pubblico nel codice dei contratti pubblici con il decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016. Mentre Canada e Francia fanno ricadere il DP principalmente nella materia ambientale e la regione Toscana lo inserisce all’interno delle politiche di democrazia partecipativa, la normativa nazionale italiana lo lega strettamente al tema dei contratti e appalti pubblici. Più in generale, viene comunque considerato rientrare in un progressivo sviluppo di procedure di valutazione di impatto ambientale sempre più inclusive. (Citroni 2024)

L’art. 22 del codice nomina solamente il dibattito pubblico, delegando ad un successivo regolamento la definizione delle modalità di svolgimento.

Una modifica del 2017 (d.lgs. 19 aprile 2017, n.56) istituisce inoltre una commissione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che sovrintenda il corretto svolgimento della procedura.

### 3.3.4. Regolamento del dibattito

Il decreto legislativo 76/2018 definisce il funzionamento del dibattito pubblico in tutte le sue parti.

- **Art. 3. Ambito di Applicazione**
  - L'allegato 1 definisce le soglie dimensionali oltre le quali l'opera deve obbligatoriamente essere soggetta alla procedura.
  - Vengono definiti i criteri per cui il dibattito può essere indetto su richiesta
  - Viene specificato che il regolamento non si applica alle opere per la difesa nazionale e gli interventi di manutenzione/adeguamento.
- **Art. 4. Commissione nazionale dibattito pubblico**
  - Quest'articolo verrà approfondito più avanti nel testo.
- **Art. 5. Indizione del dibattito pubblico**
  - Il momento dedicato all'indizione del dibattito è nelle "fasi iniziali di elaborazione di un progetto [...] Esso non può svolgersi [...] oltre l'avvio della progettazione definitiva."
  - Viene definita la durata massima del processo: quattro mesi prolungabili di altri due.
  - Di particolare interesse è la descrizione del "documento di fattibilità delle alternative progettuali", ossia il documento che "contiene l'intenzione di avviare la procedura, la descrizione degli obiettivi e le caratteristiche del progetto adottate in coerenza con le indicazioni delle linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o dai Ministeri competenti [...]". Tale documento rappresenta l'oggetto del dibattito.
  - La comunicazione pubblica di inizio procedimento deve avvenire tempestivamente e sui siti ufficiali della commissione e delle amministrazioni coinvolte.
- **Art. 6. Coordinatore del dibattito pubblico e relativi compiti**
  - Il coordinatore progetta e gestisce il dibattito, può essere scelto tra una dirigente pubblica delle amministrazioni o enti coinvolti, o individuata tramite appalto di servizi.
  - Deve avere esperienza di gestione di processi partecipativi.
  - Non deve risiedere nel territorio dove è prevista l'opera.
  - Elabora il "documento di progetto del dibattito pubblico, stabilendo i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione con il pubblico".
  - "Favorisce il confronto tra tutti i partecipanti" ed è responsabile della comunicazione del dibattito.
  - Segnala alla Commissione anomalie nello svolgimento del dibattito.



- **Art. 7. Funzioni e compiti dell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore**
  - L'amministrazione elabora il “dossier di progetto dell'opera, scritto in linguaggio chiaro e comprensibile, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici”. Questo è il documento di partenza delle discussioni del dibattito pubblico.
  - Partecipa agli incontri del dibattito e risponde alle domande della cittadinanza
  - Al termine del procedimento, redige “un dossier conclusivo in cui si evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte”.
  - Sostiene i costi del procedimento di dibattito pubblico.
- **Art. 8. Svolgimento del dibattito pubblico**
  - Il dibattito pubblico ha avvio conseguentemente alla pubblicazione del dossier di progetto dell'opera sui siti istituzionali.
  - Vengono specificati in questo articolo che il dibattito 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, istituzioni.”
- **Art. 9. Conclusione del dibattito pubblico**
  - Al termine del processo, il coordinatore del dibattito presenta all'ente aggiudicatore e alla commissione nazionale una relazione conclusiva, che contenga:
    - “la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico, comprensiva delle indicazioni circa il numero degli incontri e dei partecipanti, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet del dibattito pubblico;
    - la sintesi dei temi, in modo imparziale, trasparente e oggettivo, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito;
    - la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione nel dossier conclusivo.”
  - Dossier e relazione conclusiva sono pubblicati e liberamente consultabili.
  - I risultati del dibattito devono essere considerati all'interno della successiva valutazione di impatto ambientale.

Non definito esplicitamente dal regolamento, ma ben integrato nella pratica, è l'utilizzo dello strumento dei “Quaderni degli attori” per raccogliere commenti e proposte sugli argomenti del dibattito, che vengono pubblicati man mano durante il dibattito e in allegato alla relazione finale.

### 3.3.5. Istituzione della commissione

La prima formulazione del codice (2016) non prevedeva un organo indipendente che garantisse il rispetto dei principi di trasparenza e accessibilità alle informazioni, partecipazione e diritto di espressione. Ciò è stato considerato una lacuna vistosa, visto che la necessità di costruire fiducia con il pubblico è emersa fin dai primi esperimenti di dibattito svolti in Italia. (Commissione nazionale per il dibattito pubblico 2022)

Con una modifica del 2017 del codice dei contratti veniva quindi prevista una commissione in seno al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare le informazioni sui dibattiti in corso e disporre “raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico”.

Con l’articolo 4 del regolamento del 2018 viene descritta la Commissione Nazionale Dibattito Pubblico (CNDP), riprendendo per la prima volta il nome della corrispondente francese.

Si vanno qui a specificare le funzioni di base contenute nel codice, chiarendo che le informazioni raccolte dal proponente e dall’organizzazione sono riferite sia alle modalità di svolgimento e realizzazione del dibattito che alle relazioni tecniche e risultati dei lavori, e prevedendo che la commissione pubblichi il materiale sui canali istituzionali.

I membri della commissione non ricevono né compensi né rimborsi spese per partecipare, evitando così di far rientrare il suo funzionamento tra le spese pubbliche.

Perché la commissione venga ufficialmente istituita è però necessario aspettare altri due anni, con il decreto ministeriale 627 del 2020.

Nonostante la CNDP sia formalmente costituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che nomina presidente e vicepresidente, gli altri suoi membri sono nominati anche da:

- Il Presidente del Consiglio dei ministri (tre rappresentanti)
- dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia, dal Ministro della salute (un rappresentante ciascuno)
- Dalla conferenza unificata (cinque rappresentanti)

Vengono nominati anche tre “esperti competenti in materia di mediazione dei conflitti, progettazione partecipata e dibattito pubblico”.

Nella CNDP francese, sono presenti tra i membri anche dei rappresentanti delle organizzazioni della società civile (sindacati, associazioni ambientaliste riconosciute), mentre gli altri provengono dai diversi organi di governo, non dai ministeri.

La commissione è tenuta a redigere, ogni due anni, una relazione che racchiuda un riassunto dei dibattiti svolti in quell’intervallo di tempo e delle altre attività della CNDP. La più recente, e l’unica, risale al

2022. Nei suoi due anni di attività ha però emanato tre “raccomandazioni”, ossia documenti che vanno ad integrare il regolamento stabilito dalla legge, definendo meglio alcuni aspetti. La prima raccomandazione riguarda le caratteristiche generali del dibattito e il ruolo del coordinatore, la seconda approfondisce il procedimento abbreviato, la terza detta ulteriori adempimenti per alcune fasi del dibattito, soprattutto riferite alla comunicazione e la relazione finale.

### 3.3.6. Procedura semplificata per progetti legati al PNRR

Nel 2021, con la legge 108 vengono prescritte nuove norme per i progetti facenti parte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Vengono modificati i tempi del procedimento e le soglie dimensionali per le opere infrastrutturali obbligatoriamente sottoposte a dibattito pubblico.

Tutti i termini per la consegna dei documenti vengono dimezzati, e viene ridotta a 45 giorni la durata massima del dibattito.

La tutela dei tempi di svolgimento è centrale nel decreto, tanto che viene dato compito alla commissione nazionale di sostituire la stazione appaltante in caso di inosservanza dei termini, prevedendo anche, per la prima volta, un rimborso spese per i membri della commissione.

Le soglie dimensionali delle opere per le quali il dibattito pubblico è obbligatorio vengono diminuite:

- Per strade, autostrade e tronchi autostradali l’investimento minimo passa da 500 a 400 milioni di euro.
- Per gli aeroporti l’investimento da 200 passa a 150 milioni di euro.
- Per gli interporti di scambio merci viene modificato da 300 a 200 milioni di euro.
- Per gli impianti di trattenuta dell’acqua, il volume di invaso minima passa da 40 a 30 milioni di metri cubi.
- Per le opere di trasferimento d’acqua la portata deve essere superiore a 3 m<sup>3</sup>/s (prima 4).
- Infrastrutture a uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico l’investimento passa da 300 a 100 milioni di euro. (L. 108/2021)

Nell’ottica di rendere più snello il procedimento di approvazione e la valutazione di impatto ambientale, la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico pubblica delle linee guida (“Raccomandazione n. 2”) riguardanti il tema particolare delle opere PNRR. Viene qui definito che i risultati della Conferenza dei Servizi, che avviene subito dopo il termine del dibattito pubblico, “fungano da Dossier conclusivo”. Il dovere di rispondere direttamente ai commenti e proposte portate dai partecipanti al dibattito, motivando le scelte progettuali definitive, non è più quindi direttamente del proponente ma della Conferenza dei Servizi.

### 3.3.7. Aggiornamento 2023 del codice dei contratti

Fatte salve le opere legate al PNRR, per le quali viene mantenuto il decreto-legge del 2021, l'ultimo aggiornamento del codice dei contratti (d.lgs. 36/2023) ha introdotto significativi cambiamenti sia nella struttura che nella gestione del dibattito pubblico.

Viene modificato l'oggetto del dibattito, che diventa "l'analisi di fattibilità delle *eventuali* alternative progettuali", rendendo quindi facoltativo presentare e discutere le diverse opzioni di realizzazione dell'opera.

L'opzione zero è considerata nella misura in cui si prevede che l'ente concedente si esprima, con lo strumento della relazione conclusiva, sulla volontà o meno di realizzare l'intervento e le eventuali modifiche. Nel definire come vengano considerati gli esiti del dibattito, però, viene specificato che le proposte ed osservazioni raccolte sono funzionali al successivo livello di progettazione, facendo quindi passare in secondo piano la possibilità di abbandonare il progetto.

Le modalità di partecipazione al dibattito hanno subito due restrizioni. In primis il processo è stato reso completamente digitale, permettendo l'organizzazione di incontri "esclusivamente con l'utilizzo di strumenti informatici e telematici". È possibile calendarizzare incontri in presenza solo nel caso di specifiche esigenze "motivate sulla base di elementi oggettivi".

In secondo luogo, viene limitata la possibilità per i singoli cittadini di contribuire al dibattito, definendo che osservazioni e proposte possano essere presentate, oltre che dalle amministrazioni ed enti territoriali locali e statali interessati all'intervento, esclusivamente da soggetti costituiti in comitati e associazioni. L'art. 22 del d.lgs. 50/2016 definiva i soggetti che hanno diritto di partecipare al dibattito come i "portatori di interesse"; l'art. 8 del regolamento specifica che è obiettivo del dibattito la raccolta di proposte e opinioni "da parte di cittadini, associazioni, istituzioni" senza ulteriori descrizioni, comprendendo così, ad esempio, anche comitati temporanei. Nel nuovo decreto viene invece precisato che le associazioni e i comitati debbano essere portatori di interessi diffusi, interessati all'intervento in ragione dei propri scopi statutari. (d.lgs. 36/2023)

Le soglie dimensionali per le opere sono rimaste per la maggior parte le stesse, ad esclusione di autostrade e strade extraurbane, per cui è aumentata la lunghezza minima da 15 a 30 chilometri, diminuendo il numero di progetti da sottoporre obbligatoriamente al dibattito.

Modifica rilevante è l'eliminazione della commissione nazionale. Nonostante non fosse stata creata come una realtà totalmente indipendente ma legata ai ministeri, le sue funzioni di coordinamento nazionale nelle modalità di comunicazione, organizzazione e raccolta dei contributi assicuravano un monitoraggio fondamentale. La commissione viene eliminata senza individuare un altro soggetto che prendesse in carico i suoi compiti. (Marsili 2024)

L'ultimo cambiamento introdotto riguarda la figura del coordinatore del dibattito, sostituita dal responsabile del dibattito. Il responsabile del dibattito viene nominato "dal responsabile dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa [...] tra i suoi dipendenti", mentre nella norma precedente il coordinatore era nominato dal Ministero competente tra i suoi dirigenti. La vecchia modalità di nomina prevedeva una certa indipendenza della figura del coordinatore, mentre il responsabile, nonostante gli vengano attribuiti gli stessi compiti e responsabilità del coordinatore, è molto più legato all'amministrazione ed ente proponente.

### 3.3.1. Considerazioni

Il dibattito pubblico si può definire uno strumento di semplificazione, in quanto si propone di prevenire critiche ed opposizioni di principio alla realizzazione dell'opera, comunicando con trasparenza le opzioni progettuali e le motivazioni alla loro base. (Fidone 2023)

Si propone, allo stesso modo della conferenza dei servizi, di superare i conflitti con la popolazione in una sede strutturata.

Per assicurare che il dibattito non sia solo un luogo di informazione e confronto, ma un effettivo istituto partecipativo, è fondamentale che l'opzione zero sia considerata una scelta effettivamente possibile al termine della procedura, e che permanga la prescrizione nei confronti del proponente dell'opera di rispondere ed esprimersi su tutte le informazioni e proposte ricevute durante il dibattito, descrivendo e motivando le proprie scelte progettuali definitive. (Petrucco 2022)

L'aggiornamento del codice dei contratti pubblici del 2023 elimina molte delle caratteristiche che al suo concepimento caratterizzavano il dibattito, come la supervisione della commissione nazionale. (Citroni 2024)

## 3.4. Gli esperimenti di dibattito pubblico

Prima dell'introduzione del dibattito pubblico nella normativa nazionale, si possono ritrovare quelli che possono essere definiti degli esperimenti di applicazione del *débat public* francese in un contesto locale. Un primissimo esempio si trova nel 2007 in Toscana, nel comune di Montaione (FI), dove è stata discussa la costruzione di un resort turistico da parte di una multinazionale tedesca nel contesto di un antico borgo medievale. Già da questa esperienza emergono delle domande fondamentali: chi ha il diritto e titolo di decidere in tema di tutela non solo del territorio locale ma anche di beni che possono essere considerati collettivi? Come discutere, dando voce a tutte le opzioni ed attori, garantendo imparzialità ed evitando manipolazioni dell'agenda? (Florida 2008)

### 3.4.1. Gronda di Genova

Il primo esperimento italiano di dibattito pubblico per un'opera di grandi dimensioni si è svolto nel 2009, riguardante il raddoppio di un tronco dell'autostrada A10 ad ovest di Genova.



Figura 3: Schema del tracciato della gronda di Ponente

Fonte: Autostrade per l'Italia

Il progetto della Gronda di Ponente era previsto fin dal 2002 nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (“Legge Obiettivo” 443/2001).

L'obiettivo dell'opera è di deviare i mezzi pesanti lontani dal centro cittadino, dividendo il traffico di attraversamento da quello locale;

sono state individuate cinque ipotesi di tracciato (due da parte del comune, due da parte di Autostrade per l'Italia, una da parte della Regione Liguria), che il comune di Genova ha proposto di sottoporre a dibattito pubblico.

## Gronda di Genova (2009)

### Obiettivi:

Discussione sulle cinque alternative di tracciato.

### Promotorici:

Comune di Genova come promotore del dibattito, Aspi come società incaricata della realizzazione dell'opera.

### Durata:

Un mese e mezzo di fase preparatoria, 3 mesi di dibattito, un mese per relazione e dichiarazione conclusiva. 6 incontri di presentazione, 7 tematici.

### Risultati

- Raccolta di proposte di modifiche progettuali puntuali poi prese in considerazione da Aspi per minimizzare l'impatto dell'opera.
- Messa in discussione degli indicatori utilizzati per valutare i tracciati.
- Creazione di un osservatorio locale sulla progettazione e realizzazione della Gronda.

### Critiche principali

- Non aver messo in discussione l'opportunità di realizzare l'opera, non concentrandosi sulle alternative per risolvere il problema della congestione da traffico.
- Aspi non ha dichiarato i costi delle ipotesi e le risorse disponibili per il finanziamento dell'opera.

### Temi principali emersi

- Effettiva opportunità dell'opera, creazione osservatorio locale
- Gestione dei cantieri e smaltimento materiali
- Impatto sull'ambiente e sulle aree industriali
- Impatto sulle abitazioni, gestione degli espropri

### Ruolo delle istituzioni

Comune di Genova:

- Partecipazione agli incontri, risposte alle domande
- Sostenimento di parte delle spese del dibattito
- Presa in carico di impegni verso la cittadinanza dopo il dibattito

### Considerazioni

- Riscontrabile una modifica delle modalità comunicative degli aspetti tecnici del progetto, resi comprensibili ad un pubblico maggiore e resi più approfonditi per rispondere alle criticità emerse durante gli incontri di presentazione.
- Forte trasparenza del soggetto proponente e del comune.
- Essendo il progetto già approvato in sede nazionale e regionale, e il dibattito organizzato con Aspi, non è stato possibile considerare "l'opzione zero". I comitati "No gronda" non hanno quindi cambiato posizione e hanno continuato ad opporsi anche dopo la fine degli incontri.
- Il ruolo neutrale della commissione non è mai stato delegittimato, restando riconosciuto da tutte le parti nonostante i contrasti.

Figura 4: Caratteristiche dell'esperienza di Genova

Elaborazione personale

La struttura del dibattito è stata ripresa dall'esperienza francese, non esistendo all'epoca una normativa o esempi di riferimento italiani. La commissione è stata nominata dal comune, che ha definito anche i tempi di svolgimento del dibattito (molto più stretti rispetto al *débat public*).

Il dibattito sulla Gronda di Genova ha l'importante merito di essere stato il primo esempio italiano di "istituzionalizzazione del conflitto" riferito alle grandi opere infrastrutturali, grazie anche al ruolo fondamentale di garante neutrale svolto dalla Commissione, che, non sbilanciandosi nei meriti dei contenuti, ha permesso lo svilupparsi del processo. (Bobbio, Guerci, et al. 2010)

La critica maggiore portata al dibattito è stata quella di non analizzare alternative al trasporto autostradale per risolvere il problema, condiviso, della congestione del traffico, ad esempio con il trasporto su ferro. Anche nelle riflessioni riguardanti l'esperienza francese viene ripreso questo tema, reso di difficile analisi dal fatto che i dibattiti vengono organizzati in collaborazione con l'ente che propone l'opera, unico interlocutore oltre alle istituzioni. L'opzione zero considerata nelle valutazioni ambientali è quella di non realizzare l'opera, non di realizzarne un'altra di altro tipo. Ponendo l'attenzione sul fatto che l'opportunità della Gronda sia stata individuata durante la stesura del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, si pone il quesito di come e quanto si possa sviluppare la partecipazione pubblica nella stesura dei piani urbanistici. (Bobbio, Guerci, et al. 2010)



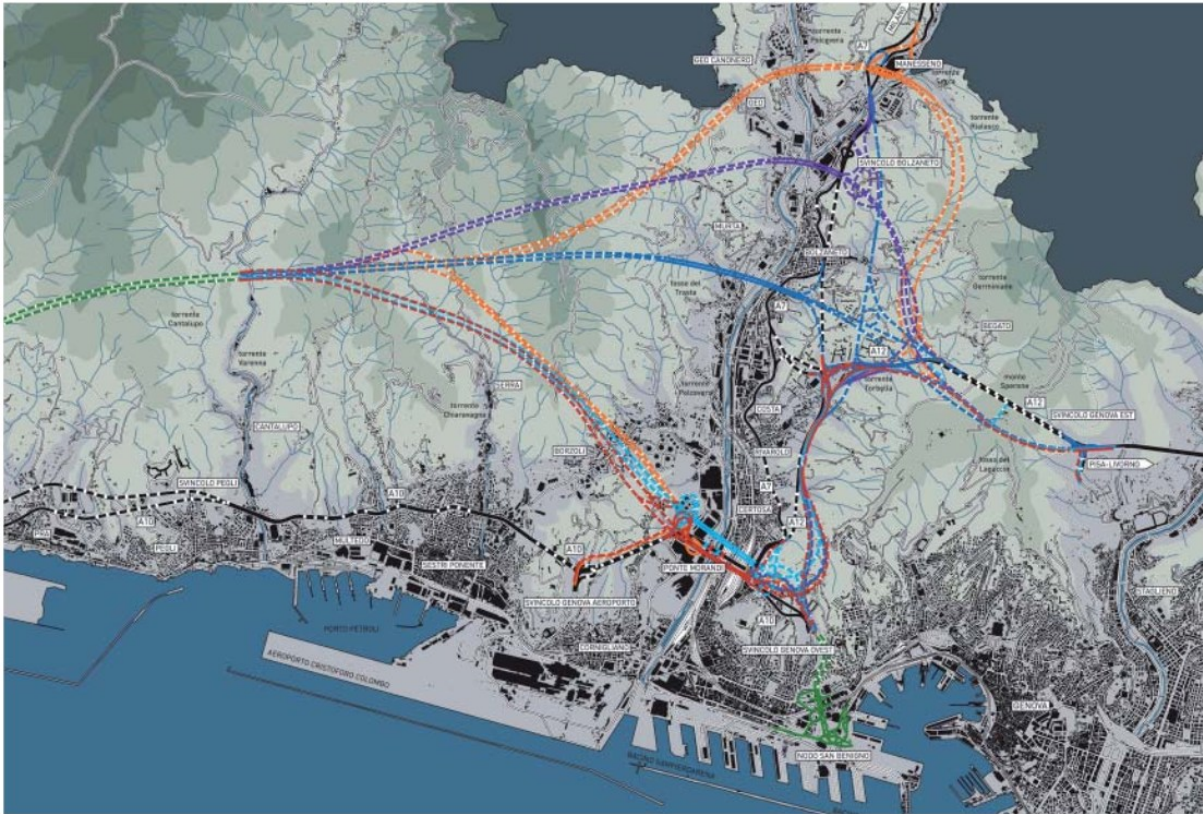


Figura 5: Le alternative di tracciato per l'attraversamento della Valpolcevera sottoposte al dibattito pubblico  
 Fonte: Relazione conclusiva della Commissione



Figura 6: Il tracciato definitivo  
 Fonte: Autostrade per l'Italia



### 3.4.2. Passante di Bologna



Figura 7: Il progetto del Passante di Bologna

Fonte: Relazione conclusiva del confronto pubblico

A sette anni di distanza dall'esperimento di Genova, nel 2016, appena prima dell'approvazione del nuovo codice degli appalti, si apre il dibattito pubblico sul passante di Bologna, progetto di potenziamento del nodo autostradale a nord-est della città.

Viene definito confronto pubblico, dichiarando di ispirarsi al *débat public*, ma con "alcune importanti innovazioni".

## Passante di Bologna (2016)

### Obiettivi:

Presentare il progetto, raccogliere proposte sull'inserimento ambientale e paesaggistico dell'opera

### Promotrici:

Comune di Bologna, Città metropolitana di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Società autostrade per l'Italia

### Durata:

Tre mesi

### Risultati

- Raccolta di proposte migliorative riguardanti il progetto urbano (mitigazione ambientale e inserimento paesaggistico)

### Critiche principali

- Tempi in generale troppo brevi, fase di consultazione troppo lunga, ritmi troppo serrati in fase di discussione
- Critiche alle modellizzazioni effettuate (stime sulla crescita del traffico ed emissioni risparmiate)
- Poca trasparenza nei criteri usati per la valutazione di impatto ambientale
- Mancata risposta alle domande pervenute in forma scritta

### Temi principali emersi

- Efficacia trasportistica dell'opera
- Alternative di tracciato
- Impatto ambientale e sanitario dell'opera e dei cantieri, integrazioni sull'inserimento ambientale e paesaggistico
- Costo e indennizzi

### Considerazioni

- Non affrontare l'opzione zero ha fatto mantenere i dubbi sull'opera, tanto da richiedere al proponente nuove spiegazioni nella relazione conclusiva. Sono state registrate molte critiche anche in sedi istituzionali
- Non era presente una commissione neutrale
- Per quanto riguarda l'obiettivo dichiarato all'inizio del processo, si è raggiunto di ampliare le opere di inserimento paesaggistico, con Aspi che nel progetto definitivo accoglie le proposte del confronto

Figura 8: Caratteristiche dell'esperienza di Bologna

Elaborazione personale

Si ritiene degna di essere nominata la difficoltà avuta nel recuperare materiale sul procedimento, dalla pubblicazione della delibera di giunta sull'accordo tra comune e Aspi, alle troppe poche informazioni sulla struttura e partecipazione agli incontri disponibili nella relazione conclusiva.

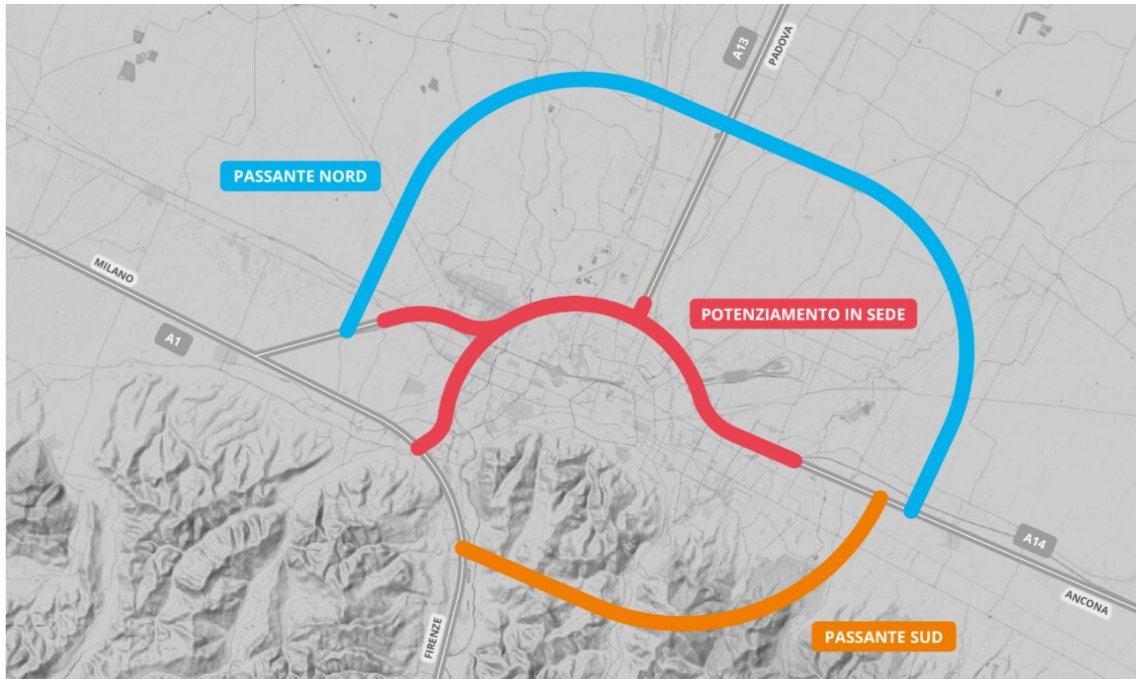


Figura 9: Le alternative di tracciato nominate durante il confronto

Fonte: Relazione conclusiva



Figura 10: Rendering di un esempio di inserimento ambientale dell'opera

Fonte: Institute for sustainable infrastructure

### 3.4.3. Considerazioni

Da entrambe le esperienze si nota che definire in modo chiaro l'oggetto del dibattito e dare spazio alla fase iniziale di chiarimenti permette uno sviluppo più fluido della discussione. Contemporaneamente, i tempi della fase centrale di dibattito non possono essere troppo costretti, per permettere l'espressione di tutte le posizioni in gioco.

I temi emersi, al di là dei dubbi tecnici, riguardano le finalità dell'opera e i finanziamenti utilizzati, le interferenze del progetto con ambiente, residenze (espropri) e attività produttive, le opportunità di riassetto urbanistico e le opere di compensazione.

Un confronto trasparente con le amministrazioni coinvolte è fondamentale per mantenere il dialogo anche dopo il termine del dibattito.

## 4. Esempi di applicazione della legge nazionale

Nonostante l'introduzione del dibattito pubblico nella normativa nazionale risalga al 2016, sarà necessario aspettare fino al 2021 per vederlo applicato. Dal settembre 2021, infatti, un gran numero di progetti viene sottoposto alla procedura, di cui metà sono progetti legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Per questi progetti, il dibattito segue quindi le linee guida del procedimento abbreviato. La fase di sperimentazione della normativa ordinaria è quindi sostanzialmente nulla, facendo emergere forte la sola necessità di ridurre i tempi di realizzazione.

### 4.1. Circonvallazione ferroviaria di Trento (2021)

#### 4.1.1. Inquadramento del progetto

Il dibattito per la costruzione della circonvallazione ferroviaria di Trento è stato il primo dibattito pubblico italiano ad essere realizzato dopo l'introduzione della normativa. Il progetto ricade tra le opere finanziate dal PNRR: la normativa di riferimento è quella che descrive il procedimento abbreviato, con durata massima di 45 giorni.

L'opera rappresenta parte del terzo lotto del progetto del quadruplicamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona, inserita nel contesto europeo del corridoio scandinavo-mediterraneo.

L'obiettivo principale è deviare il traffico merci da gomma a rotaia, rendendo più conveniente utilizzare la ferrovia e alleggerendo la rete autostradale.



Figura 11: Tracciato del progetto della Circonvallazione di Trento

Fonte: documenti del dibattito pubblico, Dossier di progetto (2021)

#### 4.1.2. Struttura del dibattito

Il dibattito si è svolto dal 6 dicembre 2021 al 3 febbraio 2022. Ha previsto una conferenza di lancio e sei incontri pubblici. Sono stati effettuati anche otto incontri tecnici, aperti alle circoscrizioni e i cittadini delle varie aree interessate dagli interventi. I sei incontri pubblici sono stati tutti organizzati secondo la modalità dell'assemblea, con una prima parte di presentazione e spiegazione del progetto, una seconda di domande e risposte dal pubblico, una terza dedicata ad interventi.

#### 4.1.3. Temi emersi

##### Utilità dell'opera e politiche per l'inter-modalità

Spesso durante il dibattito si è parlato delle previsioni sull'incremento del trasferimento del traffico merci da gomma a rotaia, giudicate sovrastimate e in quanto tali non sufficienti a sostenere la necessità di un'opera così impattante. Vengono proposte soluzioni alternative o perlomeno complementari, come l'aumento dei pedaggi dell'autostrada A22, ad oggi molto competitivi. Al contrario, dai sostenitori dell'opera viene portato all'attenzione come non effettuare il bypass significherebbe aumentare di molto il numero di mezzi merci che attraversano la città.

##### I tempi della decisione e le procedure autorizzative

Sempre sull'opportunità dell'opera, vengono segnalati dai cittadini i tempi stretti, dettati dal PNRR, sia per discutere le criticità del progetto attuale sia che per la sua approvazione e realizzazione. A quattro anni di distanza, la critica si rivela fondata in quanto l'opera è stata esclusa dai progetti finanziati.



## Le alternative di tracciato

Nonostante non fosse oggetto di dibattito, è stata ripresa la prima proposta del progetto (risalente al 2003) che prevede il passaggio della galleria sulla sponda destra del fiume Adige.

## Il tema degli espropri

Si è discusso delle tempistiche delle procedure relative agli espropri, iniziate prima della redazione del progetto definitivo. Sono state criticate anche le modalità di comunicazione degli incontri del dibattito pubblico relative alla tematica, ritenute non sufficienti.

## Il progetto integrato

Il comune di Trento, la Provincia autonoma di Trento e Rete Ferroviarie Italiane sottoscrivono ad aprile 2018 un protocollo di intesa, a nome “Riqualificazione urbana della città di Trento intersecata dalla linea ferroviaria Verona-Brennero”. Lo scopo è di valutare la fattibilità tecnica di una serie di opere che completino l’intervento della circonvallazione, come ad esempio l’interramento della tratta ferroviaria esistente. Il progetto integrato è stato presentato durante uno degli incontri pubblici del dibattito; nel complesso è stato condiviso, nonostante qualche dubbio sulle risorse necessarie per realizzarlo. Un’altra domanda analizza la possibilità che, nonostante il progetto integrato sia strettamente legato alla realizzazione della circonvallazione, questo venga realizzato con un altro tracciato dell’opera.

## I possibili impatti e le proposte migliorative

### **Criticità nel contesto urbano**

La zona della città più interessata dalla circonvallazione è Trento nord, dove si installerà l’imbocco della galleria. Nella zona è già presente la ferrovia del Brennero e il collegamento Trento-Malè, che contribuiscono a separare il territorio: si ritiene che il progetto sia scarsamente integrato a livello urbanistico e possa andare a peggiorare la qualità della vita nella zona.

Fondamentale, sempre a Trento nord, è il tema delle bonifiche. Parzialmente interessate dal percorso della circonvallazione, infatti, si trovano le aree degli stabilimenti industriali ex Carbochimica ed ex Sloi, che costituiscono l’unico Sito di Interesse Nazionale (SIN) del Trentino Alto-Adige. L’inquinamento, sia per la matrice suolo/sottosuolo che acqua di falda, riguarda una contaminazione da piombo, mercurio e idrocarburi policiclici aromatici. Oltre a chiedere quali siano le precauzioni prese da RFI durante lo svolgimento dei lavori per evitare contaminazioni, il pubblico avanza la richiesta procedere alla bonifica di tutta l’area, non solo quella interessata dal tracciato.

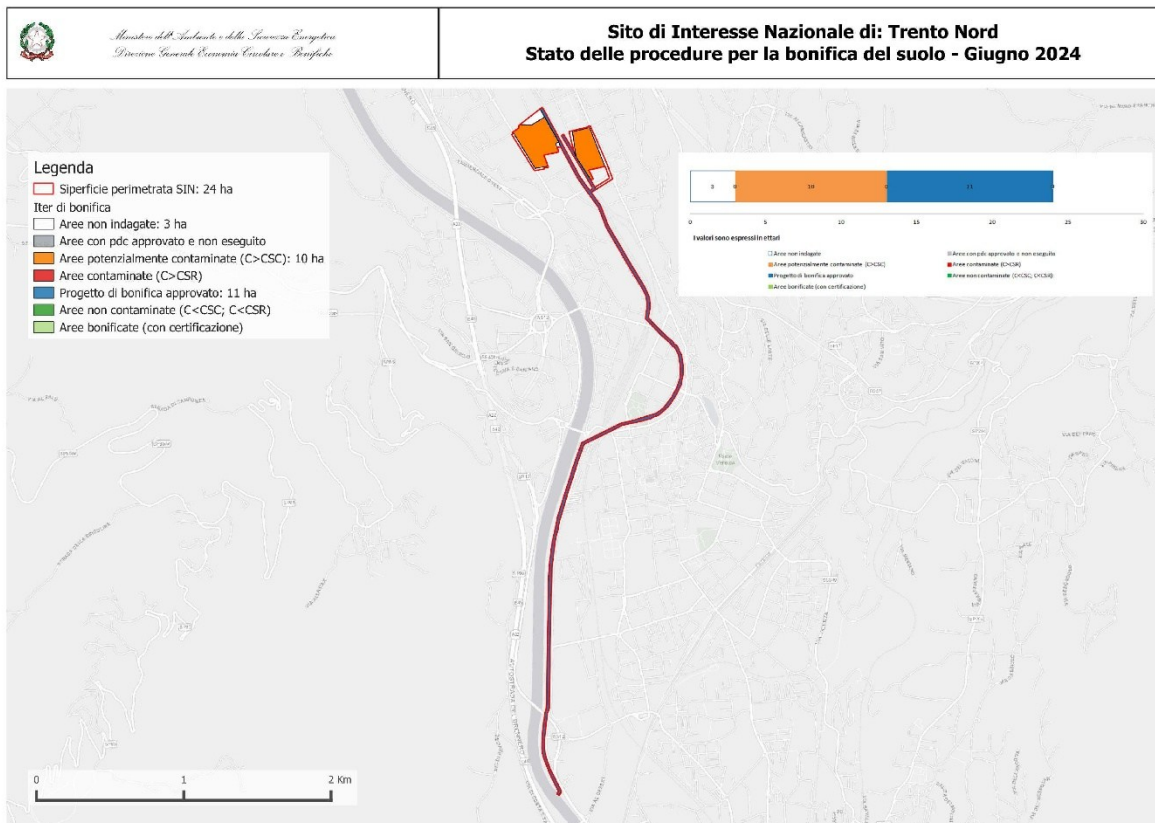


Figura 12: Area del Sito di Interesse Nazionale di Trento Nord

Fonte: Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica

### Consumo di suolo e interferenze con i terreni agricoli

Nella zona sud, invece, all’altro sbocco della galleria, il tema più sentito è quello del consumo di suolo, per la presenza di una grande quantità di appezzamenti destinati ad attività agricole. Oltre al terreno necessario per la realizzazione dell’opera stessa, si sono organizzati degli incontri tecnici specifici per discutere con i diretti interessati il ripristino delle aree di cantiere e delle occupazioni temporanee. Durante gli incontri sono state proposte soluzioni come una “Banca della Terra” (ricompensare gli agricoltori della sottrazione di terreni con altri terreni derivati da aree dismesse).

### Possibili interferenze con le risorse idriche, rischio frane, biotopi e aree naturali

Si imputa ai tecnici di RFI una scarsa conoscenza del territorio, che causa una sottovalutazione del rischio derivato soprattutto dalle interferenze con le risorse idriche e le possibili frane.

### Gli impatti paesaggistici/storici/architettonici

Destano preoccupazione negli abitanti la vicinanza delle ville Bortolazzi e Gentilotti, per le possibili interferenze paesaggistiche dell’opera, come anche l’impatto delle vibrazioni sul Castello del Buonconsiglio.

**I cantieri e l'esecuzione dei lavori** (gestione, rumori e vibrazioni, qualità dell'aria, utilizzo materiali di scavo)

Come negli altri casi di dibattito pubblico, anche qui una parte della discussione è dedicata alla gestione dei cantieri, essendo un'opera che prevede dei tempi di realizzazione piuttosto lunghi. Il tema del rumore e delle vibrazioni interessa sia la fase di cantiere che poi di utilizzo; il dibattito ha permesso di individuare che Trento nord è l'area che più risente del problema. È stato chiesto al proponente di non solo attenersi alla norma (e non chiedere deroghe), ma anche "che siano attuati tutti gli accorgimenti possibili atti a proteggere gli abitanti del territorio dal rumore [...] con ampio margine di miglioramento rispetto al limite legale".

Per quanto riguarda la qualità dell'aria, tra i materiali del dibattito è stata pubblicata la "Relazione di sostenibilità", contenente i dati sulle compensazioni delle emissioni di anidride carbonica in fase di realizzazione dell'opera.

### La proposta della Giunta del Comune di Trento

Per le opere PNRR, la tappa successiva al dibattito pubblico nell'iter di approvazione e valutazione ambientale è la Conferenza dei servizi, i cui risultati fungono da Dossier conclusivo del dibattito, raccogliendo le decisioni in materia di progetto definitivo. Il comune di Trento ha anticipato il parere che avrebbe portato alla conferenza con una proposta, presentata in coda alla relazione conclusiva del dibattito, che tiene conto di alcuni dei risultati del percorso fatto assieme alla cittadinanza.

#### 4.1.4. Accoglienza del dibattito

**Bypass ferroviario** | Forti critiche da parte di diverse associazioni contro il progetto

## «Dibattito? Un imbroglio»

BARBARA GORD

Gli incontri sul bypass ferroviario portati avanti finora sono tutt'altro che un processo democratico partecipativo e trasparente: questa in estrema sintesi la denuncia di tutta una serie di cittadini ed esponenti di associazioni che si sono sentiti "traditi" dalle istituzioni.

Per esprimere il loro disagio si sono incontrati giovedì mattina ed hanno espresso tutto il loro disappunto per un confronto che "avrebbe dovuto essere ben diverso": in prima fila il Gruppo 11 domande, Comitato No Tav Trento, Sindacato di base Multicategoriale, Estincion Rebellion Trentino, Legambiente Trentino, Collettivo Refresh, Mattarello Attiva.

«Il progetto del bypass ferroviario - spiega Roberto Chiomonte, No Tav - è stato reso noto con grave ritardo, tanto che nemmeno i destinatari degli espropri sa-



Da sinistra, Antonella Valer, Franco Tessari, Roberto Chiomonte (Foto Coseri)

Figura 13: Un articolo pubblicato sul dibattito pubblico

Fonte: L'Adige, quotidiano locale

L'esperienza del primo dibattito organizzato da RFI è stata presentata come un successo nei comunicati stampa dell'azienda: il coordinamento e i tecnici coinvolti hanno commentato "il Dibattito Pubblico di Trento apre la strada ad un nuovo modo di interpretare le infrastrutture di tutto il Paese, a dimostrazione del fatto che col dialogo, anche con posizioni diverse, i percorsi diventano più efficaci" e "abbiamo ascoltato con attenzione le tematiche emerse [...] e raccolto diverse proposte migliorative per il progetto che sono state attentamente valutate".

Nei giornali locali, invece, si parla di “una presa in giro, per niente democratica e trasparente”. Vengono criticate le tempistiche e le modalità delle comunicazioni riguardanti il progetto, gli incontri e le procedure di esproprio, gli orari degli incontri sono stati considerati proibitivi, con “spazi inadeguati, con linguaggio tecnicistico, immagini e audio distorti, tanto pressapochismo, senza visione di insieme”. (Goio 2021)

Viene anche ripresa la critica principale fatta allo strumento del dibattito pubblico per come è stato inserito nella normativa, ossia la sensazione di trovarsi davanti ad un procedimento di mera consultazione, senza alcuna prescrizione per il proponente, con il rischio di diventare “solo un atto dovuto, un onere procedurale” che “ha negato ai cittadini il loro diritto a sentirsi protagonisti”. (Goio 2021)

D'altra parte, nella relazione finale redatta dal coordinatore del dibattito si legge che “[...] il compito del dibattito pubblico, [...] non è quello di decidere “se e come” fare l’opera (onere che spetta al proponente dell’opera e alle istituzioni nazionali e locali), bensì di presentare il progetto e raccogliere critiche, osservazioni e proposte che possano aiutare il proponente a valutare l’opportunità dell’opera e a migliorare il progetto.” Il dibattito ha raccolto quindi queste numerose osservazioni e critiche, che sono state analizzate dalla conferenza dei servizi. È però mancato un approccio dialogico alla questione, limitandosi alla raccolta delle proposte.

## 4.2. Potenziamento linea ferroviaria Roma-Pescara (2023)

### 4.2.1. Inquadramento del progetto

Ad essere oggetto di dibattito pubblico sono tre interventi lungo la linea ferroviaria Pescara-Chieti, inseriti nel più ampio progetto della linea Roma-Pescara, che viene potenziata per rafforzare il collegamento tra la capitale, le zone interne dell’Appennino e il nord-est dell’Abruzzo.

Sono interessati i comuni di Pescara, S. Giovanni Teatino e Chieti.

Anche questo è uno dei progetti che rientrano nella procedura abbreviata per progetti finanziati dal PNRR. La durata del dibattito è stata di 45 giorni, durata massima prevista dal decreto-legge.



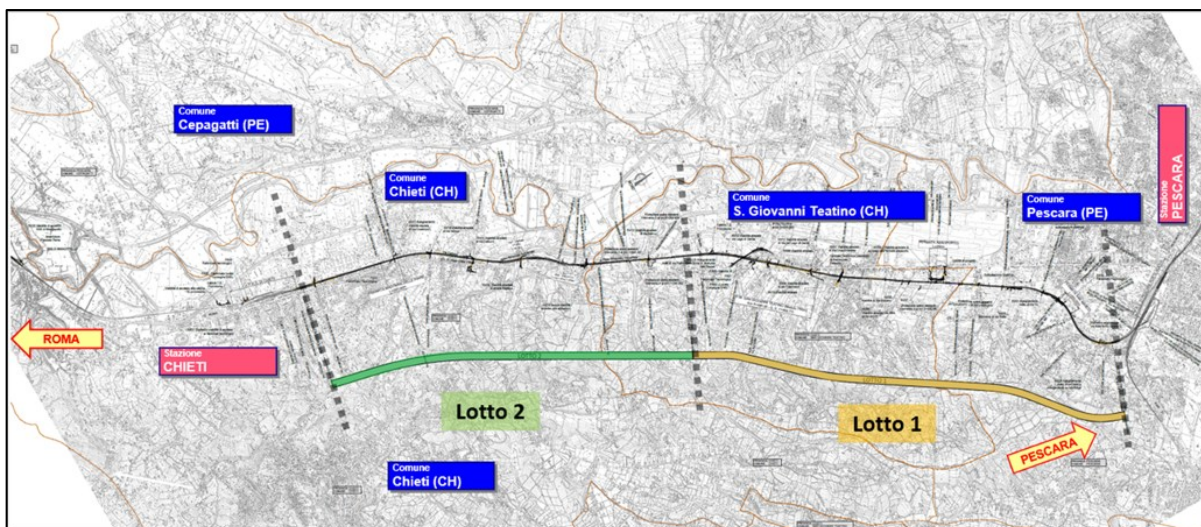


Figura 14: Tracciato oggetto del dibattito

Fonte: Dossier di progetto

#### 4.2.2. Struttura del dibattito

Si sono svolti tre incontri di presentazione del progetto, sei incontri di approfondimento (tre con stakeholders e istituzioni, tre aperti alla cittadinanza), un incontro conclusivo di presentazione. È stata data al pubblico la possibilità di inviare, in forma scritta, i propri contributi durante tutta la durata del dibattito, sfruttando lo strumento del “quaderno degli attori”.

#### 4.2.3. Risultati del dibattito

Temi dominanti emersi:

- Interferenze con le residenze e la viabilità  
Vengono accettate modifiche progettuali per:
  - preservare un parco di quartiere
  - consentire un futuro transito dei filobus
  - migliorare il collegamento stazione-aeroporto
  - evitare parte dell’abbattimento di edifici previsto
- Richieste di modifica del tracciato in presenza di due attraversamenti di zona ampiamente urbanizzata. In uno dei due casi viene accettata una parziale modifica

Temi che hanno ricevuto grande attenzione:

- Finalità dell’opera e le scelte di tracciato
- Indennità per espropri e riduzione/sospensione di attività economiche

Temi specialistici e procedurali:

- Raccordo funzionale con Interporto d'Abruzzo
- Tipologia delle barriere acustiche e vibrazioni
- Sito di interesse regionale (SIR) di Chieti Scalo
- Piano d'indagini ambientali integrative
- Modello di determinazione dei descrittori acustici
- Il contesto normativo nel quale si inserisce il progetto
- Espropri e vincoli alle proprietà
- Il nome della stazione al servizio dell'aeroporto

Si ritrova nella relazione conclusiva che lo svolgimento di tre incontri aperti al pubblico dedicati alla presentazione del progetto ha aiutato a rispondere ad alcune domande tecniche poste dalla cittadinanza. Un contributo scritto è stato inviato dal comune di San Giovanni Teatino, che porta all'attenzione come l'opera si possa integrare con gli strumenti urbanistici già presenti, usando lo strumento del quaderno degli attori per proporre una variante di progetto. La variante proposta è stata poi analizzata in un incontro apposito in sede istituzionale, delegando infine alla conferenza dei servizi la decisione, da prendere sulla base delle informazioni raccolte dal dibattito.

Il coinvolgimento del comune durante la discussione è stato fondamentale anche per chiarire in tempi brevi le interferenze che le opere di compensazione proposte dai cittadini potevano avere con i vincoli imposti dalla normativa vigente (es. stradale) e le eventuali soluzioni. (RFI - Rete Ferroviaria Italiana s.d.)

#### 4.3. Considerazioni

Tra le due esperienze, la prima e l'ultima realizzate in Italia, non cambia molto nella struttura del dibattito. Si ritrova la classica forma dell'assemblea, con i primi incontri di presentazione del progetto, incontri tecnici a seguire, per definire dettagli con gli stakeholders principali, e infine incontri pubblici senza strutturare tavoli di confronto ma semplicemente rispondendo alle domande dei partecipanti. Questo tipo di conduzione è funzionale più alla raccolta di opinioni che non alla co-progettazione.

Nel dibattito di Pescara hanno avuto molto rilievo le figure istituzionali dei sindaci, come dimostra la relazione finale che dichiara che l'organizzazione ha *“l'opportunità di fare delle amministrazioni locali, e in primo luogo dei sindaci, i principali protagonisti del Dibattito”*. Questa scelta ha un *“valore istituzionale”* nel confermare il ruolo del rappresentante democraticamente eletto come *“principale portavoce degli interessi locali”*, permettendo di avere un intermediario tra cittadinanza e istituzione e *“evitando l'inserimento di quelli che possiamo definire come i “leader della protesta”*”. Evitando di

confrontarsi direttamente con i cittadini, poi, si “*permette [...] un dialogo tecnico di ottimo livello, capace di produrre modifiche al Progetto che siano poi effettivamente praticabili.*”.

Vengono quindi evidenziati i vantaggi di ridurre il numero di interlocutori nella discussione, ma viene perso ogni riferimento alla partecipazione diretta cittadina, che si manifesta in questo caso solo con l'intervento di un rappresentante e intermediario. Il rischio di questo atteggiamento è di confrontarsi con una visione parziale e potenzialmente politicizzata del problema.

D'altro canto, dall'esperienza di Trento si nota come la forte attività dei comitati abbia influito sulla percezione del dibattito, ma abbia anche permesso di mantenere l'attenzione sui temi più sentiti dai cittadini.

Nella relazione conclusiva del dibattito di Pescara si nota l'influenza della terza raccomandazione emessa dalla CNDP, che definisce le linee guida per comunicare in modo univoco i temi emersi durante il dibattito. Vengono infatti suddivisi gli argomenti trattati per il peso che hanno avuto nelle discussioni, rendendo agevole la lettura.

## 5. Conclusioni

Si è discusso nel presente elaborato dell'importanza di inserire processi partecipativi nella pianificazione urbanistica, in particolare nella progettazione delle grandi opere infrastrutturali.

Un procedimento top-down, infatti, rischia di causare distanza tra gli obiettivi della programmazione e le reali necessità della popolazione.

Al contrario, ampliare numero e tipologia di partecipanti al processo decisionale permette di rendere lo stesso più inclusivo e raggiungere risultati più in linea con i bisogni della popolazione, limitando i conflitti e ricostruendo il rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadinanza.

Il “dibattito pubblico” come strumento di democrazia partecipativa è stato introdotto in Italia nel 2016 sulla falsa riga del *débat public* francese. In Francia il DP è inserito all'interno delle politiche in materia ambientale, mentre nella nostra normativa va a integrare le procedure relative agli appalti pubblici.

L'introduzione nella normativa nazionale è stata molto lenta, a partire da leggi regionali sulla democrazia partecipativa e la protezione ambientale, a proposte di legge che rimandano al coinvolgimento della popolazione, fino ad arrivare finalmente al codice dei contratti che fa principalmente riferimento alla necessità di confronto sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di opere, progetti ed interventi di grande rilevanza sociale e ambientale. Questo orientare lo strumento alla semplice soluzione di problemi ingegneristici e al velocizzare e rendere meno conflittuali la realizzazione delle opere ha comportato un distanziamento del dibattito pubblico dalla tradizione culturale della protezione ambientale, come anche dall'insieme di policy internazionali che pongono una solida base per l'istituzionalizzazione di pratiche di democrazia partecipativa. (Citroni 2024)

Fin dai primi esperimenti svolti di Dibattito Pubblico sono emerse delle domande fondamentali riguardanti la funzione e la struttura di questo istituto partecipativo:

- Quali soggetti hanno il diritto di partecipare a quali decisioni?
- Come trovare un equilibrio tra la lunghezza del procedimento e l'ascolto di tutte le parti?
- Come garantire l'integrazione di visioni opposte?
- Come permettere la discussione su "l'opzione zero"?
- Come garantire la trasparenza del processo?
- Che linguaggio utilizzare nella comunicazione dei piani e progetti, per renderli comprensibili e permettere un dialogo costruttivo con la popolazione?

Si sono qui analizzati, poi, il primo e l'ultimo dibattito svolti per progetti finanziati dai fondi PNRR, trovando che il dibattito ha contribuito a migliorare il progetto soprattutto dal punto di vista dell'inserimento urbanistico, fungendo da spazio di confronto per minimizzare l'impatto sulla città. È anche servito come momento di interlocuzione tra la cittadinanza e i comuni coinvolti, garantendo maggiore trasparenza sulla gestione degli espropri e dei cantieri.

È stata però critica la comunicazione delle attività, pubblicizzate e recepite dal pubblico come uno strumento partecipativo in grado di modificare in maniera sostanziale le decisioni del proponente anche quando l'obiettivo della procedura era di semplice consultazione. Oltre alle incomprensioni date principalmente da una inconsapevolezza delle caratteristiche e funzioni del dibattito pubblico, si ritrova il malumore della cittadinanza nel ritrovarsi a discutere di opere sostanzialmente definite, come quelle descritte dai progetti di fattibilità che già eliminano parecchie alternative progettuali. (Commissione nazionale per il dibattito pubblico 2022)

Questa critica generalizzata allo strumento in quanto tale, su come e perché sia stato istituito, si è espressa come frustrazione dei partecipanti nelle varie esperienze dei singoli dibattiti svolti.

Il dibattito pubblico è stato modificato con l'aggiornamento del codice dei contratti nel 2023, che, facendo riferimento ai criteri che definiscono una buona partecipazione:

- Elimina la possibilità di analizzare un ampio numero di opzioni, in quanto si parla di "eventuali alternative progettuali".
- Non garantisce il diritto ad un'informazione completa, indipendente e imparziale, in quanto l'eliminazione della Commissione impedisce il monitoraggio dell'operato dell'ente proponente e non pone prescrizioni sulla corretta informazione che deve essere presentata alla cittadinanza.
- Prevedendo l'accesso al procedimento solo tramite la modalità online, non utilizza valide tecniche di gestione dei processi di gruppo, non dà alle persone la possibilità di raccontarsi, non rende la partecipazione piacevole e accessibile.

- Non contribuisce al sentimento di legittimazione politica dei cittadini, in quanto permette la partecipazione solo di soggetti organizzati.

La CNDP nella sua relazione, parlando della nuova formulazione del codice, dichiara che vengono meno il principio di partecipazione, quello di neutralità della procedura, quello di indipendenza, imparzialità e trasparenza, il principio del giusto procedimento ed il principio europeo sulla partecipazione pubblica. Si ritiene quindi che il dibattito pubblico ad oggi sia stato ridotto ad un semplice appesantimento della procedura di approvazione del progetto.

Si riconosce l'utilità di un confronto sugli impatti specifici come cantieri ed espropri, ma proprio per la natura locale dell'intervento è fondamentale e non realizzabile in modalità telematica un confronto sul campo, anche per correggere eventuali discrepanze tra cartografia e territorio reale.

L'esperienza di questi anni potrebbe contribuire a instaurare un dialogo costruttivo sulla necessità e le modalità migliori per coinvolgere la cittadinanza e le comunità locali nella co-progettazione di opere e politiche con un forte impatto ambientale e sociale.

## Bibliografia

- Agenzia per la coesione territoriale. «Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche.» *Temi CPT*. n. 6. Roma, 2018.
- Allegretti, Umberto. «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa.» *AIC*, 2011.
- Bobbio, Luigi. *A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Edizioni Scientifiche Italiane Spa, 2004.
- Bobbio, Luigi, e Alberico Zeppetella. *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Milano: FrancoAngeli, 1999.
- Bobbio, Luigi, et al. «Il dibattito sulla Gronda di ponente a Genova.» *Urbanistica*, aprile-giugno 2010: 67-93.
- Casillo, Ilaria. «Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public.» *Istituzioni del federalismo*, n. 3 (2020): 635-655.
- Citroni, Giulio. «Arene e attori del policy dismantling. La parabola del Dibattito Pubblico in Italia.» *Stato e mercato* (Il Mulino), n. 2 (2024): 333-361.
- Commission Nationale du débat public*. s.d. <https://www.debatpublic.fr/> (consultato nel dicembre 2024).
- Commissione nazionale per il dibattito pubblico. «Il Dibattito Pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione.» 2022.
- Consiglio di Stato, Sez. IV*. 4246 del 5 07 2010).
- D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76 Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere*. (s.d.).
- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici*. (s.d.).
- Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*. (s.d.).
- Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei contratti pubblici, allegato I.6*. (s.d.).
- Decreto ministeriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 30 dicembre 2020, n. 627, Istituzione della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico*. (s.d.).
- Farr, D. «Sustainable urbanism: urban design with nature.» *New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.*, 2007.
- Fidone, Gianfrancesco. «La partecipazione come strumento di semplificazione: il caso del dibattito pubblico.» 05 Dicembre 2023.  
<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2023/12/05/la-partecipazione-come-strumento-di-semplificazione-il-caso-del-dibattito-pubblico/> (consultato nel Dicembre 2024).
- Floridia, Antonio. «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.
- Floridia, Antonio. *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul "caso Castelfalfi"*. Pavia: Società Italiana di Scienza politica, 2008.
- Gabriele Abels, Alberto Alemanno, Ben Crum, Andrey Demidov, Dominik Hierlemann, Anna Renkamp, Alexander Trechsel. *Next level citizen participation in the EU - Institutionalising European Citizens' Assemblies*. Bertelsmann Stiftung, 2022.

- Goio, Barbara. «Il "Dibattito pubblico" sulla circonvallazione Tav? "Una presa in giro, per niente democratico né trasparente".» *L'Adige*, 28 dicembre 2021.
- Group, International Nuclear Safety. *Stakeholder Involvement in Nuclear Issues*. Vienna: IAEA, 2006.
- Hermansson, Hélène. «The Ethics of NIMBY Conflicts.» *Ethical Theory and Moral Practice*, 2006: 23-24.
- International nuclear safety group. «Stakeholder involvement in nuclear issues.» *INSAG-20*. Vienna: IAEA, 2006.
- L.R. *Toscana 2 agosto 2013, n. 46 Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*. (s.d.).
- Lane, M. B. «Public Participation in Planning: an intellectual history.» *Australian Geographer* 36, n. 3 (2005): 283-299.
- Legge 29 luglio 2021, n. 108 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77*. (s.d.).
- «Loi n. 95 - 101.» *Relative au renforcement de la protection de l'environnement*. 2 febbraio 1995.
- Marsili, Benedetto. «Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti: tra democrazia partecipativa, tempo e risultati.» *CERIDAP*, n. 3 (2024): 248-275.
- MASE. *Conversione di Aarhus - Informazione e partecipazione*. 2024.  
<https://www.mase.gov.it/pagina/convenzione-di-aarhus-informazione-e-partecipazione>.
- Mattioli, Cristiana. «I conflitti territoriali: dall'impasse alla durabilità.» *The journal of Urbanism (Planum)* 2, n. 25 (2012).
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. *Regulation respecting public participation in matters of land use planning and development*. s.d.
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. *CNDP - Commissione Nazionale Dibattito Pubblico*. 08 07 2024. (consultato nel dicembre 2024).
- . *Dibattito pubblico*. 19 02 2018. <https://www.mit.gov.it/connettere-litalia/dibattito-pubblico> (consultato nel dicembre 2024).
- N. Dias, K. Keraminiyage, D. Amaratunga, and S. Curwell. «“Critical success factors of a bottom up urban design process to deliver sustainable urban designs”.» *IJSPM* 22, n. 4 (2018): 265-277.
- Nicòtina, Alberto. «Partecipazione e tutela dell'ambiente: il modello della enquête publique environnementale francese.» *DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL' AMBIENTE*, n. 5 (2005).
- Petrucco, Nicola. «Il dibattito pubblico alla prova dei fatti.» *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3 (2022): 168-191.
- RFI - Rete Ferroviaria Italiana. *Dibattito Pubblico Potenziamento della linea Pescara-Chieti*. s.d.  
<https://dp.potenziamentopescarachieti.it/> (consultato nel dicembre 2024).
- Servizio Biblioteca - Camera dei deputati. «La realizzazione delle opere infrastrutturali in Francia, Germania e Regno Unito. Aspetti normativi e partecipazione dei cittadini al processo decisionale.» *Materiali di legislazione comparata*, n. 27 (2012).
- Siclari, Domenico. «La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive.» *Diritto Pubblico*, n. 2 (2009): 589-608.

Ufficio Valutazione Impatto - Senato della repubblica. «Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali.» 2018.

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/UVI/35.\\_Dibattito\\_publico\\_sulle\\_opere\\_publiche.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/UVI/35._Dibattito_publico_sulle_opere_publiche.pdf).

UNECE. *Introduction to the Aarhus Convention*. s.d. <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction>.