



# Università di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE  
E INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Magistrale in:

AMMINISTRAZIONE E POLITICHE PUBBLICHE

TESI DI LAUREA

IL DIBATTITO PUBBLICO: PARTECIPAZIONE O ADEMPIMENTO?  
Il progetto della Gronda autostradale e della nuova diga foranea di Genova

Processi Partecipativi e di Attivazione

Relatore

*Chiar.mo Prof. Andrea Fabrizio Pirni*

Candidata

*Dott.ssa Rebecca Mantelli*

**ANNO ACCADEMICO 2022-2023**

## INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	4
<b>INTRODUZIONE</b> .....	6
<b>CAPITOLO 1. Fronte (e retro) del porto. La nuova diga foranea e la Gronda di Genova</b> .....	9
<b>1. Il progetto della nuova diga foranea di Genova</b> .....	9
1.1 Le motivazioni dell'opera .....	10
1.2. Il progetto .....	11
<b>2. Il progetto della Gronda di ponente (e di levante?) di Genova</b> .....	17
2.1. La storia della Gronda di ponente .....	17
2.2. Il progetto.....	21
2.3. Le cinque proposte presentate al dibattito pubblico e il progetto definitivo .....	22
<b>CAPITOLO 2. L'impianto politico tra radicalizzazione e crisi</b> .....	26
<b>1.Genesi di un cambiamento</b> .....	26
1.1. In principio fu Forza Italia.....	26
1.2. Rifeudalizzazione e tribalizzazione: nascita e sviluppo della Lega Nord.....	28
1.3. A ruoli invertiti.....	29
<b>2. Il contesto politico nel periodo del progetto della Gronda di Genova</b> .....	29
2.1. Nascita e sviluppo di una crisi globale.....	30
2.2. La crisi emigra nel Vecchio Mondo.....	33
2.3. La politica italiana alle prese con la crisi.....	33
<b>3. Il transito dalla crisi globale alla pandemia</b> .....	34
3.1. Le vicende dei partiti emergenti .....	34
3.2. La pandemia da Sars-Cov-2 .....	35
3.2.1. Crisi sanitaria e sociale .....	36
3.2.2. Crisi di fiducia e di comunicazione .....	37
3.2.3. Cosa avviene in Italia .....	38
3.2.4. Morandi, San Giorgio e il progetto della nuova diga foranea.....	40
<b>CAPITOLO 3. Il dibattito pubblico e i Quaderni degli attori: analisi e comparazione</b> .....	41
<b>1.Il dibattito pubblico in Italia prima e dopo il 2018</b> .....	41
<b>2. Il metodo di lettura del processo partecipativo</b> .....	43
<b>CAPITOLO 4. Processi partecipativi a confronto</b> .....	45
<b>1.Le dimensioni dei fenomeni Gronda e diga foranea</b> .....	45
<b>2. Il livello di approfondimento</b> .....	47
2.1. Organizzazione e coordinamento dei due dibattiti pubblici .....	47
2.2. La rappresentazione dei contenuti .....	49
2.2.1. Il materiale del dibattito pubblico sulla Gronda autostradale di Genova .....	50

2.2.2. Strategie di informazione e partecipazione al dibattito pubblico sulla nuova diga foranea .....	51
<b>3. Focus: i Quaderni degli attori .....</b>	<b>52</b>
<b>3.1. Linguaggio, contenuti e capacità comunicativa .....</b>	<b>54</b>
3.1.1. I cittadini .....	54
3.1.2. Le associazioni e i comitati .....	57
3.1.3. Le associazioni di categoria e gli ordini professionali .....	60
3.1.4. I partiti politici .....	63
3.1.5. Gli enti pubblici .....	66
3.1.6. Gli enti e le aziende private .....	67
3.1.7. Le organizzazioni sindacali .....	70
3.1.8. Gli istituti di formazioni e ricerca .....	71
3.1.9. Fondazioni. Ovvero: LA Fondazione .....	74
<b>4. Le parole del “sì”, le parole del “no”. E in mezzo?.....</b>	<b>75</b>
<b>4.1. I cittadini, le associazioni e i comitati.....</b>	<b>76</b>
<b>4.2. Le associazioni di categoria, gli ordini professionali e le aziende private.....</b>	<b>77</b>
<b>4.3. Gli enti di formazione e ricerca, le fondazioni, le organizzazioni sindacali.....</b>	<b>78</b>
<b>4.4. Gli enti pubblici e i partiti politici.....</b>	<b>80</b>
<b>5. CONCLUSIONI .....</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>86</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>87</b>

## PREMESSA

*Da dove veniamo?*

*Chi siamo?*

*Dove andiamo?*

(dipinto di Paul Gauguin, 1897)

Erano i mitici e rampanti anni '80, quando si viveva un po' sopra le righe in tutti gli ambiti della vita, pubblici o privati che fossero.

Poi vennero gli anni '90, tra una Prima Repubblica da spazzare via e una Seconda Repubblica, se mai si è realizzata. L'ultimo decennio del XX secolo si apre con gli echi dell'abbattimento del muro di Berlino, segno inequivocabile di un mondo che sta cambiando velocemente.

Alti e bassi, luci e ombre. In quegli anni si comincia a intuire che l'età d'oro è finita, ma nessuno sa indicare una nuova via di benessere. O chi lo fa non viene ascoltato.

In quegli anni si pongono le basi della moneta unica, ma non quelle per un'Europa unita davvero. Scoppia la guerra del Golfo, muoiono Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Viene firmato l'accordo per l'ambiente a Kyoto e l'inchiesta "Mani pulite" tenta di fare pulizia nel nostro Paese. Anni "agli sgoccioli" tra un secolo e un altro, in trepidante attesa di un *redde rationem* che poi non si manifesterà. Come il *Millennium bug*.

L'ultimo decennio del secolo viene descritto come il tempo delle "aspettative calanti", della "moltiplicazione delle paure" e della "erosione della legalità" con un relativo "declino della solidarietà". Tuttavia, la storia di questo periodo è caratterizzata anche dalla crescita esponenziale del volontariato e del Terzo settore, che danno l'idea di un Paese diviso da subculture opposte o tra loro distanti, difficili da cogliere anche da parte degli esperti.

Nel nuovo millennio si assiste a cambiamenti e fatti molto concentrati nel tempo, se pensiamo che poco più di ventitré anni sono trascorsi dal suo inizio.

Inizia l'era di Vladimir Putin in Russia; negli Stati Uniti si succedono presidenti di estrazione, ideologie e radici molto distanti tra loro; gli attacchi alle "torri gemelle" e al Pentagono aprono una stagione di attacchi terroristici a livello mondiale.

La crisi finanziaria del 2008 e quella sanitaria del 2020 con la pandemia Sars-Cov-2 alimentano sentimenti di incertezza e scarsa fiducia nelle amministrazioni pubbliche. L'individualismo che ne deriva lascia spazio a nuove forme di rappresentanza e a nuove realtà rappresentative di interessi nei quali, a seconda del momento e del bisogno, ognuno si identifica.

La società diventa sempre più "liquida"<sup>1</sup>, nulla ha contorni nitidi, definiti e fissati una volta per tutte. Ciò influisce anche sulle relazioni umane, divenute ormai precarie per non sentirsi ingabbiati. Allo stesso tempo l'individuo è sottoposto costantemente a stimoli diversi, a definizioni differenziate e a volte contrapposte, che creano ansie e incertezze, perdita di senso e allontanamento dagli altri: risulta infatti difficile riconoscersi in qualcosa di lontano dalle proprie cornici di riferimento.

In questo contesto, nell'avvicinarsi al dibattito pubblico come processo partecipativo, è emerso quanto sia necessario ripartire dalla valorizzazione delle opportunità che anche la "liquidità" può offrire per rifondare quei valori che, a partire dalle micro-esperienze, possano tornare a colorare di senso la vita degli individui. Afferrare, nello scorrere delle esperienze, gli elementi che possano vitalizzare i rapporti tra gli individui, creare le basi per realizzare un progetto comune. L'accorciamento spazio-temporale caratteristico della post-modernità deve essere colto come una opportunità per creare legami, ridurre le distanze, abbattere barriere e muri ideologici, concepire l'altro come una risorsa, costruire ponti.

"Liquidità" come plasticità, dunque, come disponibilità a rinunciare ad atteggiamenti rigidi per cogliere nel volto dell'altro, sempre diverso dal nostro, un contributo all'arricchimento dell'esperienza di ogni uomo in quanto tale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zygmunt Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge 2000. Traduzione italiana di Sergio Minucci, *Modernità liquida*, Roma 2002.

<sup>2</sup> Levinas E., *Etica e infinito. Il volto dell'altro come alterità etica e traccia dell'infinito*, Città Nuova Editrice, Roma 1984.

## INTRODUZIONE

*La libertà non è star sopra un albero  
Non è neanche avere un'opinione  
La libertà non è uno spazio libero  
Libertà è partecipazione  
(Giorgio Gaber, 1973)*

Tra il materiale di studio dell'insegnamento "Processi partecipativi e di attivazione" è presente un articolo di Luigi Pellizzoni, la cui introduzione cita: "*La democrazia deliberativa è di moda. Perfino troppo*"... "*Inevitabile chiedersi se essa faccia davvero la differenza, quale sia il suo ruolo nei sistemi democratici, quanto conti il disegno e la concreta gestione dei processi deliberativi sui risultati che si ottengono*".<sup>3</sup>

Nel tentativo di rispondere alla domanda che Pellizzoni (si) pone, l'attenzione si è incentrata sul dibattito pubblico sulla nuova diga foranea di Genova, svoltosi tra il 9 gennaio e il 19 febbraio 2021.

L'esperienza ha costituito il primo esempio di dibattito pubblico realizzato in Italia dopo l'entrata in vigore del DPCM 76 del 10 maggio 2018<sup>4</sup>.

Ha suscitato interesse anche il fatto che Genova sia stata la prima realtà in Italia a sperimentare, già nel 2009, il modello del dibattito pubblico per una grande opera infrastrutturale, la Gronda Autostradale. All'epoca il modello di riferimento scelto è stato il *débat public* francese introdotto nel 1995 dalla cosiddetta legge *Barnier* e più volte modificato.

Ciò che differenzia il processo partecipativo francese dall'esperimento italiano della Gronda di Genova è la possibilità, prevista oltralpe, che il progetto venga abbandonato: viene quindi considerata e discussa l'opzione ("zero") che prevede la non realizzazione del progetto.

---

<sup>3</sup> Luigi Pellizzoni, *Opinione o indagine pubblica? Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa*. Rivista italiana di Politiche Pubbliche, n.2 del 2007.

<sup>4</sup> "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico"

Questa differenza tra Italia e Francia verrà ribadita anche con l'entrata in vigore del DPCM 76/2018.

I due processi partecipativi presi in esame sono stati organizzati in un contesto di accesa opposizione e conflittualità da parte dei cittadini e dei comitati nati sul progetto, per quanto attiene alla Gronda autostradale. Sul progetto della nuova diga foranea si è assistito ad una tiepida contestazione e ad un interesse limitato, forse anche a causa del periodo pandemico in cui il Paese si trovava al momento dell'avvio del dibattito pubblico, che si è svolto nei primi due mesi del 2021 ed in *streaming* per ragioni legate alla limitazione del rischio di contagio.

In entrambi i casi si è assistito ad un processo di democrazia partecipativa, che ha coinvolto attori individuali e collettivi in una interazione con l'amministrazione pubblica secondo un modello di amministrazione condivisa e di *open government*, che prevede attività di consultazione pubblica ed ha, come suo corollario, l'attivazione dei cittadini e la partecipazione di attori collettivi. Tale modalità di relazione si basa su un rapporto tra amministrazione e cittadini non più verticale o verticistico, ma viepiù orizzontale. La prima conseguenza del superamento di un rapporto quasi gerarchico tra istituzione e cittadini è il possibile sviluppo di conflittualità, in cui gli attori individuali e collettivi si pongono verso l'istituzione in un rapporto che non è più mediato dall'autorità o dal potere, ma caratterizzato da una interazione dialogica e dialettica.

In tale contesto il dibattito pubblico e ogni processo partecipativo e di attivazione costituiscono lo strumento per informare, comunicare, gestire e mediare i conflitti, decidere, realizzare.

Con questo sguardo ed auspicio si è affrontata la lettura del materiale relativo al dibattito pubblico sulla Gronda autostradale di Genova e sulla nuova diga foranea, reperibile nella bibliografia e sitografia di questo elaborato.

Il percorso, partito "da mare" con la descrizione del progetto della nuova diga foranea e spostatosi "a monte" con il racconto del percorso di costruzione del progetto della Gronda, ha ripercorso gli eventi e l'impianto politico degli anni relativi ai due dibattiti pubblici, caratterizzati da crisi mondiali di diversa natura.

Per la maggiore comprensione del livello di partecipazione e della qualità delle interazioni sviluppatesi nei due processi presi in esame, ne sono stati descritti l'organizzazione e lo svolgimento, con particolare attenzione agli attori coinvolti (in

termini numerici e di tipologia), al linguaggio ed ai toni comunicativi utilizzati nei Quaderni degli attori presentati e pubblicati per ogni dibattito pubblico.

Prima delle conclusioni, elaborate sulla base di quanto emerso dal materiale utilizzato, è parso utile creare delle “famiglie” di attori e sintetizzare i contenuti emersi attraverso l’utilizzo del “*Word Cloud*”<sup>5</sup>.

Pur nella consapevolezza della relatività del proprio elaborato, il lavoro svolto ha permesso di conoscere più in profondità i due progetti, le possibili ricadute globali delle due opere sulla città e le solide connessioni con altri progetti in fase di elaborazione o già realizzabili (o non ancora terminati). Tutto ciò per ricordare e ricordarsi che “Nessun uomo è un’isola”<sup>6</sup> e non lo è nemmeno Genova. Nemmeno il crollo di un ponte è riuscito a convincere del contrario.

---

<sup>5</sup> La “Nuvola di parole” è una visualizzazione grafica delle parole contenute in un testo o in un sito *internet*, classificate secondo il numero di occorrenze.

<sup>6</sup> Thomas Merton riprende un passo della poesia di John Donne per realizzare il titolo di uno dei suoi testi: *No man is an island*, Harcourt Brace, New York 1995.



## CAPITOLO 1

### FRONTE (e retro) DEL PORTO. La nuova diga foranea e la Gronda di Genova

#### 1. Il progetto della nuova diga foranea di Genova<sup>7</sup>

Nel novembre del 2018 l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa SpA (Invitalia)<sup>8</sup>, ha pubblicato per conto dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale (AdSP) un bando di gara sulla Progettazione di Fattibilità Tecnica ed Economica della nuova diga foranea di Genova. Nel novembre del 2019 è stato identificato il raggruppamento vincitore della gara, costituito da otto società, con Technital SpA<sup>9</sup> come capogruppo.

Il progetto, inserito nel “Programma Straordinario di Rilancio Infrastrutturale” predisposto dall’Autorità di Sistema Portuale<sup>10</sup>, rientra in una più ampia prospettiva di sviluppo infrastrutturale e tecnologico dell’area portuale a mare, ma anche della zona retroportuale, con interessamento sino alla zona di Pra (verso ponente) ed ai lavori di ammodernamento dell’aeroporto. I contenuti della visione prospettica e progettuale del porto che si spinge al 2030 vengono presentati dall’AdSP in un progetto complessivo del gennaio 2021, che si trova tra il materiale del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea. In realtà quest’ultimo tema viene trattato in modo non approfondito, ma trasversale a tutti gli altri progetti descritti: la nuova torre piloti, i lavori di miglioramento e ampliamento dell’area delle banchine (per parte delle quali si prevede l’elettrificazione), il decongestionamento del traffico attraverso la costruzione, l’ampliamento e lo spostamento della rete stradale e ferroviaria, la ristrutturazione e la nuova destinazione d’uso (molteplice) dell’ex *silos granario Hennebique*.

---

<sup>7</sup> Si è scelto di utilizzare principalmente il Dossier di progetto presentato dall’AdSP in vista del dibattito pubblico, quale fonte per la descrizione del progetto, in considerazione della maggior completezza e sintesi rispetto ad altri documenti inerenti all’argomento.

<sup>8</sup> Agenzia governativa fondata nel 2008 costituita come spa e partecipata al 100% dal Ministero dell’Economia e delle Finanze.

<sup>9</sup> Società per azioni italiana fondata nel 1964 e specializzata in servizi di ingegneria per grandi opere, che fornisce servizi di consulenza per pubbliche amministrazioni e per enti privati.

<sup>10</sup> Il carattere di urgenza dell’intervento per la realizzazione della nuova diga foranea impone una tempistica tale da ottimizzare l’iter della progettazione e costruzione dell’opera.

## 1.1 Le motivazioni dell'opera

L'attuale diga foranea è stata costruita tra il 1916 e il 1929. Ha avuto due interventi di ampliamento verso levante e ponente, nonché lavori per l'adeguamento alle imbarcazioni, nell'area interna e nelle banchine. Sino al 1973 sono state aggiunte aree di lavorazione e di stoccaggio materiali.

Il "Dossier di progetto" presentato all'apertura del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea indica le motivazioni sulla necessità e improcrastinabilità dell'opera, partendo dall'affermazione "*la sicurezza innanzitutto*"<sup>11</sup>.

Viene osservato come l'attuale diga ponga limitazioni e abbia aspetti di criticità sulla sicurezza della navigazione. Gli spazi di accesso, transito e navigazione vengono considerati inadeguati per le dimensioni delle navi più grandi, che già accedono al porto di Genova. L'obiettivo della nuova diga è consentire l'operatività portuale dei terminali del bacino di Sampierdarena in condizioni di sicurezza.

In uno scenario futuro, che secondo analisi previsionali funzionali al progetto contemplano l'arrivo di navi di 400 metri di lunghezza, il progetto della nuova diga foranea risponde ad una esigenza di maggior sicurezza, ma anche di rinnovata attrattività e competitività del porto genovese, il cui rischio, sempre secondo il Dossier, è quello di rimanere fuori dalle rotte dei grandi traffici e di essere declassato per quanto attiene al traffico commerciale.

D'altra parte, già il Piano Regolatore Portuale del 2001<sup>12</sup> e la più recente proposta di Piano del 2015, prevedevano la riconfigurazione della diga foranea del bacino di Sampierdarena.

Secondo gli estensori del Dossier, la demolizione della diga attuale e la costruzione di una nuova diga consentiranno l'ingresso e la manovra di navi molto più grandi e il conseguente adeguamento alle esigenze delle maggiori compagnie di navigazione, attraverso l'ampliamento del canale di Sampierdarena.

Nel Dossier viene citata anche la posizione dell'Unione Europea, che nel 2013 ha cofinanziato gli studi degli aspetti infrastrutturali, logistici ed ambientali da porre alla base della nuova diga foranea, con l'obiettivo di sviluppare il porto di Genova. Esso, nelle condizioni attuali, rappresenterebbe l'unico cosiddetto "collo di bottiglia" del Corridoio TEN-T Reno-Alpi<sup>13</sup> e pertanto una priorità infrastrutturale.

---

<sup>11</sup> Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale Porto di Genova, *Dossier di progetto*. Dicembre 2020, pag. 6

<sup>12</sup> Art. 5 Legge 84 del 20/01/1994, *Riordino della legislazione in materia portuale*.

<sup>13</sup> *Trans European Network Transport*, definita dal Regolamento UE 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

Rispetto alla sicurezza, tema presentato come centrale nelle motivazioni del progetto, viene descritta la criticità per l'accesso ai terminali di Sampierdarena e Porto Antico delle navi, che attualmente accedono da levante e da ponente. Quest'ultimo accesso presenta limiti sia rispetto alle dimensioni delle navi che vi possono transitare (lunghezza massima 200 metri), sia per le interferenze elettromagnetiche dovute alla vicinanza dell'aeroporto, che consentono l'accesso esclusivamente in orario notturno.

Circa l'accesso di levante, vengono evidenziate le criticità legate alle ristrette dimensioni del canale ed al ridotto diametro del cerchio di manovra di grandi imbarcazioni nella zona adiacente al canale di levante (per l'uscita delle navi).

Emerge quindi la necessità di ampliare i bacini interni davanti alle darsene di Sampierdarena, con spostamento della diga foranea su fondali maggiori.

Il rischio di un atteggiamento inerziale e la mancata costruzione della nuova diga comporterebbero, secondo quanto riferito dal Dossier, un costante declino dei traffici fuori dal Mediterraneo, destinati ad esaurirsi nell'arco di un decennio.

L'analisi della situazione portuale viene integrata e completata con una descrizione dello scenario relativo al trasporto ferroviario, con un naturale rinvio al progetto del cosiddetto "Terzo Valico", il cui completamento è strettamente correlato alla realizzazione della nuova diga foranea ed al complessivo rilancio dei traffici commerciali e dell'economia genovese, secondo i promotori del progetto.

Uno dei principali obiettivi del "Terzo Valico" è quello di rimuovere i limiti alla circolazione dei treni, presenti sulle linee attuali, in modo da consentire al porto di Genova di attrarre traffici che oggi si servono dei porti del Nord Europa, aggirando il continente via mare, senza generare ulteriore traffico pesante sulle autostrade.

Gli interventi di potenziamento infrastrutturale e tecnologico sull'intero corridoio Reno-Alpi hanno l'obiettivo di facilitare il traffico ferroviario tra il Nord Italia e l'Europa centro-settentrionale, con forti ricadute sul porto Genova, primo scalo marittimo nazionale per movimentazione di merci secche e il suo traffico, specie di container.<sup>14</sup>

## **1.2 Il progetto**

L'AdSP ha incaricato la "Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA" (Invitalia) di elaborare un bando di gara, pubblicato nel

---

<sup>14</sup> <http://terzovalico.mit.gov.it>

novembre 2018, sulla progettazione di fattibilità tecnica ed economica della nuova diga foranea, i cui requisiti per la partecipazione afferivano a competenze specifiche in ambito di opere portuali e marittime, utilizzo di strumenti di studio sofisticati per l'esecuzione di test su modello fisico, esperienza nel campo dello sfruttamento delle energie rinnovabili.

Giungono sette proposte da gruppi di progettazione, costituiti da società di rilievo in ambito nazionale ed internazionale.

Il raggruppamento vincitore della gara (aprile 2019) è composto da otto società, con capogruppo Technital SpA, capaci di impiegare un gruppo di lavoro interdisciplinare con capacità tecniche ed organizzative accertate.

Per superare i limiti evidenziati dagli spazi di accesso e manovra dell'attuale diga foranea, viene elaborato il progetto di costruzione di una nuova diga per ampliare il canale di Sampierdarena.

Nel Dossier di progetto presentato per l'avvio del dibattito pubblico vengono descritte le fasi in cui esso verrà sviluppato e tre delle cinque soluzioni proposte, considerate più realizzabili.

Il percorso che porterà alla costruzione della nuova diga ed ai cambiamenti strutturali ed infrastrutturali che ne seguiranno viene distinto in due fasi:

- Fase A: costruzione che garantisca la piena operatività di Calata Bettolo in sicurezza, garantendo l'accesso alle navi più grandi nel breve periodo, migliorando altresì la funzionalità dei terminali che si affacciano sul canale di Sampierdarena;
- Fase B: completamento della costruzione che assicuri l'operatività di tutti i terminali di Sampierdarena, anche quelli più a ponente, in condizioni di sicurezza, garantendo l'accesso agli stessi delle navi più grandi di progetto.

Come previsto dal vigente Codice dei contratti pubblici<sup>15</sup>, il progetto di fattibilità tecnica ed economica della nuova diga foranea di Genova prevede una prima fase di elaborazione, in cui vengono individuate e analizzate le possibili soluzioni alternative per la realizzazione dell'opera.

A tal fine vengono analizzati gli aspetti economici, commerciali, logistici, ma anche quelli relativi all'impatto ambientale e visivo, alle condizioni meteo marine, all'influenza del vicino aeroporto.

---

<sup>15</sup> Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

Nel processo di identificazione delle possibili alternative di intervento, sono state anzitutto individuate una serie di “famiglie di soluzioni” in relazione alle potenziali rotte di accesso al porto da levante e da ponente e alle flotte di navi che devono raggiungere il Porto Antico, Calata Bettolo e le restanti banchine di Sampierdarena. Le diverse tipologie di soluzioni sono state differenziate anche in relazione alla possibilità di prevedere rotte comuni o distinte di accesso al porto, per le navi destinate ai suddetti diversi settori del porto.

Sono state identificate e selezionate le alternative di intervento ammissibili in quanto rispettose dei criteri funzionali inderogabili definiti per gli aspetti di navigazione e di protezione delle banchine, nonché dei vincoli aeroportuali. Nel corso di tale processo sono state individuate numerose possibili configurazioni, modificando la posizione dell’accesso al porto e degli spazi di manovra per l’evoluzione delle navi.

Una selezione nell’ambito delle possibili soluzioni così individuate è stata poi effettuata in base ad una valutazione degli sviluppi delle demolizioni della diga esistente e degli sviluppi delle dighe di nuova costruzione allo scopo di eliminare, tra le possibili configurazioni che rispettano i criteri funzionali, quelle caratterizzate da costi e tempi di costruzione più elevati.

Le soluzioni selezionate come le più vantaggiose in termini di minori sviluppi di nuove opere e di una minore porzione di diga esistente da demolire (e quindi di minori costi), sono risultate essere tre: la soluzione 2 e la soluzione 3 (figure 3 e 4), rappresentative di famiglie che prevedono l’accesso al porto da levante; la soluzione 4 (figura 5), che prevede invece l’accesso da ponente.

Queste tre soluzioni sono state sottoposte ad una serie di analisi di approfondimento mediante l’impiego di strumenti di modellazione numerica e di simulatori di navigazione, allo scopo di assicurare da parte delle diverse alternative i livelli di prestazione e sicurezza prefissati, in relazione alle operazioni in banchina e alle manovre di navigazione delle grandi navi.

Nel Dossier di progetto si afferma inoltre che le tre soluzioni selezionate siano state valutate e confrontate anche in relazione agli effetti sui fattori ambientali, paesaggistici, storico-archeologici, sulle attività diportistiche a levante, sulle procedure per l’imbarco del pilota sulle navi e sulle manovre di accesso delle navi al porto.

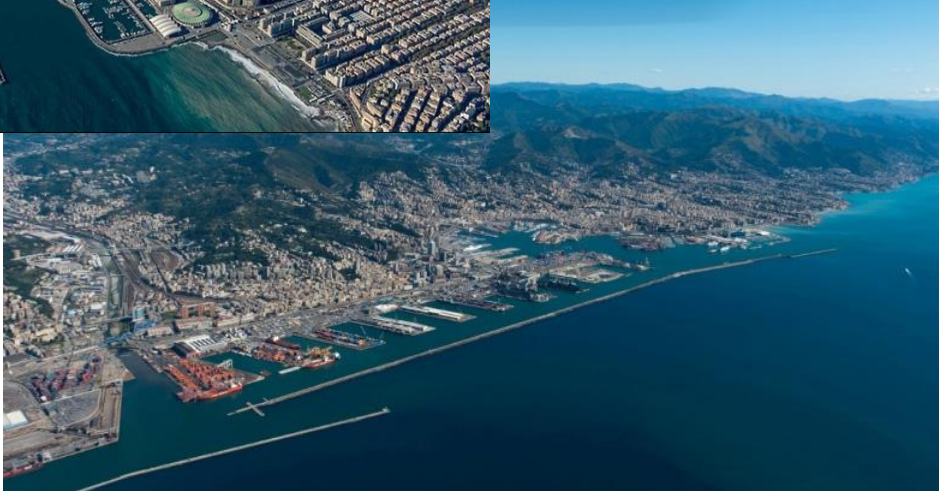
Le soluzioni scelte, esito di una analisi multidisciplinare, saranno poi oggetto del dibattito pubblico, previsto per questa tipologia di opere dal DPCM 76/2018.

**La situazione attuale**

*Figura 1. Vista da levante*



*Figura 2. Vista da ponente*



*Figura 3. Soluzione 2*



La soluzione di intervento 2 prevede una nuova imboccatura a levante dedicata alle navi in direzione di Calata Bettolo e di Sampierdarena, mentre le navi da crociera e i traghetti continuerebbero a raggiungere il Porto Antico attraverso l'attuale imboccatura di levante. La rotta principale delle navi che accedono al porto è da levante, come avviene attualmente.

Nell'ottica di favorire il massimo riutilizzo dei materiali di demolizione, sia in fase A che in fase B è previsto il reimpiego dei massi naturali e artificiali di grande taglia provenienti dalla rimozione della diga attuale, per realizzare scogliere in corrispondenza degli accessi al porto: esse servirebbero a ridurre l'onda riflessa e il relativo effetto di disturbo alle manovre di navigazione.

*Figura 4. Soluzione 3*



La soluzione alternativa d'intervento 3 prevede una nuova imboccatura a levante, attraverso la quale potranno accedere tutte le navi dirette ai vari terminali: Calata Bettolo, le darsene di Sampierdarena, il bacino del Porto Antico. Le navi da crociera e i traghetti potranno infatti accedere al porto, oltre che dal canale esistente, anche attraverso la nuova imboccatura e poi dirigersi verso il Porto Antico attraverso un varco di larghezza 400 metri, ricavato tra Calata Bettolo e la diga esistente.

Questa soluzione consentirebbe la massima flessibilità operativa delle manovre delle navi, permettendo l'ingresso contemporaneo di una nave commerciale e di una nave da crociera. Garantirebbe inoltre la possibilità di alleggerire la commistione fra il traffico destinato ai terminali commerciali e quello relativo alle

riparazioni navali e alla nautica da diporto, comparti prossimi all'esistente imboccatura di levante che da questa riconfigurazione delle rotte di accesso potrebbero trarre prospettive di crescita.

*Figura 5. Soluzione 4*



La soluzione alternativa d'intervento 4 prevede una nuova imboccatura a ponente, attraverso la quale potrebbero accedere tutte le navi dirette ai vari terminali: Calata Bettolo, le darsene di Sampierdarena, il bacino del Porto Antico. Come per la soluzione alternativa 3, anche le navi da crociera e i traghetti possono infatti accedere al porto, oltre che dal canale esistente, attraverso la nuova imboccatura e poi dirigersi verso il Porto Antico attraverso un varco di larghezza 400 m ricavato tra Calata Bettolo e la diga esistente.

Anche questa soluzione consentirebbe la massima flessibilità operativa delle manovre delle navi, permettendo l'ingresso contemporaneo di una nave commerciale e di una nave da crociera.

In analogia con la soluzione 3, anche quest'ultima garantirebbe di alleggerire la commistione fra il traffico destinato ai terminali commerciali e quello relativo alle riparazioni navali e alla nautica da diporto, entrambi prossimi all'esistente imboccatura di levante.

Per le tre soluzioni descritte, nella fase B è previsto un nuovo tratto di diga foranea distanziato 400 metri dal filo delle banchine e un altro in prolungamento della diga



esistente dell'aeroporto. Tra i due tratti viene mantenuta un'apertura in prossimità della foce del Polcevera di larghezza minima pari a 150 metri, allo scopo di favorire i deflussi di piena alla foce del torrente e limitare il deposito di sedimenti nell'area portuale. Il nuovo varco di ponente (previsto solo per la soluzione 4) potrà anche essere funzionale alla navigazione di piccolo cabotaggio e alle imbarcazioni di servizio.

Come per le altre soluzioni alternative, sia in fase A che in fase B è previsto il reimpiego dei massi naturali e artificiali di grande pezzatura provenienti dalla rimozione della diga attuale per realizzare scogliere (prossime al nuovo accesso di ponente per la soluzione 4), al fine di ridurre l'onda riflessa e il relativo effetto di disturbo alle manovre di navigazione.

Per le tre soluzioni scelte, i massi e il pietrame di piccole dimensioni e le strutture in calcestruzzo della diga esistente (opportunamente ridotte in piccoli pezzi) che verranno rimossi, saranno riutilizzati per la realizzazione della nuova diga.

## **2. Il progetto della Gronda di ponente (e di levante?) di Genova**

### **2.1 La storia della Gronda di ponente<sup>16</sup>**

Il primo progetto esecutivo di potenziamento dei collegamenti Est-Ovest è degli inizi degli anni '80 e riguarda la bretella Voltri-Rivarolo, fra le autostrade A26 e A7. L'intervento, pur trovandosi in fase realizzativa (apertura dei cantieri), viene bloccato per l'opposizione di alcuni Enti locali.

Nel 1997 Autostrade per l'Italia (Aspi) redige uno studio intitolato "Ipotesi di redistribuzione dei traffici autostradali gravitanti sul nodo di Genova", basato su un modello matematico dei flussi del solo traffico autostradale rilevati nel 1995. Vengono valutate diverse ipotesi progettuali nell'ottica di migliorare i livelli di servizio della mobilità autostradale, senza considerare le variazioni a livello della viabilità ordinaria.

Lo studio giunge alla conclusione che gli interventi più efficaci per decongestionare il nodo autostradale di Genova consistono nel raddoppio delle autostrade in esercizio, seguendo tracciati prossimi agli attuali assi autostradali, compatibilmente con i vincoli ambientali ed insediativi.

---

<sup>16</sup> Autostrade per l'Italia. Progettazione: Spea Ingegneria per l'Italia SpA, *La Gronda di Genova. Presentazione sintetica delle ipotesi di tracciato*. Febbraio 2009

Nell'ottobre 2000 viene adottato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che individua diverse ipotesi per la riorganizzazione delle infrastrutture autostradali nell'area genovese e presenta una serie di alternative per una Gronda autostradale, con la funzione di superare Genova passando a Nord della città attraverso dei tratti in galleria e connettendo la Valle Scrivia con la Valle Fontanabuona.

Facendo riferimento allo schema funzionale approvato nel 2001, da febbraio a settembre 2002 viene approntato da Aspi uno studio sul Nodo di Genova chiamato "Studio di Prefattibilità" che comprende le seguenti opere: il raddoppio dell'autostrada A10, tratto Genova Voltri - Genova Ovest, tramite la costruzione di una nuova autostrada parallela all'esistente con uscita per Genova Aeroporto e con l'attraversamento del torrente Polcevera, con un nuovo viadotto in affiancamento al ponte Morandi esistente (la cosiddetta Gronda di Ponente); il potenziamento della A7 tramite la costruzione della nuova carreggiata Nord nel tratto Genova Ovest - Genova Bolzaneto; il nodo di San Benigno; il tunnel di Rapallo.

Nel 2003 viene elaborato da Aspi<sup>17</sup> uno Studio di Area Vasta<sup>18</sup> e successivamente uno Studio di Fattibilità presentato da Aspi all'ANAS nel settembre del 2003. In questo studio, effettuato sulla base delle risultanze dello Studio di Area Vasta, vengono confrontate una serie di alternative progettuali che si aggiungono a quelle già valutate nel 2002 ed inserite nel "IV Atto aggiuntivo alla convenzione tra ANAS e Aspi"<sup>19</sup>.

Il 10 dicembre 2003 il tavolo tecnico congiunto attivato dall'ANAS, con Regione, Provincia, Comune e Aspi, approva l'itinerario caratterizzato dall'attraversamento della Val Polcevera tramite un tunnel passante al di sotto del letto del fiume immediatamente a sud di Bolzaneto.

Sulla base dell'itinerario approvato, e a valle della registrazione (maggio 2004) del citato IV Atto Aggiuntivo da parte della Corte dei Conti, nel giugno 2004 si inizia il Progetto Preliminare Avanzato e lo Studio di Impatto Ambientale. Il lavoro si sviluppa attraverso il tavolo tecnico, coordinato dalla Regione, che ha il compito di analizzare la soluzione nei suoi dettagli, individuando e risolvendo le criticità.

Nei primi giorni di ottobre del 2004 si arriva alla definizione di un tracciato condiviso. Il Progetto Preliminare, concluso a marzo 2005, seppur fattibile tecnicamente suscita perplessità sui possibili rischi di inquinamento delle falde acquifere in fase di costruzione del tunnel al di sotto del letto del fiume.

---

<sup>17</sup> Legge 56 del 07/04/2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.

<sup>18</sup> Per "Area Vasta" si intende il territorio delle Province e delle Città Metropolitane.

<sup>19</sup> [www.autostrade.it](http://www.autostrade.it), *Interventi convenzione del 1997. Interventi in grandi opere di Aspi e delle sue controllate*.

Si torna dunque ad ipotizzare l'attraversamento del Polcevera tramite viadotto, riconsiderando l'itinerario che prevede la realizzazione di un nuovo ponte sul torrente Polcevera immediatamente a nord (a circa 150 metri di distanza) dell'esistente Viadotto Morandi.

Il 26 febbraio 2006 gli Enti locali sottoscrivono con ANAS un Protocollo di Intesa in cui di fatto viene disegnato il tracciato della Gronda di ponente auspicato dagli Enti, che comprende il nuovo viadotto sul Polcevera e nel marzo 2006, dopo una fase interlocutoria di confronto con gli organi tecnici del Comune di Genova, vengono riavviati i lavori del tavolo tecnico congiunto, sempre coordinato dalla Regione.

Il 23 giugno 2006 il tavolo tecnico conclude i suoi lavori con la scelta della nuova configurazione della Gronda di ponente, che recepisce interamente i dettami precisati dal Protocollo del 26 febbraio e la individuazione dei possibili schemi funzionali per la A7 Nord/Sud. Il 3 agosto 2006, alla presenza del Ministro delle Infrastrutture, si procede alla sottoscrizione di un nuovo Protocollo di Intesa che individua, all'interno del pacchetto di iniziative che costituiscono il nodo di Genova, nella Gronda di ponente e nel nodo di San Benigno i due interventi prioritari.

Il 19 ottobre 2006, nel corso di una riunione tenutasi presso gli Uffici della Regione Liguria, i rappresentanti degli Enti territoriali evidenziano la necessità di ridefinire l'insieme delle iniziative infrastrutturali imprescindibili per il territorio genovese e, in questo quadro, arrivare alla scelta del sito in cui poter smaltire il materiale di risulta (smarino) proveniente dallo scavo delle gallerie, che risulta caratterizzato dalla significativa presenza di minerali costituiti anche da amianto.

Il 5 febbraio 2007 viene sottoscritto un ulteriore Protocollo di Intesa che, tra le altre cose, impegna Aspi alla rapida redazione di uno Studio di Fattibilità Tecnica in merito alla possibilità di recapitare oltre la diga foranea di Sampierdarena il materiale proveniente dallo scavo delle gallerie (coerentemente con il disegno della nuova zona costiera genovese).

Il 5 aprile e il 24 maggio 2007 Aspi illustra agli Enti territoriali i contenuti di tale Studio di Fattibilità. Nello Studio viene esaminata anche la possibilità di poter conferire il materiale di risulta nel canale di calma prospiciente l'Aeroporto di Genova<sup>20</sup>, accogliendo una specifica richiesta del Presidente della Regione Liguria. Il canale avrebbe continuato a svolgere le proprie funzioni anche dopo il deposito dei materiali di scavo.

---

<sup>20</sup> Canale realizzato per consentire il transito dei mezzi di emergenza e per proteggere le strutture dell'aeroporto smorzando l'intensità del moto ondoso.

Data la delicatezza del tema, gli Enti locali non ritengono tuttavia di operare una scelta definitiva in tal senso.

Nel febbraio 2008 viene presentato all'ANAS il Progetto Preliminare Avanzato del progetto, nella configurazione concordata a novembre 2006 e ulteriormente affinata.

Nell'aprile 2008 inizia ad operare il Gruppo Tecnico di Lavoro, istituito presso il Ministero delle Infrastrutture, al cui interno operano anche autorevoli funzionari del Ministero dell'Ambiente. Al suddetto Gruppo di Lavoro viene affidato il compito di individuare il sito ottimale in cui poter conferire il materiale proveniente dallo scavo delle gallerie.

Il 22 agosto 2008 Regione Liguria, Provincia e Comune di Genova scrivono al Ministero delle Infrastrutture, ANAS e Aspi una lettera in cui, confermando il canale di calma come riferimento base per la risoluzione del problema del materiale di risulta, indicano in un nuovo tracciato, proposto dal Comune, la migliore soluzione in termini di costi/benefici. Tale soluzione sposta l'attraversamento della Val Polcevera a Bolzaneto, evitando l'abbattimento del Morandi e aprendo una prospettiva di collegamento con la programmata Gronda di levante. Gli Enti individuano anche un percorso di partecipazione dei territori interessati che coinvolga, fra l'altro, i Municipi.

Il 10 settembre 2008 il Gruppo Tecnico di Lavoro istituito presso il Ministero delle Infrastrutture conclude i suoi lavori, individuando nel canale di calma il recapito finale del materiale di risulta.

Il 24 ottobre 2008 il Comune di Genova chiede ufficialmente l'avvio del dibattito pubblico atto a coinvolgere direttamente i cittadini nel processo decisionale per la scelta definitiva del tracciato e l'11 dicembre 2008, in un incontro propedeutico, il progetto del febbraio 2008 viene confrontato con altre tre alternative.

Vengono esaminate complessivamente cinque soluzioni: quattro originarie ed una presentata dal Comune di Genova nel gennaio 2009.

Le categorie attraverso cui viene effettuato il confronto sono:

- i miglioramenti che ciascuna soluzione potrebbe apportare al traffico nel 2025;
- l'impatto socioeconomico di ciascuna alternativa;
- i problemi relativi alla gestione dei cantieri.

Lo studio offre un primo commento dei risultati, lasciando al dibattito il compito delle conclusioni.

A seguito del dibattito pubblico e dell'individuazione della soluzione ritenuta più idonea e concretizzabile, l'iter di approvazione del progetto attuale inizia nel 2011 e si conclude nel 2014. Nel 2016 è consegnato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il progetto definitivo che è risultato particolarmente impegnativo, sia per la complessità dal punto di vista orografico del territorio attraversato, sia per il fatto che l'opera attraversa delle zone urbane.

## 2.2 Il progetto

Il tracciato della Gronda di Genova è un tratto autostradale a due corsie per senso di marcia che rappresenta il raddoppio dell'autostrada A10 a Vesima, a ovest di Genova-Pra, e si snoda per 65 chilometri a nord dell'attuale autostrada, con un percorso quasi interamente sotterraneo formato da 23 gallerie per un totale di circa 50 chilometri e 24 viadotti. Incrocia la A7 a nord della città, all'altezza di Genova Bolzaneto e da qui affianca la A7 fino all'uscita di Genova Ovest costituendone un raddoppio. Il tracciato fa parte di un più ampio progetto di potenziamento del nodo stradale e autostradale di Genova.

La Gronda di Genova è stata progettata con l'obiettivo di separare il traffico cittadino da quello di attraversamento e dai flussi generati dal porto, alleggerendo il tratto di A10 più interconnesso con la città di Genova, dal casello di Genova Ovest - Porto di Genova sino all'abitato di Pra, e trasferendo il traffico passante sulla nuova infrastruttura. Il progetto della Gronda di Genova è stato oggetto di confronto con gli Enti territoriali e i cittadini genovesi, anche attraverso l'adozione del modello del dibattito pubblico svoltosi nei primi mesi del 2009, richiesto da Comune di Genova, nel corso del quale è stata individuata la migliore soluzione progettuale tra le cinque alternative inizialmente previste. Una volta definito il tracciato ed ottimizzato il progetto, sono stati avviati la progettazione definitiva e il relativo iter approvativo.

Figura 6. La situazione attuale



## 2.3 Le cinque proposte presentate al dibattito pubblico e il progetto definitivo

Figura 7. Prima alternativa



La prima alternativa nasce dal progetto elaborato da Autostrade per l'Italia e prevede che la nuova infrastruttura si sviluppi per oltre l'80% in galleria. Propone la realizzazione di un moderno viadotto a quattro corsie (più corsia di emergenza) per senso di marcia, destinato a sostituire lo storico viadotto Morandi di cui è prevista nel progetto la demolizione.

Il collegamento con gli svincoli di Aeroporto, Pegli e Voltri sulla A10, è garantito dalla nuova interconnessione di Coronata, ubicata sul lato ovest del nuovo viadotto Polcevera. Trattandosi della prima soluzione redatta, essa è anche la più approfondita ed ha costituito la base per le previsioni circa le prestazioni delle altre alternative. Essa, infatti, recepisce il disegno stradale condiviso con il Tavolo Tecnico Interistituzionale nel novembre 2006 e costituisce il progetto preliminare avanzato presentato formalmente da Aspi all'ANAS nel febbraio 2008.

Figura 8. Seconda alternativa



La seconda alternativa (cosiddetta "alta"), presentata dal Comune di Genova, prevede una soluzione di tracciato alternativa, che si differenzia in modo

significativo per la scelta dell'ambito di attraversamento della Val Polcevera, progettato a monte dell'attuale svincolo autostradale di Bolzaneto dell'A7.

Esso prevede il mantenimento dell'attuale viadotto Morandi sull'A10 e la realizzazione di una bretella di collegamento del tracciato di Gronda con lo svincolo aeroportuale sull'A10, elemento che la differenzia da tutte le altre considerate. La bretella, che si sviluppa principalmente in galleria, ha una sezione a carreggiate separate con una corsia, più un'altra di emergenza per senso di marcia.

La proposta del Comune è dovuta principalmente alla scelta di interferire il meno possibile con l'abitato, spostando il percorso dell'autostrada maggiormente nell'entroterra.

*Figura 9. Terza alternativa*



La terza alternativa (soluzione “bassa”), presentata dalla Regione Liguria, prevede l'attraversamento del Polcevera a valle del viadotto Morandi, che verrebbe demolito, limitando le modifiche rispetto al progetto originario.

*Figura 10. Quarta alternativa*



La quarta alternativa (detta “soluzione intermedia”) nasce a seguito della presentazione di soluzioni alternative al progetto originario, da parte di altri soggetti interessati.

Anche il proponente Autostrade per l'Italia, svincolato dagli impegni presi al Tavolo Tecnico Interistituzionale, ha deciso infatti di portare all'attenzione del dibattito un'ulteriore ipotesi di tracciato, al fine di analizzare una soluzione di attraversamento "intermedia" tra quella alta proposta dal Comune e quella bassa proposta dalla Regione e di fornire così agli Enti locali ed alla cittadinanza un'analisi comparata di quattro alternative che interessino l'intera lunghezza del torrente Polcevera, compresa fra il mare ed il confine comunale del capoluogo ligure, dopo aver redatto uno studio di fattibilità delle nuove soluzioni.

Si prevede l'attraversamento della Val Polcevera in prosecuzione alla giacitura dell'A12 all'altezza del suo innesto sull'A7 (zona di Rivarolo-Begato) e il mantenimento del viadotto Morandi sull'A10.

*Figura 11. Quinta alternativa*



La quinta alternativa, presentata dal Comune di Genova successivamente alle altre quattro (gennaio 2009), rielabora la soluzione alta già proposta precedentemente. In questo caso, il collegamento della Gronda con l'A7 per i veicoli provenienti e diretti da/a nord (Milano) viene realizzato immediatamente ad est dell'attraversamento della Val Polcevera. Il collegamento della Gronda con l'A7 per i veicoli provenienti e diretti a sud (Genova) viene realizzato in corrispondenza dell'attuale interconnessione A7/A12, riutilizzando in parte l'attuale tratto autostradale. Non prevede la bretella per l'aeroporto e conserva il viadotto Morandi sulla Val Polcevera.

Le cinque soluzioni proposte vengono presentate in vista del dibattito pubblico, che avrà come esito una ulteriore soluzione, costruita grazie e attraverso il confronto tra le parti coinvolte nel processo partecipativo.



Figura 12. Progetto definitivo



Il progetto definitivo dell'opera comprende 72 chilometri di nuovi tracciati autostradali e si allaccia agli svincoli che delimitano l'area cittadina (Genova Est, Genova Ovest, Bolzaneto), si connette con la direttrice dell'A26 a Voltri e si ricongiunge con l'A10 in località Vesima. Data la complessità dal punto di vista orografico del territorio attraversato, il nuovo sistema viario si sviluppa quasi interamente in sotterraneo e prevede 23 gallerie, per un totale di circa 54 chilometri, circa il 90% dell'intero tracciato, con sezioni variabili fino ai 500 metri quadrati dei cameroni di interconnessione tra gli assi autostradali. Le opere all'aperto comprendono la realizzazione di 13 nuovi viadotti e l'ampliamento degli 11 viadotti esistenti.

## CAPITOLO 2

### L'IMPIANTO POLITICO TRA RADICALIZZAZIONE E CRISI

#### 1. Genesi di un cambiamento

Alla fine del primo decennio del nuovo secolo il sistema politico italiano si trova nella peculiare condizione di essere insidiato dall'antipolitica dei nuovi attori partitici, nati dopo le vicende di Tangentopoli, e difeso da quelli più vecchi.

La difesa appare però spesso poco convinta, parziale e oziosa: le virtù della politica, quelle che i populistici invocano invano anche se giustamente (onestà, responsabilità, efficienza) vengono soffocate dai vizi. Di conseguenza la disaffezione, il distacco, il cinismo e persino l'alienazione prendono piede con un atteggiamento negativo verso la politica, che può prendere direzioni impreviste e far emergere interpreti nuovi.

I clamorosi successi di un volume come quello de "La casta"<sup>21</sup>, o di un blog, con relative manifestazioni di piazza, come quello animato dal comico Beppe Grillo, sono due delle tante possibili espressioni di un sentimento profondo, alimentato da una democrazia astenica, non sorretta né da una cultura politica congrua, né da attori politico-istituzionali solidamente *pro*-sistema.

#### 1.1. In principio fu Forza Italia

Si può alludere solo così alla costituzione del partito nuovo per antonomasia, un vero alieno della politica italiana ed europea. Alieno soprattutto per le caratteristiche del fondatore, Silvio Berlusconi, imprenditore con una solida struttura aziendale e titolare dell'accesso diretto ai canali comunicativi.

La cospicua disponibilità finanziaria del presidente del nuovo partito sarebbe inefficace senza la combinazione di queste due altre risorse: quella comunicativa, su cui si è appuntata tanta attenzione, ma anche e soprattutto quella logistica, di personale potenzialmente attivabile, distribuito su tutto il territorio nazionale.

La nascita di Forza Italia, proprio per le sue modalità così innovative e fuori dai consueti schemi della storia più moderna dei partiti, lancia una sfida rispetto ai partiti tradizionali.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, *La casta. Così i politici italiani diventano intoccabili*. Rizzoli, 2007

<sup>22</sup> La stessa "discesa in campo" ha un carattere innovativo: Silvio Berlusconi la rende nota il 26 gennaio 1994 con un suo messaggio televisivo preregistrato, inviato a tutti i telegiornali delle reti televisive nazionali.

Essa ha un carattere ontologicamente antipartito. Comunica all'opinione pubblica che non c'è bisogno di quei rituali fatti di congressi, di mozioni, di sedi e di iscritti: basta riconoscersi e avere fiducia in un *leader*, tanto più se questi era estraneo fino a ieri alla politica.

L'elettorato della fine degli anni Novanta si riconosce quindi in un'offerta radicalmente diversa da tutte le altre e che, ammantata di un'aura antipartitica, si contrappone al "teatrino della politica". La sua capacità di seduzione è inversamente proporzionale alle possibilità di partecipare, di intervenire nel *decision making*, di contare.

Gli iscritti testimoniano l'adesione a un progetto, ma ancor di più a un *leader*. L'identificazione con esso satura il desiderio di partecipazione e coinvolgimento. Basta questo per soddisfare lo stimolo politico dei militanti di Forza Italia.

La particolare struttura del partito, identificato ed identificatosi con la figura carismatica del suo fondatore, rende inapplicabili le categorie standard adottate per analizzare il rapporto iscritti-dirigenti nei partiti contemporanei.<sup>23</sup>

Come in tutti i partiti con una inclinazione populista anche Forza Italia, nonostante l'aura aziendale-efficientista da organizzazione moderna, è una grande macchina di produzione di immagini, una fucina di proiezioni con le quali coinvolgere e catturare l'elettorato.

La prima di queste punta all'identificazione con il *leader* attraverso la creazione mitica del suo percorso personale<sup>24</sup> e la proposizione di una personalità eclettica, arrivata fino a incarnarsi nella figura del "presidente operaio" secondo quanto suggerivano gli assai efficaci cartelloni pubblicitari per le elezioni del 2001.

La seconda proiezione mira all'identificazione e demonizzazione del nemico, tacciato con l'epiteto più evocativo a disposizione: da comunista a statalista, da filoterrorista ad anti-italiano.

La terza punta a creare il sogno: fa entrare nel regno dell'utopia, dove si realizzano le speranze e le aspirazioni di ciascuno. Se per caso o sfortuna i sogni svaniscono, la colpa è di altri, dei nemici.

Si tratta di una sollecitazione di speranze e sogni per affascinare, identificazione del creatore di tali speranze e, allo stesso tempo, individuazione del nemico sul quale

---

<sup>23</sup> Irene Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?* Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli 14-15 giugno 2019

<sup>24</sup> Un esempio ne è la biografia in fotocolor inviata a tutti gli italiani nel 2001, intitolata *Una storia italiana*.

riversare la frustrazione del sogno infranto. Il circolo della identificazione-demonizzazione è così chiuso.

Questi meccanismi elementari della psicologia sono sempre stati usati dai movimenti politici. La differenza sta nel rigore con cui sono applicati, dopo averne testato l'efficacia grazie ai moderni metodi di verifica empirica (soprattutto con l'utilizzo estensivo di *focus group*). È proprio il livello di professionismo politico raggiunto da Forza Italia a marcare la distanza con tutti gli altri. Nulla è lasciato al caso; tutto è pensato, discusso, verificato e applicato attraverso una catena del comando tipicamente aziendalista.

## **1.2. Rifeudalizzazione e tribalizzazione<sup>25</sup>: nascita e sviluppo della Lega Nord**

La Lega Nord<sup>26</sup> va considerata un altro partito nuovo, perché nata da ispirazioni e aspirazioni mai politicizzate in precedenza.

Cresciuta esponenzialmente in pochi anni, si è strutturata come il più tradizionale dei partiti di massa.

Pur stimolando molto più vocalmente (nel suo stile ruvido e gridato) di tutti gli altri le pulsioni antipolitiche e antipartitiche, ripiega su formule organizzative e principi ispiratori tipici del vecchio *mass party*: sezioni territoriali capillarmente diffuse anche nelle località più impervie, mobilitazione costante e continua degli iscritti, adesione fideistica e assoluta al partito, lealtà e dedizione alla causa (e alla sua guida).

Il rapporto del Carroccio<sup>27</sup> con la politica si rivela quindi ambivalente: da un lato è identificato come il partito del malessere del nord Italia, dall'altro si pone come rappresentante della parte sana dell'Italia produttiva e referente di settori spaventati e minacciati dalla globalizzazione, dall'immigrazione e dall'apertura culturale al mondo.

L'antipolitica leghista non è soltanto un efficace messaggio promozionale verso un elettorato tanto composito e variegato: è anche un fattore di costruzione di una identità politica.

---

<sup>25</sup> Mutti A, *I diffusori di fiducia. Rassegna italiana di sociologia*. A. XXXIX n. 4 ottobre-dicembre 1998.

<sup>26</sup> Il nome completo al momento della fondazione del partito da parte di Umberto Bossi (8 gennaio 1991) era "Lega Nord per l'indipendenza della Padania".

<sup>27</sup> Riferimento alla battaglia di Legnano tra l'esercito imperiale di Federico I detto Barbarossa e le truppe della Lega Lombarda (29 maggio 1176), alla quale è legata la simbologia leghista.

Da qui l'invenzione di una tradizione al fine di costruire una appartenenza e cementare il popolo leghista.

La logica identitaria si connette perfettamente con la filosofia organizzativa *old style* del partito. Nel momento in cui esso vuole creare una comunità non può certo rivolgersi al suo potenziale uditorio dagli schermi televisivi: deve recuperare l'interazione personale, il rapporto faccia a faccia, la definizione e demarcazione di un territorio proprio, luoghi e simboli comuni. Il radicamento territoriale, peraltro ovvio per un partito regionalista, è quindi funzionale allo sviluppo della militanza e di una comunità dai contorni ben marcati, entrambe attivate dal rifiuto della politica dei partiti tradizionali.

Il messaggio antipolitico della Lega è perfettamente funzionale alla definizione e al rafforzamento della sua identità, al reperimento di risorse militanti: sono la contrapposizione e "l'essere contro" che accendono la scintilla dell'adesione.

### **1.3. A ruoli invertiti**

La comparsa di Forza Italia e della Lega Nord non solo sono riuscite a introdurre nuove modalità organizzative presidenzial-carismatiche, nuove tematiche e nuovi stili politici: hanno anche legittimato un discorso antipolitico e populista con una stupefacente inversione di ruoli.

I protagonisti di tale discorso, infatti, sono tutt'altro che periferici e marginali, né rappresentano i settori più arretrati della società italiana. Per la prima volta l'antipolitica non promana né dalle plebi meridionali né dalla rabbia degli esclusi, bensì dal cuore economico della nazione.

## **2. Il contesto geopolitico nel periodo del progetto della Gronda di Genova**

Alcune vicende hanno segnato più profondamente l'anno 2008: le due nuove crisi diplomatiche e militari tra Russia e Georgia, con il conseguente peggioramento delle relazioni tra Russia e Stati Uniti, e il riemergere di significative differenze di valutazione e di politiche tra i Paesi europei; l'ennesima recrudescenza del conflitto israelo-palestinese, di fronte a una comunità internazionale rivelatasi ancora una volta impotente e divisa al proprio interno; il cambio di presidenza negli Stati Uniti con l'elezione di Barack Obama, sull'onda di una promessa e di un'aspettativa di cambiamento indirizzate tanto all'interno quanto all'esterno del Paese; la grande

crisi che dal terreno finanziario si è abbattuta sull'intera economia internazionale, mettendone definitivamente allo scoperto gli squilibri e le fragilità strutturali ma, soprattutto, innescando un processo a cascata che dall'azzeramento del tasso di crescita dell'economia americana si è esteso fino a una vera e propria recessione dell'economia mondiale.

L'emergere degli aspetti negativi della globalizzazione non ha fatto altro che accelerare la sfiducia crescente nei confronti delle organizzazioni multilaterali, ma senza dare indicazioni precise su come un mondo multipolare possa poi sostituirsi a esse.

Di fronte alla crisi, tuttavia, e al rischio di un sempre maggiore individualismo a scapito dell'interesse altrui, emergono nuove spinte a ridefinire regole e istituzioni, come emerge dal dibattito che si svolge intorno alla riforma del G8 proprio nell'anno della presidenza italiana.

È dal risultato del confronto fra multilateralismo in crisi e multipolarismo senza regole che emergerà il futuro delle relazioni internazionali.

Un altro grave aspetto di questa crisi, totalmente impreveduto, è il crollo del commercio internazionale, che ha fatto fare marcia indietro al processo di integrazione economica a livello globale, una specie di "deglobalizzazione". Questo fenomeno colpisce le importazioni e le esportazioni di tutti i Paesi, contemporaneamente e in modo brutale, con effetti moltiplicatori e a catena sugli investimenti, i consumi e l'occupazione. Sono particolarmente penalizzati quei settori esposti alla concorrenza internazionale che maggiormente erano cresciuti negli anni passati, grazie al processo di integrazione globale dei processi produttivi. I Paesi che avevano basato il loro sviluppo sull'*export* e sull'industria manifatturiera vengono così anch'essi toccati duramente da una crisi, che è invece originata nel settore finanziario.

### **2.1. Nascita e sviluppo di una crisi globale**

A partire dal 2000 e fino alla metà del 2006, negli Stati Uniti i prezzi delle abitazioni crescono in modo costante e significativo, generando una vera e propria "bolla immobiliare". Tale dinamica è favorita dalla politica monetaria della *Federal Reserve*

(FED), che mantiene i tassi di interesse su valori storicamente bassi fino al 2004, in risposta alla crisi della bolla del *Dot-com*<sup>28</sup> e all'attacco dell'11 settembre 2001.

La successiva crisi finanziaria<sup>29</sup> ha inizio negli Stati Uniti nel 2006. I suoi presupposti risalgono al 2003, quando inizia ad aumentare in modo significativo l'erogazione di mutui ad alto rischio<sup>30</sup>, ossia a clienti che in condizioni normali non avrebbero ottenuto credito poiché non sarebbero stati in grado di fornire sufficienti garanzie. I fattori che hanno stimolato la crescita dei mutui *subprime* sono riconducibili, tra l'altro, alle dinamiche del mercato immobiliare statunitense e allo sviluppo delle cartolarizzazioni.

Tassi di interesse bassi equivalgono a un basso costo del denaro per gli acquirenti dei fondi, ossia per le famiglie che richiedono mutui ipotecari e stimolano così la domanda di abitazioni, alimentandone ulteriormente i relativi prezzi.

La bolla immobiliare, inoltre, rende conveniente la concessione di mutui da parte delle istituzioni finanziarie che, in caso di insolvenza del mutuatario, possono comunque recuperare il denaro prestato attraverso il pignoramento e la rivendita dell'abitazione.

Oltre alla bolla immobiliare e ai bassi tassi di interesse, la crescita dei mutui *subprime* è sostenuta anche dallo sviluppo delle operazioni di cartolarizzazione, ossia dalla possibilità per gli istituti creditizi di trasferire i mutui, dopo averli convertiti in un titolo, a soggetti terzi<sup>31</sup> e di recuperare immediatamente buona parte del credito, che altrimenti avrebbero riscosso solo al termine dei mutui stessi (10, 20 o 30 anni dopo).

La cartolarizzazione consente apparentemente alle banche di liberarsi del rischio di insolvenza degli acquirenti dei fondi e indebolisce così l'incentivo a valutare correttamente l'affidabilità dei clienti. Le società veicolo, dal canto loro, finanziano l'acquisto dei mutui cartolarizzati mediante l'offerta agli investitori di titoli a breve termine.

In un contesto di bassi tassi di interesse, i titoli cartolarizzati vengono sottoscritti da molti investitori sia negli Stati Uniti che in Europa. Tale circostanza crea i presupposti per la trasmissione della crisi dall'economia statunitense alle economie europee.

---

<sup>28</sup> Crisi generatasi a seguito dei risultati deludenti dei bilanci pubblicati da diverse aziende della *New Economy* e conseguente calo delle quotazioni, con successivo fallimento ed acquisizione delle aziende maggiormente colpite.

<sup>29</sup> Si fa riferimento alla crisi dei mutui *subprime*.

<sup>30</sup> Si tratta dei "mutui *subprime*".

<sup>31</sup> Le cosiddette "società veicolo".

Per effetto delle cartolarizzazioni, le banche rientrano in tempi rapidi nella disponibilità del denaro prestato, che riutilizzano per erogare altri mutui a clienti la cui affidabilità viene però valutata in maniera sempre meno accurata.

Le istituzioni finanziarie arrivano ad espandere enormemente le attività in rapporto al capitale proprio, consentendo loro di realizzare profitti molto elevati, ma esponendole anche al rischio di perdite ingenti.

All'inizio del 2004, la FED inizia ad innalzare i tassi di interesse in risposta alla ripresa dell'economia statunitense. I mutui divengono sempre più costosi e aumentano i casi di insolvenze da parte di quelle famiglie che non sono in condizioni di restituire rate sempre più onerose. La domanda di immobili si riduce, con conseguente scoppio della bolla immobiliare e contrazione del valore delle ipoteche a garanzia dei mutui esistenti.

Le istituzioni finanziarie più coinvolte nell'erogazione dei mutui *subprime* registrano pesanti perdite.

Inoltre, a partire da luglio 2007 e per tutto il 2008, si susseguono vari declassamenti del credito di titoli cartolarizzati da parte delle agenzie di *rating*. Tali titoli, ormai ampiamente diffusi sul mercato, perdono ogni valore e diventano non più liquidabili, costringendo le società veicolo a chiedere fondi alle banche che li hanno emessi e che ne hanno garantito la liquidità.

Alcune banche, tuttavia, non sono in grado di reperire il denaro necessario per soddisfare tali richieste, poiché nessun istituto finanziario è più disposto a fare loro credito. In un contesto di scarsa chiarezza circa la distribuzione dei titoli strutturati nel sistema finanziario, infatti, il mercato interbancario sperimenta un forte aumento dei tassi e una significativa contrazione della disponibilità delle banche a concedere credito ad altri istituti finanziari.

Dalla crisi di fiducia si sviluppa dunque una crisi di liquidità. Le banche subiscono pesanti perdite non solo per l'esposizione verso le società veicolo, ma anche per le esposizioni verso soggetti colpiti dalla crisi, o per il possesso diretto di titoli strutturati per motivi di investimento. Tali circostanze conducono alcuni tra i maggiori istituti di credito statunitensi verso il fallimento, evitato grazie all'intervento del Dipartimento del Tesoro di concerto con la FED.

La banca di investimento *Lehman Brothers* non riceve aiuti statali o supporto da soggetti privati e avvia le procedure fallimentari il 15 settembre 2008.

L'insolvenza dell'istituto bancario innesca una nuova fase di intensa instabilità. La decisione delle autorità americane di lasciare fallire una grande istituzione



finanziaria, con un'ampia e rilevante operatività al di fuori degli Stati Uniti, scuote profondamente la fiducia degli operatori e alimenta un clima di tensione ed incertezza sui mercati.

## **2.2. La crisi emigra nel Vecchio Mondo**

La crisi appare sempre più nella sua natura sistemica, con turbolenze senza precedenti che si estendono dal mercato dei prodotti strutturati ai mercati azionari. Per effetto dell'esposizione diretta o indiretta delle banche di alcuni Paesi europei al fenomeno dei mutui *subprime*, il contagio si estende anche all'Europa, provocando una caduta di reddito e occupazione.

A tale caduta concorrono la restrizione del credito bancario a famiglie e imprese, il crollo dei mercati azionari e dei prezzi delle abitazioni e il progressivo deterioramento delle aspettative di famiglie e imprese, con conseguenti ripercussioni su consumi e investimenti. Infine, le interdipendenze commerciali tra Paesi comportano una pesante riduzione del commercio mondiale.

La crisi mette in discussione la capacità di tenuta di quasi tutti i comparti della regolamentazione del sistema finanziario, da quella sui requisiti di capitale a quella sui principi contabili, per l'attitudine a creare un sistema di incentivi distorto e deresponsabilizzante.

## **2.3. La politica italiana alle prese con la crisi**

Il 2008 è l'anno del ritorno di Silvio Berlusconi, di nuovo alla guida del Paese grazie a una netta vittoria elettorale, con una coalizione più snella e un Governo imperniato su un gruppo di Ministri a lui molto vicini.

L'anno si è aperto con la crisi dei rifiuti a Napoli e si chiude in un clima dominato dall'incertezza economica. In mezzo, una densa serie di avvenimenti: oltre alle elezioni politiche di aprile, le elezioni amministrative in molte città e l'avvento della destra al governo di Roma; l'elezione di Emma Marcegaglia alla presidenza di Confindustria; la crisi di Alitalia e gli interventi normativi per il suo salvataggio. Per diversi mesi i sondaggi hanno accreditato al governo Berlusconi una fiducia popolare con pochi precedenti: il decisionismo secondo alcuni, la politica degli annunci secondo altri, avrebbero permesso all'esecutivo, anche grazie a un cambio di registro dei media sul tema della sicurezza rispetto al 2007, di "governare le paure" degli italiani.

### **3. Il transito dalla crisi globale alla pandemia**

Nel decennio 2009-2019 si assiste, in Italia, ad una progressiva liquefazione del partito politico tradizionale, a favore di quelle formazioni comunemente ribattezzate “anti sistema”.

Al di là del fatto che questi neopartiti presentino delle caratteristiche che ancora li accomunano al tanto osteggiato “sistema”, le misure messe in atto sembrano rispondere ad un richiamo nazionalista. Questo richiamo sta a indicare come la precedente classe dirigente abbia sostanzialmente fallito, lasciando terreno fertile al proliferare di sovranismi e nazionalismi vari, in Italia come in altri Paesi europei.

#### **3.1. Le vicende dei partiti emergenti**

Il centrodestra, prima a trazione forzista, ha subito una repentina e radicale mutazione. Nel 2009, il Popolo della Libertà<sup>32</sup>, il partito di Silvio Berlusconi, rappresentava “la motrice del centrodestra”, dopo essersi affermato alle elezioni anticipate della primavera 2008. La formazione politica del *leader* di Arcore si è sgretolata in una serie di piccoli partiti, tra i quali spiccano la riedizione di Forza Italia e il partito Fratelli d’Italia, guidato da Giorgia Meloni e costituitosi alla vigilia delle Elezioni del 2013. Il consenso per il partito fondato da Silvio Berlusconi scende drasticamente sino al 4%: a distanza di dieci anni, il carisma e la discesa in campo del pluridecennale fondatore dell’allora Forza Italia non sono serviti a evitare un naturale arretramento.

Un risultato sorprendente, invece, è stato registrato dalla Lega Nord, prima di Umberto Bossi e poi di Matteo Salvini. L’attuale Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha operato un’ambiziosa trasformazione del suo partito, da secessionista e nordista ad autonomista e nazionalista. Un lavoro di cucitura che ha permesso alla Lega di spodestare Silvio Berlusconi dal trono del centrodestra, portandosi nel 2019 al 33,1% dei consensi.

Dalla parte opposta degli schieramenti politici, il solo Partito Democratico ha perso nel giro di un decennio più di 17 punti percentuali. Le spaccature interne, di democristiana tradizione, hanno creato una totale disaffezione dell’elettorato nei

---

<sup>32</sup> Costituito nel marzo 2009 dalla confluenza di Forza Italia, Alleanza Nazionale ed altri partiti minori dello schieramento di centrodestra. La nuova realtà politica ha una vita relativamente breve: si scioglie nel novembre 2013, riportando in scena l’originario partito con il nome di Forza Italia, a cui non aderiscono alcuni componenti filogovernativi legati alla linea di Angelino Alfano, succeduto a Gianfranco Fini dopo quella che è parsa una vera e propria scissione.

confronti di quello che fino a un decennio prima sembrava l'unico argine al centrodestra.

Il fenomeno del Movimento 5 Stelle merita attenzione: dall'esordio, avvenuto durante le elezioni regionali in Sicilia del 2008 con un risultato inferiore al 2%, cresce sul territorio nazionale sino a raggiungere quasi il 33% di consensi alle elezioni politiche del 2018. Si assiste ad un crescendo che ha sottolineato l'efficacia del messaggio grillino, in grado di raccogliere i consensi dell'elettorato insoddisfatto proveniente da destra e da sinistra.

### **3.2. La pandemia da Sars-CoV-2<sup>33</sup>**

Il termine pandemia si riferisce ad un contagio che si diffonde su scala globale, è questo il caso della pandemia denominata COVID-19 il cui agente patogeno è il virus Sars-Cov-2.

Il fenomeno ha impattato violentemente i rapporti sociali e le attività economiche a tutti i livelli, determinando quella che è stata definita una emergenza a livello globale: un deviare di tutti i processi sociali, una rottura di continuità rispetto all'andamento che essi avevano prima dell'evento in questione.

Il suo carattere dirompente ha allontanato la società rapidamente dalla normalità precedente, senza attribuire a questa normalità alcun valore positivo in quanto scontata, data per acquisita.

La straordinarietà, la novità assoluta per tutte le diverse classi generazionali che si sono trovate a vivere questa congiuntura straordinaria, i suoi effetti e le misure che i governi hanno preso per contenere e ridurre la diffusione del contagio, hanno mutato il rapporto tra governi e governati, hanno mutato radicalmente il contesto in cui si creavano e si esprimevano gli orientamenti politici, l'aggregarsi del consenso, l'esprimersi dei conflitti sociali.

Questo è accaduto da subito sia in presenza governi con un atteggiamento negazionista, come nel caso di Bolsonaro in Brasile o di Trump negli Stati Uniti (con una perdita di consenso in seguito al diffondersi catastrofico del contagio), sia con esecutivi che intervenissero in maniera drastica a limitare mobilità, aggregazione e relazione sociale in presenza per controllare il contagio, con tutte le conseguenze del caso sui livelli e la qualità della vita delle popolazioni.

---

<sup>33</sup> Il nuovo coronavirus era stato chiamato provvisoriamente 2019-nCov all'inizio della pandemia. La malattia che ne deriva viene denominata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) COVID-19, acronimo di Corona Virus Disease 19 (anno di identificazione del virus).

### 3.2.1. Crisi sanitaria e sociale

Sul piano globale le diseguaglianze sono accentuate dalla campagna vaccinale che procede nei paesi sviluppati, mentre una parte importante dell'umanità ne resta esclusa.

Oltre all'accaparramento delle dosi, sono state prese misure per evitare l'esportazione di vaccini o sostanze necessarie alla loro produzione.

I vaccini sono il dispositivo fondamentale, non l'unico ovviamente, per arginare lo sviluppo della pandemia e le conseguenze ad esso connesse. In realtà la realizzazione, produzione e distribuzione dei vaccini rispecchia fedelmente la mappa, la struttura economica e sociale del globo. Costituiscono un dispositivo essenziale del rapporto dialettico che si è instaurato tra andamento della pandemia e trasformazione sociale.

La privatizzazione e la concentrazione in poche società e Paesi delle capacità di ricerca e realizzazione dei vaccini, con la protezione dei brevetti che impediscono anche la estensione delle linee di produzione, lascia gran parte della collettività indifesa, con l'inevitabile minaccia per l'umanità intera dello sviluppo di nuove varianti, come è successo anzitutto per la "gamma" e la "delta"<sup>34</sup>.

L'emergenza da COVID-19 è una realtà a livello mondiale che, come esalta diseguaglianze e contraddizioni sociali, mette sotto tensione le contraddizioni politiche dei sistemi di governo.

Dai provvedimenti di *lockdown*, di limitazione drastica delle libertà di movimento, sino alle campagne di vaccinazione ed ai vincoli che progressivamente ne derivano in diversi Paesi, nasce il problema di legittimazione delle autorità che impongono provvedimenti ed organizzano campagne, con conseguente accettazione o meno degli stessi provvedimenti e adattamento ad essi.

L'atteggiamento dell'opinione pubblica segue in parte i propri orientamenti politici ed il posizionamento dei propri referenti di partito. Tuttavia, emerge anche come fattore discriminante il grado di comprensione del modo con cui si sviluppa il contagio, opera il virus, agiscono i vaccini. La discussione, che avviene principalmente sui *social media*, testimonia il basso grado di alfabetizzazione scientifica e la mancanza di processi efficaci di condivisione delle conoscenze, in tutti gli ambiti della società, in tutte le fasi della vita.

---

<sup>34</sup> Rispettivamente in Brasile e India.

La pandemia rende evidente l'estrema vulnerabilità e fragilità di tutti i sistemi, indipendentemente dalla quota di potere che essi detengono sulla scena mondiale. Essa sortisce l'effetto di unificare diversi concetti di sicurezza. La sicurezza può essere declinata infatti in almeno tre significati, resi in inglese da *security* (le sicurezze della vita, nel senso ad esempio di sicurezza sociale), *certainty* (certezza) e *safety* (sicurezza personale, incolumità).

### 3.2.2. Crisi di fiducia e di comunicazione

Il rapporto triangolare tra cittadini, governo ed esperti non funziona. La comunicazione pubblica in cui si sono alternati esperti di vario genere e responsabili politici è stata lo specchio di un circuito inesistente di trasmissione delle conoscenze e delle informazioni, in situazioni di emergenza in cui non si può improvvisare.

Ben oltre i ruoli istituzionali è la trama complessa dei rapporti sociali, dei reciproci rapporti tra soggetti sociali in tutti gli ambiti, che fatica a veicolare conoscenza, ad alimentare un confronto pubblico. Manca una rete, una struttura stratificata di soggetti, di ruoli che mediano tanto la partecipazione politica quanto il confronto, l'acquisizione e la verifica condivisa di conoscenze.

Assistiamo ad una società quasi totalmente disintermediata che si affida a comunicazioni e ragionamenti brevi, a prese di posizione immediate e contagiose lungo le linee dei *social media*, isola e delegittima qualunque decisione di chi governa.

In questa situazione di crisi generalizzata, non è necessariamente vero che solo i sistemi autoritari sono davvero in grado di gestire la situazione, perché anche le democrazie possono farlo. Questo è possibile, d'altra parte, solo "se esercitano un potere che sia pronto a rispondere delle sue decisioni (*accountability*), ma anche a spiegarle (argomentazione)"<sup>35</sup>.

L'affermazione rievoca la distinzione introdotta nella teoria della democrazia discorsiva da Jurgen Habermas tra agire teleologico o strategico e agire comunicativo: mentre nel primo caso l'interazione (tra governo e cittadini) è razionale e strumentale (non necessariamente nel senso negativo di strumentalizzazione), perché orientata al successo (anzi: al consenso), nel secondo

---

<sup>35</sup> Ferrara P., *Il potere e la cura. La politica ai tempi della pandemia*. Marzo 2020. [www.sophiauniversity.org](http://www.sophiauniversity.org)

caso, quello dell'agire comunicativo, l'azione è orientata all'intesa, che si fonda su convincimenti comuni<sup>36</sup>. È una concezione della democrazia come pazienza, fondata su argomentazioni e persuasione.

Un'interazione orientata all'intesa è anche quella che implica l'ascolto, specie di chi sa farsi convincere e cambiare idea, se necessario. Un aspetto importante di questo esercizio in senso lato deliberativo è quella che i greci chiamavano *parresìa*. Qui è intesa non solo come il coraggio dei governati di dire la verità dinanzi ai potenti, ma anche il coraggio dei governanti di dire la verità ai cittadini, non di agire "solo" secondo il principio di trasparenza<sup>37</sup>.

### **3.2.3. Cosa avviene in Italia**

La mancanza in Italia di quella rete complessa di condivisione della conoscenza e di partecipazione politica si manifesta nella mancanza di ruoli, di soggetti di mediazione continua, di organizzazione formale e informale del confronto e del dibattito pubblico, mentre si esalta il ruolo episodico di esperti, il carattere sensazionalistico generato dalla contrapposizione delle opinioni. Non integrano competenze disciplinari diverse, pratica necessaria per una comprensione della realtà dal punto di vista economico, sociale, scientifico, tecnologico, amministrativo e politico.

Colpisce, ma non stupisce più di tanto, che illustri e meno illustri intellettuali ed esperti non si siano sentiti responsabilizzati e non si siano coinvolti in un confronto, in una attività tanto necessaria quanto faticosa di formazione di una cittadinanza informata, responsabile e resa capace di partecipare alla assunzione di decisioni, costruendo consenso attraverso confronti e conflitti, in un processo di apprendimento continuo.

In un Paese dove il conflitto sociale, se non ridotto ai minimi termini, è totalmente parcellizzato e dove la partecipazione politica è ridotta al minimo, la comprensione del nesso tra libertà e responsabilità individuale verso il bene pubblico, in primo luogo la salute, è decisamente scarsa, non potendosi appoggiare sulla elaborazione di esperienze significative che pure non sono mancate.

---

<sup>36</sup> Habermas J., *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna 1997

<sup>37</sup> *Ibidem*.

La saldatura tra consapevolezza e responsabilità di chi governa, dei singoli, delle comunità e di tutte le forme possibili di aggregazione intermedia si rivela allora sempre più difficile.

Le scelte difficili e problematiche richieste dalla difesa della salute pubblica nel periodo pandemico, con i provvedimenti che si rendono necessari, evidenzia un vuoto di democrazia preesistente all'emergenza pandemica, a cui cittadini e gruppi paiono essersi assuefatti.

Sul versante opposto, i fautori di un approccio olistico e planetario alla politica ed all'economia, come in particolare i teorici dell'Antropocene<sup>38</sup>, tendono ad interpretare la pandemia come prova che l'alterazione della natura produce conseguenze nefaste dovute agli squilibri che si producono, ad esempio, nella catena alimentare o nella riduzione dell'*habitat* per le specie animali selvatiche che sono costrette ad invadere, per sopravvivere, gli spazi antropizzati<sup>39</sup>.

Da qualsiasi prospettiva si guardi questa pandemia, pare sia mancata non solo e non tanto la capacità previsionale, ma la maturità intellettuale di comprendere come le politiche sociali, ben congegnate, siano in realtà un investimento e non una spesa, un'opportunità e non uno sperpero; riguardino non solo il *welfare*, ma direttamente la sicurezza nazionale.

*“Se (...) il concetto di responsabilità rimanda soprattutto alla pre-occupazione per l'altro, il concetto di cura (...) coniuga in sé, nelle sue stesse radici etimologiche, il significato di preoccupazione e di sollecitudine; consentendoci di aprire un altro versante della nozione di responsabilità che pone l'accento, appunto, sull'impegno attivo, concreto ed esperienziale del prendersi cura. Il che vuol dire sottrarre l'etica della responsabilità al rischio di restare confinata in un ideale astratto e puramente di principio.”<sup>40</sup>*

E la cura del mondo implica anzitutto, specie in una situazione di pandemia, conservazione della vita e garanzia della sopravvivenza: ma soprattutto impone di trasformare quella che è solo una “universalità di mercato” in una “universalità di senso.”

---

<sup>38</sup> Mutamento degli equilibri del pianeta dovuti all'impronta profonda dell'attività umana – *human imprinting* – attraverso la produzione e in definitiva attraverso il modello capitalistico.

<sup>39</sup> La storia, d'altra parte, ci ricorda che grandi epidemie come la peste nera ci sono sempre state e precedono di gran lunga l'era industriale. Si tratta di una correlazione e non di una causazione.

<sup>40</sup> Pulcini E., *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Bollati Boringhieri, Torino 2009

### 3.2.4. Morandi, San Giorgio e il progetto della nuova diga foranea

Il 14 agosto 2018 Genova sale alla ribalta delle cronache italiane ed estere per il crollo del cosiddetto ponte Morandi e le sue 43 vittime. Al netto del processo penale ancora in corso, dei gravi disagi vissuti dai cittadini e da chiunque si sia trovato a passare nell'area genovese nei successivi due anni, l'operazione di ricostruzione trasforma agli occhi di molti il capoluogo ligure in un modello da esportare<sup>41</sup> nel resto d'Italia e il simbolo nazionale della riscossa.

Per completezza e correttezza va chiarito che il modello non può essere esportabile, se non a parità di condizioni di urgenza o di somma urgenza<sup>42</sup>, a cui consegue la sicurezza delle persone e la possibilità di derogare alle norme ordinarie.

La costruzione del nuovo viadotto sembra alimentare un nuovo (temporaneo) ottimismo e dà impulso ad altre opere di valorizzazione e crescita della città: il restauro dell'antico *silo* granario *Hennebique*, la nuova viabilità portuale e l'elettrificazione delle banchine dei moli, lo *skymetro*<sup>43</sup>, la costruzione della nuova diga foranea.

---

<sup>41</sup> "Modello Genova" è la dicitura coniata dal Sindaco del capoluogo ligure, Marco Bucci, nel ringraziare le maestranze al termine dei lavori di costruzione del nuovo viadotto sul torrente Polcevera, il cosiddetto "Ponte Genova San Giorgio".

<sup>42</sup> Legge 130 del 16 novembre 2018 art. 1.

<sup>43</sup> Progetto per la realizzazione di una metropolitana sopraelevata finalizzata allo snellimento del traffico ed alla velocizzazione degli spostamenti dall'alta Valbisagno alla zona della stazione di Genova Brignole. Il percorso complessivo prevede l'arrivo sino alla Valpolcevera.



## CAPITOLO 3

### IL DIBATTITO PUBBLICO E I QUADERNI DEGLI ATTORI: ANALISI E COMPARAZIONE

#### 1. Il dibattito pubblico in Italia prima e dopo il 2018

I due processi partecipativi su cui ci si è soffermati attengono a periodi storici e politici diversi ma, come è stato descritto nel capitolo 2, sono accomunati da una situazione di crisi e da un certo ritiro della società circa i temi legati alla globalizzazione e la politica classicamente intesa (ed interpretata).

Il dibattito pubblico sulla Gronda autostradale di ponente di Genova nasce su impulso dell'allora Sindaco, Marta Vincenzi, in accordo con il soggetto proponente (Autostrade per l'Italia), su modello del *débat public* francese, ma senza alcuna normativa di riferimento a livello nazionale.

Si tratta del primo esperimento in Italia su una grande opera infrastrutturale<sup>44</sup>, rivelatosi efficace nel caso del progetto della Gronda di ponente. Esso infatti è riuscito a diffondere conoscenze piuttosto puntuali (come di rado succede per una grande opera pubblica), ad attivare la partecipazione, a stimolare le capacità critiche e progettuali tra i cittadini ed ha indotto il soggetto proponente ad accettare il confronto, svolgendo un ruolo inconsueto per una grande società privata.

Il dibattito è stato anche particolarmente difficile e tormentato. Ha incontrato una veemente opposizione sul territorio ed ha rischiato più volte di rinchiudersi in una situazione di muro contro muro. Ma ha anche consentito di ascoltare tutte le voci, di scoprire l'esistenza di nuovi problemi e di sollecitare proposte alternative.

La scelta di aprire un processo decisionale inclusivo e di arrivare ad un intervento pubblico progettato a più voci è stata una scelta dell'amministrazione comunale di Genova, forse alimentata dall'opposizione che si è subito creata e organizzata contro il progetto della Gronda, con il rischio di una conflittualità potenzialmente ingestibile in caso di decisione presa senza alcun tipo di confronto.

Il dibattito pubblico, in questo caso, trova la sua ragion d'essere nella opportunità di discutere e confrontarsi a progetto ancora aperto e non già esecutivo. In questa fase, superate le iniziali resistenze e opposizioni, può essere ancora possibile giungere a soluzioni creative. Ciò significa aprire il dibattito quando alcune

---

<sup>44</sup> Un caso precedente di *débat public* si era svolto nel comune toscano di Montaione, tra settembre e dicembre 2007, sulla trasformazione del borgo medievale di Castelfalfi in un resort turistico da parte di una multinazionale tedesca.

alternative sono ancora disponibili. Questa decisione può risultare generatrice e genitrice di proposte nuove, ma può anche prestare il fianco ad una mobilitazione contro un progetto già definito, piuttosto che ad una partecipazione per confrontarsi su un problema al fine di trovarne la soluzione.

L'aspetto interessante e la sfida che si apre per le amministrazioni pubbliche che decidono di intraprendere questo percorso è dare la possibilità alla cittadinanza ed ai gruppi di interesse di muoversi *per*, senza aspettare che essi si muovano (e si organizzino) *contro*.

Il processo necessita di essere guidato, per evitare il rischio di perderne il controllo; a tal fine possono essere utilizzate tecniche diverse, efficaci solo se viene mantenuta la disponibilità delle amministrazioni ad accogliere proposte innovative (in certi casi sorprendenti, nel senso di capaci di generare sorpresa), con un atteggiamento di apertura. Laddove invece la partecipazione viene intesa come un processo che serve a legittimare una decisione già presa o a creare consenso intorno ad essa, il rischio di fallimento è alto: se infatti possono essere utili incontri e campagne di informazione e comunicazione, la loro unidirezionalità può alimentare un atteggiamento di diffidenza ed alimentare la contrapposizione, generando o aumentando il conflitto.

Da questo punto di vista, il dibattito pubblico sulla Gronda di ponente ha significato un momento di partecipazione e crescita per il territorio cittadino coinvolto dal progetto, generando connessioni e rafforzando legami che si sono costituiti anche in associazioni e comitati a difesa del tessuto urbano, ambientale, sociale, in un'ottica che appare di comunità.

A cavallo tra il 2020 ed il 2021, in piena crisi pandemica, si svolge invece con modalità da remoto<sup>45</sup> il dibattito pubblico sul progetto di costruzione della nuova diga foranea. L'impossibilità di realizzare incontri di persona ha indotto gli organizzatori a predisporre un sistema di comunicazione alternativo per coloro che, per motivazioni diverse, non fossero riusciti a partecipare agli incontri previsti *online*: forma scritta, al telefono presso il centralino dedicato, via *e-mail*.

Il processo partecipativo viene organizzato seguendo le indicazioni del "*Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico*"<sup>46</sup>, il quale è ispirato ai seguenti principi:

---

<sup>45</sup> Tramite canale *You Tube* dedicato, pagina *Facebook*, dirette e registrazioni su tre emittenti locali.

<sup>46</sup> DPCM 76/2018

- la necessità che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali;
- il confronto si svolga nella fase iniziale del progetto, quando anche l'opportunità della realizzazione dell'opera sia possibile;
- i risultati del confronto possano servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere, rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività;
- il confronto possa ridurre la conflittualità sociale che normalmente si accompagna alla progettazione e realizzazione di grandi opere<sup>47</sup>.

## **2. Il metodo di lettura del processo partecipativo**

Per l'analisi dei due processi partecipativi si è deciso di utilizzare un sistema di indicatori, finalizzato a cogliere l'estensione del processo (in termini di durata, numero di eventi e partecipanti, pubblicazioni e accesso a canali internet), il suo grado di approfondimento, la sua efficacia dal punto di vista del prodotto e del processo.

L'attenzione si è particolarmente concentrata sui "Quaderni degli attori"<sup>48</sup>, estrapolando ed analizzando le modalità lessicali, grafiche e contenutistiche per ricostruire il clima e la possibile efficacia della "arena deliberativa"<sup>49</sup>.

Il materiale utilizzato è stato attinto dalla documentazione pubblicata sui due siti internet creati per ognuno dei due dibattiti pubblici, dalla rassegna stampa immediatamente precedente e successiva all'iniziativa per la nuova diga foranea, dalla lettura di alcuni articoli giornalistici relativi al dibattito pubblico sulla Gronda, da testi e porzioni di testi riguardanti il dibattito pubblico e le due esperienze genovesi.

---

<sup>47</sup> Senato della Repubblica. Ufficio Valutazione di impatto, *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*. Settembre 2018. [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>48</sup> Commenti e proposte formulati da cittadini, gruppi di interesse, istituzioni, aziende, che vengono pubblicate e aggiunte al materiale relativo al dibattito pubblico.

<sup>49</sup> "Esperienze di scelta pubblica che sono, o cercano di essere, deliberative e democratiche". Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Laterza, 2002.

Per quanto attiene all'estensione del processo partecipativo sono stati messi in relazione:

- tempi dedicati al dibattito pubblico e relativo numero di partecipanti; tempi per la realizzazione e la conclusione delle sue diverse fasi. Le variabili relative al tempo sono state espresse in numero di giorni;
- modalità di pubblicizzazione dell'iniziativa: numero di pubblicazioni su quotidiani locali o nazionali, su siti *internet*, piattaforme *social*, diffusione tramite canali televisivi e radio;
- numero di incontri pubblici svolti; numero dei partecipanti per ognuno di essi e totale complessivo di cittadini raggiunti;
- numero di incontri tematici e tipologia dei relativi relatori.

Circa il livello di approfondimento raggiunto, sono stati presi in esame:

- composizione della Commissione del dibattito pubblico e qualifiche dei suoi componenti;
- esaustività della relazione di apertura del soggetto promotore del progetto; eventuali successive integrazioni e loro completezza;
- *depliants* o altre forme di informazione sintetica del progetto;
- sito *web* dedicato e suoi contenuti.

In merito ai "Quaderni degli attori", sono stati considerati:

- tipologia di autore (collettivo, individuale, pubblico, privato);
- lessico ed utilizzo di particolari caratteri (maiuscolo, punteggiatura, grassetto);
- inserimento o meno di immagini (mappe, fotografie, grafici);
- tipologia e qualità dei contenuti.

I contenuti dei Quaderni sono stati raggruppati per affinità o gruppi di interesse, estrapolando i termini più significativi e frequenti, in modo da rendere graficamente più evidente la posizione delle varie realtà coinvolte nel dibattito pubblico. A tal fine è stato utilizzato lo strumento della *Word Cloud*.

Ne emerge un quadro articolato e piuttosto differenziato tra i due tipi di dibattito pubblico.

Il metodo utilizzato non ambisce alla correttezza e rigore delle scienze legate alla ricerca sociale, ma è risultato utile per delineare luci ed ombre dei due processi partecipativi presi in considerazione in questo elaborato.

## CAPITOLO 4

### PROCESSI PARTECIPATIVI A CONFRONTO

#### **1. Le dimensioni dei fenomeni Gronda e diga foranea**

Per rendere più schematica l'illustrazione dei dati e la loro comprensione, è stata elaborata la tabella 1, che permette la comparazione dei due processi relativamente alla loro estensione in termini di cittadini e realtà territoriali coinvolti, di tipologia di incontri, nonché di grado di diffusione e fruizione dell'informazione.

Circa gli aspetti relativi alla partecipazione agli incontri, è necessario ribadire che il dibattito pubblico sul progetto della nuova diga foranea di è svolto in modalità da remoto, trattandosi di periodo di limitazione degli spostamenti e degli incontri a causa della pandemia COVID-19. Gli incontri si sono svolti con alcuni relatori in presenza, presso la Sala del Capitano di Palazzo San Giorgio, sede dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, ed altri relatori in videoconferenza. I cittadini hanno potuto collegarsi alla piattaforma o seguire lo *streaming* in diretta sul canale *YouTube* di "*Ports of Genoa*" o la diretta televisiva su Primocanale, Telegenova e Telenord<sup>50</sup>.

È stato pertanto effettuato un solo incontro di presentazione, a fronte dei sei svolti per il dibattito pubblico sulla Gronda; questi ultimi sono stati organizzati in diverse zone della città, dal centro a Voltri, comprese le aree della Valpolcevera.

Confrontando i dati relativi agli incontri di presentazione, emerge che in media i partecipanti agli incontri per la Gronda sono stati quasi il doppio di quelli per il progetto della nuova diga foranea.

Anche la differenza dei partecipanti agli incontri tematici è molto elevata a favore del dibattito sulla Gronda. Ciò potrebbe essere legato alle modalità di svolgimento degli incontri (di persona o da remoto), o ad una diversa percezione della situazione da parte della cittadinanza e delle realtà territoriali coinvolte.

Di contro, mentre nel periodo del dibattito pubblico sulla Gronda non è stata aperta una pagina sui *social media* e dunque non risultano visite, se ne contano 25.766 nelle pagine dedicate al progetto sulla nuova diga foranea. Molto più bassi risultano gli accessi al sito internet creato per il dibattito pubblico di quest'ultimo progetto,

---

<sup>50</sup> Tre emittenti televisive locali.

mentre sul sito della Gronda vi sono stati accessi superiori di oltre dieci volte, in particolare per quanto attiene alle pagine dedicate al forum, agli incontri pubblici ed ai Quaderni degli attori<sup>51</sup>.

Ciò che accomuna i due momenti partecipativi, pur nella diversità dei numeri, è la pubblicazione di notizie sul tema unicamente su quotidiani a tiratura locale, o comunque nelle pagine dedicate alla città di Genova.

Nel complesso il dibattito pubblico sulla Gronda sembra aver suscitato una maggiore partecipazione, peraltro caratterizzata, soprattutto in fase iniziale, da una forte conflittualità da parte dei cittadini e dei comitati afferenti al territorio che sarebbe stato coinvolto dalla nuova infrastruttura e/o dai cantieri per la sua costruzione.

EVENTI E PARTECIPAZIONE	GRONDA	DIGA FORANEA
NUMERO GIORNI DEL DIBATTITO	90	40
NUMERO INCONTRI DI PRESENTAZIONE	6	1
NUMERO PARTECIPANTI AGLI INCONTRI DI PRESENTAZIONE	1930	175
NUMERO INCONTRI TEMATICI	5	7
NUMERO PARTECIPANTI AGLI INCONTRI TEMATICI	2250	903
NUMERO VISITE AL SITO DEDICATO	52622	3821
NUMERO VISITE SUI SOCIAL MEDIA	0	25766
NUMERO PUBBLICAZIONI SUI QUOTIDIANI	387	126
NUMERO E-MAIL RICEVUTE	365	180
NUMERO QUADERNI DEGLI ATTORI	45	55

*Tabella 1. Prospetto comparativo della partecipazione.*

<sup>51</sup> Commissione per il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, *Relazione conclusiva. Posizioni, argomenti e proposte emersi nel dibattito*. [www.grondadigenova.it](http://www.grondadigenova.it).

## 2. Il livello di approfondimento

Nel momento di predisposizione del dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, in Italia non esiste ancora una normativa su questo istituto. Il riferimento più vicino è il *débat public* su modello francese, istituito con Legge 101/1995 e più volte modificato.

Il 24 agosto 2018 entra in vigore il “Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”<sup>52</sup>, teso a garantire una più ampia partecipazione dei cittadini nei processi decisionali pubblici. In precedenza la Regione Liguria aveva approvato la Legge Regionale 1/2016<sup>53</sup>, la quale prevede all’articolo 18 comma 1, che *“Al fine di individuare le soluzioni ottimali, di assicurare maggiore certezza dei tempi di realizzazione, nonché di promuovere l’accettazione sociale da parte delle collettività locali interessate, per la realizzazione di opere ritenute dalla Giunta regionale di particolare rilievo, la Regione definisce le procedure per una esaustiva forma di dibattito pubblico sulla base di un adeguato livello di progettazione”*.

### 2.1. Organizzazione e coordinamento dei due dibattiti pubblici

La Commissione indipendente per il dibattito pubblico sulla Gronda autostradale di Genova viene nominata dal Comune ed è composta da Luigi Bobbio, in qualità di presidente, Paola Pucci, Andrea Mariotto e Jean-Michel Fourniau in qualità di commissari<sup>54</sup>.

Tutti i componenti provengono dall’ambito accademico ed hanno competenze inerenti ai processi partecipativi, la progettazione di infrastrutture e/o trasporti.

Lo staff della Commissione è completato dagli incarichi ad “Avventura Urbana” di Torino, rappresentata da Andrea Pillon<sup>55</sup>, al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università di Genova (che parteciperà al dibattito pubblico mediante il

---

<sup>52</sup> DPCM 76/2018.

<sup>53</sup> “Legge sulla crescita”.

<sup>54</sup> Luigi Bobbio, esperto in analisi delle politiche pubbliche e in processi decisionali inclusivi, Università di Torino.

Paola Pucci, esperta in pianificazione delle infrastrutture di trasporto, Politecnico di Milano.

Andrea Mariotto, esperto in pianificazione territoriale, Università IUAV di Venezia.

Jean-Michel Fourniau, ingegnere dei trasporti, Institut National de Recherchesur les Transports et leur Sécurité di Parigi.

<sup>55</sup> Fondata nel 1992, “Avventura Urbana” nasce come associazione di giovani architetti e urbanisti interessati a valorizzare il punto di vista dei cittadini. Nel tempo si specializza in mediazione dei conflitti con lo strumento della negoziazione integrativa e nell’organizzazione e gestione dei processi di dibattito pubblico.

Andrea Pillon, socio di “Avventura urbana” dal 1999, è specializzato in mediazione dei conflitti ambientali, programmazione strategica, elaborazione di progetti di sviluppo locale.

contributo di Stefano Bonabello, Laura Longoni e Monica Penco) e a Gianfranco Pomatto, allora dottorando dell'Università di Torino<sup>56</sup>.

Prima dell'avvio degli incontri, fase centrale del dibattito pubblico, sono state svolte 61 interviste che hanno toccato tutti gli ambienti istituzionali, politici e sociali genovesi: Enti locali e istituzioni, centri di ricerca, associazioni di categoria e ambientaliste, comitati di cittadini, imprese. Le interviste hanno evidenziato, in una pluralità di punti di vista, alcune significative discriminanti e pochi elementi comuni, con una buona dose di diffidenza nei confronti del dibattito stesso.

D'altra parte, esse hanno avuto luogo prima della divulgazione dei materiali informativi sul progetto e sulle alternative di tracciato.

Nello stesso periodo la Commissione ha effettuato diversi sopralluoghi in Val Polcevera, a Vesima e a Voltri (su invito dei comitati locali), presso Ansaldo Energia SpA e, a dibattito iniziato, nelle vie abitate che sarebbero state soggette ad espropri. La Commissione ha inoltre preso visione dei documenti prodotti da Autostrade per l'Italia, evidenziando i contenuti e gli elementi da approfondire in due note inviate al proponente, che in seguito ha formalmente risposto a quasi tutti i quesiti (non è stato chiarito l'aspetto relativo ai costi dell'opera, nemmeno durante il dibattito pubblico).

In occasione del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea vengono invece seguite le linee regolamentari del DPCM 76/2018.

L'autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale pertanto, nomina Coordinatore del dibattito pubblico Andrea Pillon, già componente della Commissione indipendente per il dibattito pubblico sulla Gronda. Egli individua un gruppo di esperti che lo affianchino nell'attività: Gianluca Comin, esperto di comunicazione pubblica; Pierluigi Coppola, professore associato in *Urban Planning, Transport and Economics* presso il Politecnico di Milano; Vittorio Marzano, professore associato di Ingegneria dei Trasporti presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II; Iolanda Romano, di "Avventura Urbana srl"; Marco Sisti, esperto in valutazione di impatto politiche pubbliche e Roberto Zucchetti, docente presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università Bocconi.

La prima parte del processo ha riguardato la realizzazione delle attività propedeutiche all'avvio del dibattito: l'analisi tecnica della documentazione, con il

---

<sup>56</sup> Attualmente ricercatore presso l'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte.



coinvolgimento di un gruppo di lavoro di esperti sui diversi ambiti tematici; l'indagine preliminare sul potenziale conflitto sul progetto della diga; l'analisi del Dossier di progetto predisposto dal proponente e la formulazione di richieste di integrazione; la definizione del calendario, dei temi e delle metodologie di gestione degli incontri; la formazione della Commissione tecnica<sup>57</sup> e la predisposizione degli strumenti di comunicazione e informazione al pubblico.

Al fine di contestualizzare il percorso di consultazione, il Coordinatore del dibattito pubblico ha svolto una serie di attività preliminari di mappatura del contesto locale, realizzate attraverso l'analisi della rassegna stampa e alcuni colloqui con portatori di interesse del territorio. L'attività si è svolta con la realizzazione di un totale complessivo di quattro incontri preliminari. Sono stati incontrati il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale Paolo Emilio Signorini e le sue strutture tecniche; il gruppo di progettisti del raggruppamento di impresa guidata da "Technital SpA", società incaricata dello studio di fattibilità tecnico economica della nuova diga foranea; la struttura del Commissario per la ricostruzione di Genova, nelle persone del Sindaco di Genova Marco Bucci e del responsabile per l'attuazione del Programma straordinario, Marco Rettighieri. Nei diversi incontri sono stati coinvolti anche alcune realtà istituzionali del territorio: Capitaneria di Porto, Agenzia delle Dogane, Gruppo Antichi Ormeggiatori, "Fuori Muro – Servizi Portuali e Ferroviari", "Stazioni Marittime SpA", Compagnia Unica, Aeroporto di Genova, Confcommercio Genova, Confindustria Genova, CNA Genova, Comitato per il dibattito pubblico sul porto di Genova.

## **2.2. La rappresentazione dei contenuti**

Il DPCM 76/2018, nel regolamentare il dibattito pubblico, anzitutto lo definisce come *"il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico, sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1"*<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Composta dalle principali istituzioni del territorio: Ugo Ballerini Regione Liguria, Roberto Tedeschi Comune di Genova, Marco Rettighieri Struttura commissariale e Marco Vaccari Autorità di Sistema Portuale.

<sup>58</sup> Articolo 2, comma 1, lettera a).

### **2.2.1 Il materiale del dibattito pubblico sulla Gronda autostradale di Genova**

Già in occasione del dibattito pubblico sulla Gronda, l'informazione appare elemento principale per garantire una effettiva e consapevole partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche attraverso il confronto. Pertanto, la Commissione indipendente per il dibattito pubblico pone attenzione alla capillarità, alla ricchezza e profondità delle informazioni diffuse. Elabora un *depliant* contenente la mappa dei tracciati, una presentazione del dibattito pubblico e il calendario degli incontri per i successivi tre mesi. Il documento informativo viene diffuso in 230.000 copie, in gran parte attraverso le edicole dei giornali, i quotidiani locali, presso uffici pubblici, biblioteche e in occasione degli incontri.

Il documento iniziale di Autostrade per l'Italia<sup>59</sup> è stampato in 1.600 copie e diffuso gratuitamente in tutti gli incontri pubblici (oltre a essere scaricabile dal sito del dibattito pubblico).

Le ipotesi di tracciato e le principali tecniche costruttive sono state presentate anche attraverso una serie di pannelli illustrativi (realizzati da Spea Autostrade)<sup>60</sup> ed esposti durante i primi sei incontri del dibattito. Le lacune riscontrate dalla Commissione sono state colmate, anche su esplicita richiesta dei cittadini, durante il primo mese di dibattito pubblico. Non è stato chiarito, come precedentemente illustrato, l'aspetto relativo ai costi delle diverse ipotesi di tracciato.

È stato creato un sito *internet* dedicato al tema del dibattito pubblico, costantemente aggiornato e consultabile presso la pagina "*Urban Center*" del sito del Comune di Genova.

La stampa e le televisioni locali hanno seguito con attenzione lo svolgimento del dibattito. Hanno riferito degli incontri pubblici, hanno dato voce ai protagonisti istituzionali ed a singoli cittadini, hanno svolto inchieste sul territorio ed hanno offerto una serie di commenti che, seppur caratterizzati da criticità e scetticismo sull'opera, hanno consentito di informare il pubblico.

---

<sup>59</sup> Autostrade Per l'Italia, *La Gronda di Genova. Presentazione sintetica delle ipotesi di tracciato*. Tipografia Gianotti, febbraio 2009.

<sup>60</sup> Società Progettazioni Edili Autostradali.

### 2.2.2. Strategie di informazione e partecipazione al dibattito sulla nuova diga foranea

Per favorire la comunicazione e l'informazione a cittadini e *stakeholder* del progetto della nuova diga foranea, l'ente promotore ha adottato un insieme di strumenti e canali di comunicazione che favorissero, *online* e *offline*, l'ampia e corretta partecipazione agli incontri in programma e alle altre forme di consultazione previste.

È stato creato un sito *internet* dedicato al dibattito pubblico che illustra le ragioni dell'opera e le alternative progettuali, descrive il funzionamento del dibattito pubblico e la composizione del gruppo di lavoro. Il sito inoltre contiene una pagina con il calendario degli incontri, dove sono state riportate le restituzioni sintetiche e le presentazioni utilizzate dai relatori per ciascun evento. Sulla stessa pagina sono stati messi a disposizione i *link* attraverso i quali i cittadini hanno potuto accedere agli incontri pubblici e, una volta conclusi, alle relative registrazioni video.

Oltre a costituire l'archivio digitale del dibattito, il sito è stato anche lo strumento attraverso il quale i cittadini hanno potuto interagire con il Coordinatore del dibattito pubblico al di là degli incontri. Al fondo del sito, infatti, è stato attivato un *form* tramite cui inviare domande e osservazioni, che sono confluite rispettivamente nella pagina "FAQ"<sup>61</sup> e nella pagina "Quaderni degli attori".

Sono state coinvolte testate giornalistiche nazionali, locali e di settore, cartacee, *online* e radiotelevisive, con l'obiettivo di potenziare la pubblicità degli incontri, trasmessi in diretta televisiva su tre emittenti locali per permettere di seguire i lavori anche a chi non aveva la possibilità di collegarsi agli incontri o di guardarli in *streaming online*.

Ogni momento rilevante del dibattito pubblico è stato accompagnato dalla redazione di comunicati e note stampa, che informassero i media con regolarità su quanto accaduto durante gli incontri, sulla partecipazione registrata e sui contenuti presentati al loro interno.

I rapporti con i media sono stati accompagnati da un'attività costante di monitoraggio degli articoli e di tutte le uscite relative al dibattito pubblico, fornendo chiarimenti e precisazioni dove necessario.

Le attività di comunicazione hanno compreso anche la creazione di una pagina *Facebook*<sup>62</sup> per permettere ai cittadini di interagire, anche sui *social media*, con le strutture del dibattito pubblico, facilitando la comunicazione in entrata e favorirne

---

<sup>61</sup> *Frequently Asked Questions*

<sup>62</sup> "Diga foranea del Porto di Genova – Dibattito Pubblico".

la partecipazione attiva, pubblicizzando gli incontri e segnalando i *link* di partecipazione agli stessi, aumentando il raggio e l'efficacia della comunicazione in uscita.

Il canale *social* ha assolto alla funzione di “vetrina informativa” del dibattito pubblico e di piattaforma per un ulteriore monitoraggio dell'atteggiamento verso di esso, con la moderazione delle osservazioni attraverso la predisposizione di una *social media policy ad hoc* per la gestione dei commenti sulla pagina<sup>63</sup>.

### 3. Focus: i Quaderni degli attori

I contributi scritti contenenti osservazioni o proposte da parte di cittadini, comitati di interesse, istituzioni e parti sociali sono stati raccolti nei Quaderni degli attori in entrambi i dibattiti pubblici.

AUTORI	GRONDA	DIGA FORANEA
CITTADINI	18	19
ASSOCIAZIONI E COMITATI <sup>64</sup>	16	16
ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA E ORDINI PROFESSIONALI	2	7
ORGANIZZAZIONI SINDACALI	3	2
ISTITUTI DI FORMAZIONE E RICERCA	1	1
ENTI PUBBLICI	2	2
ENTI E AZIENDE PRIVATI	1	3
PARTITI POLITICI	2	4
FONDAZIONI	0	1
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>55</b>

*Tabella 2. Numero Quaderni degli attori suddivisi per tipologia di autore (individuale o collettivo).*

<sup>63</sup> Ports of Genoa, *Dibattito pubblico diga foranea di Genova. Relazione conclusiva*, [www.dpdigaforanea.it](http://www.dpdigaforanea.it)

<sup>64</sup> I Quaderni presentati per ognuno dei dibattiti pubblici sono 16. Nel processo partecipativo sulla Gronda di ponente WWF sezione Liguria e il Comitato difesa ambiente Valpolcevera hanno presentato ognuno due documenti.

Nella tabella 2 sono indicati gli interventi suddivisi per tipologia di autore, individuale o collettivo.

Appare subito evidente l'alta partecipazione di cittadini e di comitati o associazioni del territorio: su un totale di 45 Quaderni nel dibattito pubblico sulla Gronda e 55 in quello sulla nuova diga foranea, rispettivamente 33 e 36 sono stati presentati dalle due tipologie di autori appena indicate.

Le associazioni di categoria sono maggiormente rappresentate (7) nei Quaderni del dibattito pubblico sulla diga foranea e ciò è forse imputabile alle caratteristiche del progetto, che interessa l'ambito del commercio portuale e il conseguente investimento da parte imprenditoriale.

Emerge immediatamente una differenza tra le due tipologie di raccolte: la Commissione per il dibattito pubblico della Gronda ha creato un *format* grafico, di impaginazione e caratteri a cui gli autori dei Quaderni si sono uniformati. Ciò rende la lettura più agevole e comunica una adesione maggiormente riflessiva e razionale al lavoro di composizione dei diversi contributi: analizzando i documenti elaborati dai cittadini (che potrebbero essere i più spontanei e meno formali nella scrittura), compare un solo intervento caratterizzato da un linguaggio più colloquiale e dai toni più intensi<sup>65</sup>. Vengono utilizzati termini quali "*eutanasia*", per descrivere l'esito della scelta della Gronda da parte di Genova; i due autori, abitanti della zona del ponente cittadino, si definiscono "*gente arrabbiata che reclama un minimo di rispetto e considerazione*".

Il modello dei Quaderni degli attori del progetto sulla nuova diga foranea, pur essendo stato costruito con una precisa cornice grafica, riporta contenuti inseriti con caratteri, relative grandezze, modalità di impaginazione e di inserimento dei contenuti in alcuni casi molto diversificati. Queste modalità sono presenti trasversalmente, non attengono solo ai Quaderni dei cittadini o dei comitati. Il risultato è che sono presenti più documenti della stessa realtà associativa o imprenditoriale, elaborati da persone diverse ma con contenuti simili o sovrapponibili; compaiono inoltre documenti dove il contributo sembra essere un

---

Nel dibattito pubblico sulla nuova diga foranea tre comitati hanno presentato ognuno tre documenti scritti: il Comitato Lungomare Canepa (con due contributi della presidente, Silvia Gardella), il Comitato per il dibattito pubblico sul porto di Genova ed il Comitato Porto Aperto.

<sup>65</sup> Quaderno degli attori di Marco Alloisio e Silvia Crosetto, *La scelta dell'Europa per il trasporto delle merci*. 2 marzo 2009.

“copia e incolla” di atti elaborati per altri eventi, pur con la stessa finalità comunicativa.

Il risultato complessivo che ne emerge è di una minor autorevolezza del lavoro raccolto sotto la dicitura “Quaderni degli attori”, con il rischio di una caduta di attenzione o di scarsa considerazione dei contenuti espressi, a causa della forma utilizzata nella presentazione.

### **3.1. Linguaggio, contenuti e capacità comunicativa**

#### **3.1.1. I cittadini**

I contributi elaborati dai cittadini nel dibattito pubblico sulla Gronda di ponente (in forma individuale o insieme ad un massimo di altre due persone) sono 18.

Nella maggioranza dei casi si tratta di osservazioni critiche al progetto, accompagnate o meno da proposte di progetti alternativi o all'utilizzo e implementazione delle modalità di trasporto già in uso (mezzi pubblici locali, ferrovia, metropolitana). Gli apporti progettuali arrivano in genere da professionisti dell'area tecnica/urbanistica.

In un caso di elaborato a più mani, viene esplicitato solo in coda al documento che i quattro autori avevano lavorato a diverso titolo presso il Comune di Genova o in posizione apicale presso l'Ente Regione Liguria<sup>66</sup>. Il loro documento è corredato come molti altri da mappe, grafici e studi specifici. In esso si fa riferimento, in modo esplicito, alla cosiddetta “Sindrome *Nimby*”: *Not in my back yard*, ovvero “non nel mio giardino”.

Il fenomeno, comune a tutti i Paesi, si manifesta quando le comunità locali si oppongono a progetti di interesse generale, creando una *impasse*. Questo generalmente avviene quando la comunità percepisce i progetti come una minaccia per i propri interessi o per la propria identità ed il progetto della Gronda di ponente ne è esempio calzante<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Giancarlo Bonifai, Giovanni Fornaciari, Roberto Ionna (collaboratori a vario titolo del Comune di Genova); Alessandro Sinagra, Direttore generale Dipartimento Trasporti e Infrastrutture della Regione Liguria.

<sup>67</sup> Bobbio L. (a cura di), *A più voci – Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Dipartimento della Funzione Pubblica. Edizioni Scientifiche Italiane 2004.

Tre documenti sono esplicitamente elaborati da cittadini toccati “dal” progetto, che esprimono scetticismo sia sulla Gronda che sulle modalità di progettazione e svolgimento del dibattito pubblico:

*“Chi propone la gronda non ha interesse a metterla in discussione spassionatamente; non vi è traccia nel dibattito o altrove di studi e valutazioni serie sulla reale opportunità di questo progetto”.*

(Alessandro Grasso)

*“La Gronda serve a far collassare l’economia genovese e della Liguria in generale. Con la Gronda, Genova si vota all’eutanasia”. “...sono le istanze della cittadinanza. O, perlomeno, di una parte della cittadinanza. Quella parte che già convive fianco a fianco con un’autostrada, quella parte che ha visto il saccheggio e la distruzione del proprio quartiere... quella parte di cittadinanza che è arrabbiata e stanca di subire ed ora reclama un minimo di rispetto e considerazione”.*

(Marco Alloisio e Silvia Crosetto)

*“La notizia della cancellazione di tutta la mia vita di lavoro, i miei ricordi affettivi, perché qui ci sono nato, mi sono sposato ed è nato mio figlio e che felicemente viviamo: MI SCONVOLGE!!”*

(Riccardo Romeo)

I 19 Quaderni scritti da cittadini quale contributo al dibattito pubblico sulla nuova diga foranea hanno alcuni tratti in comune con gli omologhi del dibattito sulla Gronda: sono infatti presenti progetti alternativi e modifiche ai progetti presentati per il dibattito pubblico, ma in misura minore rispetto a quanto emerso per la Gronda di ponente.

I contributi di cittadini che non esplicitano la loro qualifica professionale sono maggiori e con essi risulta anche maggiore il numero di interventi il cui linguaggio è meno formale, quando addirittura colloquiale o francamente non del tutto adeguato alla tipologia di intervento: va infatti ricordato che si tratta di contributi scritti i cui destinatari possono essere altri cittadini, ma anche gli stessi proponenti del progetto o le istituzioni pubbliche locali.

È possibile che la maggiore presenza di questa tipologia di interventi sia legata all’impossibilità di incontri di persona ed all’interesse dei cittadini di partecipare comunque al dibattito pubblico. D’altra parte, l’uso di determinate espressioni o l’abuso di caratteri in maiuscolo e grassetto possono rendere meno interessanti o attrattivi i relativi Quaderni, con il rischio di vanificare contributi utili al confronto.

*"...chiedo quindi a nome di migliaia di pescatori nonché paganti di permesso per andare a pescare sulla diga ma che allo stato attuale non si può. Di prendere in considerazione anche l'aspetto della pesca che potrebbe fare rialzare la testa a decine di negozianti e porterebbe quindi indotto sia dai permessi che sul trasporto che sul materiale e pertanto di predisporre magari zone (sicure) dove sarà possibile praticare la pesca."*

(Christian Cintura)

*"Il progetto dell'Autorità di Sistema Portuale prevede la costruzione della nuova diga (in 3 soluzioni), e la demolizione dell'esistente. E BASTA. Un progetto nudo e crudo.*

*Invece devono essere previste una miriade di attività, opere di ristrutturazione ed altro, che trasformino la "CONIGLIAIA DI PORTO CHE ABBIAMO" in un porto funzionale per il futuro."*

(Daniele Picasso)

***"Ma quanto impiegheremmo a far partire un altro progetto di questo tipo (se per il Terzo Valico abbiamo politici che non ne hanno capito l'importanza e ancora oggi lo ostacolerebbero se potessero) ? - La ferrovia dovrebbe evacuare da SECH/Calata Bettolo e altri terminal in Centro e naturalmente anche il PSA l'80 pct dei contenitori e non ,come prospetta il Sig. dell'Assoagenti il "sognato" 40 pct ! Ovvero, usare solo i camion per il servizio alle aziende in un raggio estremamente limitato e non servito da un terminal ferroviario. - Sicuramente l'avvio immediato a terminal fuori Genova non piacerebbe a categorie del nostro porto ma si deve pensare all'economicità del servizio per attrarre i clienti o no ?.- Si pensi a quanti TIR in meno circolerebbero per le strade di Genova !!! - Nessuno, però dei partecipanti che ha inviato il loro commento..."*** [l'intervento è scritto con tali modalità per un terzo del documento. Un terzo ha caratteri non in grassetto, ma gergo abbastanza colloquiale, l'ulteriore terzo è composto da due disegni di progetto – NdA -].

(Sturla V. Lino)

Ciò che distingue maggiormente i Quaderni degli attori dei due dibattiti pubblici è l'uso di parole e perifrasi caratterizzate da più enfasi nei documenti relativi al progetto della Gronda: *"vince l'interesse del più forte", "favole", "eutanasia", "cittadinanza che è arrabbiata e stanca di subire", "aspetti devastanti".*

D'altra parte, il dibattito pubblico sul progetto Gronda si è caratterizzato, sin dal suo inizio, per un alto livello di conflittualità tra gli attori proponenti e il territorio (nella sua parte costituita da cittadini e comitati/associazioni), con una predominanza di posizioni contrarie alla Gronda negli incontri pubblici. Esso ha rischiato più volte di rinchiudersi in una situazione di stallo. Ha consentito allo stesso tempo di ascoltare



tutte le voci, di far emergere l'esistenza di nuovi problemi e di sollecitare risposte alternative.

### **3.1.2. Le associazioni ed i comitati**

Il dibattito pubblico sul progetto della Gronda di ponente ha costituito, per gli oppositori, una occasione per organizzarsi ed elaborare proposte alternative.

Come spesso avviene in questi tipi di conflitto, la forma prescelta è stata quella del "comitato di cittadini".

Ai comitati storici (come quelli del Ponente o come il comitato "No Gronda" di Via Porro) si sono affiancati o riorganizzati comitati sorti in varie comunità toccate dai tracciati: Vesima, Murta, Trasta, Bolzaneto, Geminiano, per citarne alcune. Nel corso del dibattito essi hanno dato luogo al Coordinamento dei Comitati della Val Polcevera e del Ponente che ha organizzato assemblee e manifestazioni pubbliche, la più importante delle quali si è svolta in Val Polcevera il 6 marzo 2009 con un'ampia partecipazione.

Il Coordinamento dei Comitati è stato un costante interlocutore della Commissione indipendente, durante tutto il dibattito, spesso in termini conflittuali, ma senza mai arrivare alla rottura.

Come per i Quaderni dei cittadini, anche quelli di comitati ed associazioni del dibattito pubblico sulla Gronda presentano toni più critici rispetto al progetto ed allo stesso processo partecipativo (definito in un caso "*democrazia monca*")<sup>68</sup>.

Le relazioni introduttive vengono definite più propagandistiche che professionali ed i progetti come caratterizzati da scarse informazioni diffuse, assenza di una completa e corretta analisi costi-benefici e di impatto ambientale. Il progetto Gronda viene definito "*devastante ed inutile*" ed i cittadini toccati dalla Gronda vengono descritti come "*deportati*"<sup>69</sup>.

L'assenza della cosiddetta "opzione zero" viene criticata con toni più o meno accesi ed accompagnata, in diversi casi, da proposte alternative alla Gronda. In particolare in dieci contributi vengono ipotizzati progetti alternativi, utilizzando e incrementando le tipologie di trasporto già esistenti, ferrovia e metropolitana prioritariamente.

---

<sup>68</sup> Quaderno del Comitato per la salvaguardia del territorio della Vesima.

<sup>69</sup> Entrambe le diciture sono presenti nel Quaderno del Coordinamento Comitati del Ponente.

Legambiente Liguria presenta il documento elaborato dal Centro Europa Liguria nel 2006, con prefazione dell'allora parlamentare Marta Vincenzi. Il documento, che presenta una struttura molto formale ed allo stesso tempo chiara nell'esposizione, contiene la proposta elettorale del futuro sindaco (in carica al momento dello svolgimento del dibattito pubblico sulla Gronda): la realizzazione del "Porto lungo", un retroporto, situato negli Appennini, collegato al porto via treno. Gli obiettivi della proposta sono quelli di non limitare lo sviluppo dei traffici ed evitare di caricare la città di costi ambientali e sociali definiti "insostenibili".

I Quaderni di comitati ed associazioni che presentano osservazioni sull'impatto ambientale e sulla salute, o effettuano analisi geologiche o idrogeologiche, hanno utilizzato generalmente un linguaggio molto tecnico e supportano le loro affermazioni con delle fonti bibliografiche e/o con grafici e mappe.<sup>70</sup>

Alcuni documenti invece contengono dei veri e propri *slogan* che, se nelle intenzioni vorrebbero ribadire la posizione del comitato o dell'associazione, risultano poco in sintonia con i contenuti del documento in cui sono inseriti: "Noi siamo per la vita e Voi?" del comitato di Geminiano.

Analogamente ai Quaderni dei cittadini, anche alcuni di quelli di comitati ed associazioni presentano un linguaggio gergale, caratterizzato anche da una scrittura poco formale. L'esito, anche qui, è una perdita di autorevolezza e di credibilità ed i toni appaiono più consoni ad un incontro pubblico, piuttosto che ad un documento scritto.

*"...occorre ridiscutere il progetto in alternativa tra AUTOSTRADA e FERROVIA perché, nell'immediato, l'incremento dei FLUSSI DI TRAFFICO ALTERNATIVI FERROVIARI potrebbe far diminuire NOTEVOLMENTE i TRAFFICI TIR SULLE AUTOSTRADE PER IL PORTO DI GENOVA e potrebbe far CROLLARE le CRITICITÀ del nodo genovese".*

(Piero Scarpa, Comitato Antigrona Valpolcevera)

Tra i Quaderni degli attori del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea colpisce la presenza di tre documenti del comitato Porto Aperto e presentati da tre persone diverse, che hanno come contenuti brani di altri documenti. Ciò risulta evidente per la forma grafica e per l'impaginazione, tipica di un "copia e incolla". Se il primo impatto con i documenti può suscitare scarso interesse, la loro lettura rivela dei

---

<sup>70</sup> Questi aspetti si ritrovano in particolare nei Quaderni dell'Associazione Amici del Chiaravagna, che descrive in modo molto preciso sia la composizione dei detriti di amianto e la loro localizzazione, che le caratteristiche e l'evoluzione del neuroblastoma pleurico e dell'asbestosi.

contenuti apprezzabili per l'analisi che vi viene svolta, allargata all'ambito europeo ed alle relative direttive e prassi circa la collocazione di impianti inquinanti rispetto a zone abitate, i rischi delle polveri sottili sulla salute ed i relativi costi sociali, la collocazione delle sorgenti inquinanti nell'area più interessata dal porto (attraverso una mappa della zona). In due dei tre documenti viene anche proposta una modifica alla soluzione 4 della nuova diga foranea.

Anche il Comitato Lungomare Canepa presenta tre documenti, due dei quali scritti dalla presidente, Silvia Gardella. Il suo utilizzo di una terminologia e di uno stile grafico più informale sortisce un effetto diverso rispetto ad altri Quaderni degli attori: Silvia Gardella costruisce un intervento suggestivo, accorato e deciso; utilizza un linguaggio a tratti poco formale, frasi e parole scritte in carattere maiuscolo o grassetto, fotografie (storiche e non), articoli di quotidiani, disegni di progetto.

***“Ma noi diciamo NO A TUTTO QUESTO. Sampierdarena è satura e non possiamo tollerare ulteriori attività negative”.***

***“Siamo orgogliosi di abitare a Sampierdarena, di poter scorgere dalle nostre finestre la maestosità della Lanterna, simbolo indiscusso di Genova, ma non possiamo più accettare di subire ulteriori servitù nel silenzio e a testa bassa”.***

(Silvia Gardella, presidente Comitato Lungomare Canepa)

Risulta molto efficace per il lettore sensibile all'argomento, la citazione posta a chiusura del Quaderno:



In occasione del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea, anche “*Fridays For Future*” ha presentato un documento, inserito nel Quaderni. L’elaborato, di venti pagine, si apre con il manifesto del movimento giovanile e presenta un’analisi piuttosto completa (seppur nell’ottica ideologica caratterizzante la realtà collettiva) di tutti gli aspetti attinenti al progetto della nuova diga foranea.

La costruzione del documento, che presenta anche frasi e termini in neretto, corsivo e maiuscolo, risulta complessivamente molto ordinata e ragionata. Ogni argomento è aperto con un titolo e viene considerato in un’ottica attuale e futura. È presente una parte dedicata esclusivamente ad una “*Visione a 50 anni – 2070*”<sup>71</sup>

La terminologia usata nell’elaborato insinua il dubbio di una volontà dolosa da parte dei proponenti il dibattito pubblico circa i ristrettissimi tempi del suo svolgimento (venti giorni) e le modalità di diffusione dei documenti, che hanno reso difficile l’informazione e l’approfondimento. Viene criticata la scarsa possibilità di interazione, considerato che alle domande poste sono state principalmente date risposte via *e-mail* ed in modo standardizzato, limitando nei fatti la possibilità di approfondire gli argomenti attraverso il confronto con i progettisti e gli *stakeholders*.

Per ogni argomento trattato sono esplicitate le motivazioni della contrarietà e i dati o le previsioni che, per gli autori del Quaderno, sono stati alterati nell’interesse dei promotori del progetto. Segue, per ogni alterazione, una correzione che, seppur in linea con informazioni trovate in altri Quaderni, non indica la fonte da cui è stata tratta. Ciò rischia di far assumere al documento un aspetto eccessivamente radicale, con possibile conseguente perdita di obiettività agli occhi del lettore.

### **3.1.3. Le associazioni di categoria e gli ordini professionali**

Tra i Quaderni degli attori del dibattito pubblico sulla Gronda di ponente sono presenti due contributi, quelli di Confesercenti e Confindustria di Genova. Entrambe le organizzazioni di rappresentanza, pur favorevoli al progetto, indirizzano la loro attenzione su aspetti diversi.

Confesercenti, dopo aver dichiarato la propria *mission*, suggerisce confronti periodici tra i rappresentanti dei cittadini e dei commercianti con i responsabili dei cantieri, con l’obiettivo di diminuire l’impatto dei lavori. Propone inoltre misure di riqualificazione urbana e di difesa delle realtà territoriali toccate dalla Gronda, in

---

<sup>71</sup> *Fridays For Future Genova, Note per il Dibattito Pubblico sul Progetto di Nuova Diga Foranea del Porto di Genova* (pag. 17-18).

modo da evitare un impoverimento del commercio. Chiede all'amministrazione comunale di ridurre tasse e tariffe ai commercianti di zona durante i lavori e ravvisa la necessità di un coinvolgimento dell'Agenzia regionale delle Entrate, per studi di settore che evitino contenziosi ulteriormente penalizzanti per gli esercizi commerciali coinvolti nei lavori.

L'organizzazione si fa infine portavoce degli operatori economici del ponente, richiedendo una alternativa all'unico tracciato previsto nella zona, per evitare un danno grave alle attività.

Gli aspetti ritenuti prioritari o maggiormente critici sono efficacemente espressi con caratteri in grassetto. Anche la suddivisione del documento in brevi paragrafi agevola la lettura e la riflessione sui diversi aspetti trattati.

Il Quaderno di Confindustria è costruito nello stesso modo, per quanto attiene alla parte grafica. Sono presenti due soli paragrafi, entrambi relativi al dibattito pubblico, considerato nella forma e nella sostanza. Viene evidenziato che il progetto della Gronda è già inserito nel DPEF 2009-2013 ed ha precedentemente ottenuto il via libera dalle istituzioni territoriali, rappresentando peraltro per il Comune di Genova un "*alto valore strategico*"<sup>72</sup>.

Tra i Quaderni delle realtà rappresentative del mondo professionale, solo l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Genova partecipa al dibattito pubblico e solo per il progetto della nuova diga foranea.

Il contributo scritto esordisce con una frase in rima, che non trova molti riferimenti nel contenuto del testo: "*La diga non è una riga!*". L'impaginazione è poco ordinata e contiene un errore in due dei tre articoli determinati che aprono i brevi paragrafi. L'impressione, al termine della lettura, è che il testo non sia stato rivisto dopo la sua scrittura e ciò ne riduce la sua incisività.

Gli altri Quaderni del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea sono di associazioni di categoria. Anche per questo processo partecipativo è presente un contributo di Confindustria di Genova. Questa volta viene presentato su carta intestata dell'organizzazione, con riferimenti all'indirizzo, ai recapiti telefonici ed *e-mail*; è indicato anche il possesso della certificazione del sistema di gestione per la qualità. La forma che viene utilizzata, non essendovi la più rigida impostazione grafica e di

---

<sup>72</sup> Confindustria Genova, *Quaderno degli attori* (pag. 2).

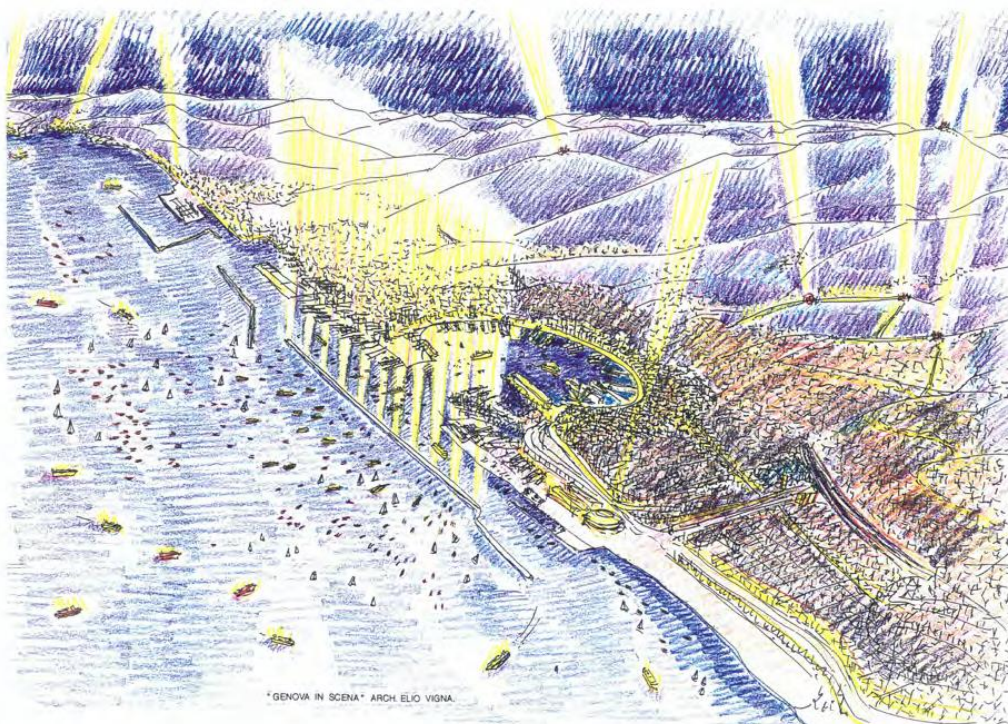
impaginazione predisposte per il dibattito sulla Gronda, risulta più scorrevole anche se richiama una missiva privata.

Confindustria e Assarmatori, nell'affermare la positività del progetto della nuova diga foranea, la definiscono come una *“opera strategica”* e ritengono centrale il coinvolgimento del settore merceologico durante le fasi di avanzamento dei lavori. Il documento di Assarmatori è scritto con un linguaggio molto tecnico, certamente di immediata comprensione a imprenditori ed aziende del settore.

Anche Confcommercio Genova dichiara, nel proprio breve Quaderno a firma del presidente, di essere favorevole al progetto della nuova diga foranea. Il documento, composto di 18 righe, contiene anche quella che pare più una visione, che una suggestione o una idea progettuale: *“gli archi che afferiscono alla diga potrebbero essere utilizzati per la realizzazione di un progetto come da studio che alleghiamo e che verrebbe ad aggiungersi alla Lanterna come ulteriore richiamo e vivacizzazione della nostra città.”*

*Si tratta di pompe di acqua che generano getti di luce; il costo dovrebbe essere sostenibile e potrebbero costituire una attrazione straordinaria nel porto antico per i cittadini ma soprattutto per i turisti che auspichiamo possano aumentare sempre più.”*

Figura 13. *“Genova in scena”, Architetto Elio Vigna*



L'idea è corredata da due disegni dell'architetto Elio Vigna: sicuramente suggestivi, allo sguardo di un profano appaiono poco realizzabili in un contesto logistico ed economico come quello di Genova.

Confesercenti Genova, che presenta un Quaderno anche per il dibattito pubblico sulla nuova diga foranea, mette in risalto (in analogia a Confcommercio) la possibilità che l'opera possa attrarre turisti rendendone pedonale una parte, in modo da poter osservare la città dal mare. Nel ritenere fattibile la proposta, l'organizzazione rammenta che l'attuale diga è stata in passato luogo di spettacoli teatrali.

### **3.1.4. I partiti politici**

Il Circolo del Partito Democratico di Rivarolo ed il Movimento Indipendentista Ligure partecipano ognuno con un loro Quaderno al dibattito pubblico sulla Gronda di Genova.

Entrambi i contributi, nella loro brevità, manifestano attenzione sia all'ambiente che alla popolazione della zona interessata dai percorsi autostradali cittadini e, in futuro, dalla possibile nuova Gronda. Viene proposta una soluzione costituita principalmente da passaggi in galleria, con minore impatto sull'ambiente, le abitazioni e le attività produttive.

I termini ed i toni utilizzati nel Quaderno del Circolo PD sono misurati, ma rendono chiara la posizione della realtà locale di partito, che peraltro esprime il suo apprezzamento circa l'attivazione di un percorso di democrazia partecipata attraverso il dibattito pubblico.

Il Quaderno del Movimento Indipendentista Ligure è più "urlato", piuttosto vicino allo stile originario della Lega Nord (di cui rappresenta una costola). Il documento inizia citando una non meglio precisata rappresentante in Italia di una delle più grandi società mondiali di ingegneria, "*specializatissima in costruzioni sotterranee*"<sup>73</sup>, con cui il Movimento si sarebbe consultato per la stesura del Quaderno.

I contenuti fanno riferimento all'attenzione per l'ambiente e per la qualità della vita cittadina, nel proporre un tracciato sotterraneo. Le modalità di scrittura utilizzate, con diversi termini in stampatello, l'uso generoso del virgolettato (anche per

---

<sup>73</sup> Movimento Indipendentista Ligure, *Quaderno degli attori* (pag. 2).

indicare termini e diciture consuete nella lingua italiana) rendono il documento poco attrattivo. L'idea complessiva è di un testo più adatto ad un comizio che ad una raccolta di elaborati scritti ad uso di cittadini o di istituzioni.

Il contributo termina con una cartina geografica della zona interessata dalla Gronda di levante e di ponente, che riporta l'ipotesi proposta dal movimento. La didascalia che la anticipa e che è riportata anche nella cartina stessa è scritta in stampatello e recita (stampatello, virgolette, punteggiatura come nel testo originale):

***IPOTESI DI TRACCIATO "TANGENZIALE" SOTTERRANEO LIBERANDO COSÌ LA CITTÀ DALL'ATTUALE PERCORSO AUTOSTRADALE COSTRUITO IN MEZZO ALLE CASE E CON VIADOTTI SOPRA LE TESTE DEI CITTADINI***

Al dibattito sulla nuova diga foranea partecipano, con i loro Quaderni degli attori, quattro diverse voci politiche: Più Europa Genova, Europa Verde Liguria, Linea Condivisa, Michele Pastorino quale capogruppo Lega Salvini premier del Municipio Il Centro Ovest.

Il brevissimo documento presentato da quest'ultimo afferma che la nuova diga foranea è *"un'opera fondamentale al fine di mantenere, da parte del Porto di Genova, la propria leadership nel Mediterraneo"*<sup>74</sup>. Nella successiva descrizione delle sue ricadute positive, la nuova diga assurge a volano di una ripresa e di un vantaggio economico per tutta la città di Genova.

Viene anche ammesso che la zona in cui il capogruppo Lega esercita la sua rappresentanza sarà tra quelle oggetto di alcune esternalità negative del progetto, per le quali vengono chieste o proposte delle soluzioni: la necessità di diminuire l'inquinamento acustico e atmosferico di Lungomare Canepa e Via Guido Rossa (argomento caro a diversi cittadini e comitati), la possibilità di elettrificare le banchine portuali e di spostare sulla diga il deposito petrolchimico di "Superba srl" e "Carmagnani SpA"<sup>75</sup>, il completamento della sopraelevata portuale.

L'impostazione del documento richiama una missiva (*incipit*: "Buongiorno") o una relazione di servizio, più che un testo ad uso pubblico; la sua sinteticità permette a chi legge di apprezzarlo solo in parte, anche per la mancanza di approfondimento di alcuni temi: la nuova diga foranea come vantaggio occupazionale ed economico per tutta la città e come strumento per mantenere la *leadership* del porto genovese nel Mediterraneo. Come?

---

<sup>74</sup> Michele Pastorino, capogruppo Lega Salvini Premier Municipio Il – Centro Ovest, *Quaderno degli attori*.

<sup>75</sup> Tema al centro di una accesa mobilitazione durante la stesura di questo elaborato.



Il Quaderno presentato da Più Europa Genova, nell'apprezzare l'opportunità offerta con il dibattito pubblico, esprime insoddisfazione per la precedente (ed unica) esperienza di Genova, definita *"non esattamente entusiasmante"*. In modo compito e razionale vengono descritti i cambiamenti legati al porto nell'ultimo secolo e, attraverso la pubblicazione di dati, grafici e mappe vengono formulate osservazioni e proposte. Queste ultime spostano l'attenzione sulla zona dell'aeroporto, con modifiche che potrebbero liberare spazi da destinare verso mare a depositi chimici e petrolchimico. Questa proposta consentirebbe alle zone di Miltedo e Sestri Ponente di recuperare il lungomare ed un porticciolo turistico: queste due zone vengono nominate pochissime volte nell'ambito dei Quaderni degli attori e lo sguardo di Più Europa risulta interessante, anche per le modalità con cui le proposte vengono esposte, in termini di linguaggio e di corredo grafico (mappe, disegni di progetto).

Europa Verde Liguria affida il suo intervento scritto a Danilo Bruno, responsabile del Dipartimento dei beni culturali e paesaggistici della realtà politica. Il documento, assai breve, è l'esito di una scannerizzazione in bianco e nero di un testo elaborato su carta intestata.

Anche in questo caso si ipotizza un progetto che coinvolga la zona aeroportuale, con un contestuale invito ad investire nel trasporto ferroviario. Il documento è uno dei pochi in cui si pone attenzione alla costa ed all'impatto della nuova opera sul Santuario dei Cetacei.

Nel manifestare la disponibilità ad approfondire le tematiche trattate nel documento in modo molto sintetico, Danilo Bruno a nome del partito invita a *"smettere di sbandierare opere inutili e irrealizzabili come la Gronda"*, valutandone di più efficaci.

Afferma inoltre sia necessario investire sulle energie rinnovabili, come l'installazione di pale eoliche sulla nuova diga foranea e l'incremento del sistema fotovoltaico.

Linea Condivisa (che applica il proprio logo al testo) presenta un Quaderno degli attori suddiviso per argomenti e ad una prima lettura le considerazioni paiono trattare gli aspetti strettamente legati all'opera e le sue ricadute da un punto di vista ambientale, sociale, occupazionale. Emergono critiche rispetto all'assenza di un approccio urbanistico, che potrebbe invece costituire una risorsa per ripensare ad una nuova connessione tra porto e città.

Anche in questo documento si fa riferimento all'ambiente marino, trattato in modo superficiale nel Dossier di progetto: mancano riferimenti ai parametri di rumore, allo smaltimento del materiale di risulta, alle conseguenze sulla flora e la fauna sottomarine (nelle quali, diversamente da quando affermato nel Dossier, non è presente solo sabbia). L'estensore del documento ritiene non aggiornato e superficiale in modo in cui vengono trattati il tema delle correnti marine e della biocenosi, con poca considerazione anche verso l'inquinamento dell'aria, per il quale la Liguria è tra le Regioni in infrazione delle Direttive europee sulla qualità dell'aria. Il testo si conclude con uno sguardo alle nuove generazioni ed alla progettazione di un futuro sostenibile, la cui responsabilità discende (in modo più pragmatico che ideologico) dal possibile utilizzo di fondi "Next Generation EU" per la costruzione della nuova diga foranea.

### 3.1.5. Gli enti pubblici

Gli enti pubblici hanno voce attraverso i Quaderni degli attori di entrambi i dibattiti pubblici.

L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, nel presentare alcuni dati elaborati dallo stesso ente, afferma come nel periodo del dibattito sulla Gronda di Genova sia ancora insufficiente (rispetto agli obiettivi dell'ente stesso) il ricorso e l'investimento sul traffico ferroviario, che contribuirebbe a decongestionare il traffico cittadino. Emerge d'altra parte il sostegno al progetto della Gronda, che sarebbe necessario integrare con le proposte presentate dall'Autorità di Sistema per renderlo maggiormente efficace.

Al di là dei contenuti, già ritrovati nei Quaderni di altre realtà territoriali, ciò che maggiormente ha colpito chi legge sono gli errori di battitura, di cui il documento è costellato, quasi come se ne fosse mancata una sua rilettura prima della presentazione.

La Camera di Commercio di Genova, nel manifestare il proprio sostegno al progetto della Gronda, afferma nel suo Quaderno che il **“non fare” costerà alla città e alla regione molto più del “fare”<sup>76</sup>**.

L'opera viene definita di straordinario valore per lo sviluppo, la competitività e la produttività, nonché capace di migliorare l'attrattività della città e strumento per

---

<sup>76</sup> In grassetto e virgolettato nel testo originale.

superare il suo isolamento (non è chiarito da cosa e per quali specifiche motivazioni).

Al documento vengono allegati comunicati e note stampa del “Gruppo Gronda Genova”, che raggruppa diverse associazioni di categoria, a sostegno del progetto. Alcuni manifesti con *slogan* ed una grafica che richiama la forma della Gronda sono inseriti in coda ai testi. Questo ultimo aspetto appare ridondante e comunque superfluo, in considerazione dei contenuti già espressi nel documento. Al lettore neutro o neutrale possono apparire fuori luogo o eccessivamente radicalizzati.

Nell’ambito del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea, l’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (ENAC) presenta quale suo Quaderno una lettera indirizzata alla AdSP, al Coordinatore del dibattito pubblico e, per conoscenza, ad Aeroporto SpA (peraltro l’indicazione dei destinatari si trova in posizione opposta rispetto a quella in cui dovrebbe essere formalmente, trattandosi di missiva). Nel citare alcuni stralci del Dossier di progetto e nell’affermare la complessità dell’argomento, l’ente (nella persona del suo Direttore Centrale Claudio Eminente) si rende disponibile alla costituzione di un tavolo tecnico, specificatamente per quanto attiene alla fase B del progetto.

Il Municipio Il Centro-Ovest partecipa con un suo Quaderno a firma di Fabrizio Maranini<sup>77</sup>. Il documento presenta l’impaginazione e lo stile lessicale di un atto esecutivo dell’ente (delibera). In modo estremamente sintetico, a seguito di alcune premesse, vengono avanzate richieste nell’interesse della salute dei cittadini coinvolti dai lavori e dalle conseguenze della costruzione della nuova diga foranea; viene proposta, come in altri contributi, l’elettrificazione delle banchine e l’accesso a mare da Sampierdarena attraverso una passerella ciclopedonale (non è chiarito costruita come e dove), il rilancio delle zone inutilizzate e l’ampliamento dell’area della Lanterna di Genova con l’apertura di un polo museale.

### **3.1.6. Gli enti e le aziende private**

Ansaldo Energia SpA presenta un Quaderno in cui, dopo aver illustrato (per iscritto ed attraverso disegni) le caratteristiche dell’azienda da un punto di vista lavorativo e logistico, esprime alcune criticità relativamente alle alternative 4 e 5 del progetto della Gronda.

---

<sup>77</sup> Presidente della II Commissione “Bilancio, assetto del territorio, tutela ambiente, interventi manutentivi e viabilità su base locale”.

In entrambi i casi l'opera avrebbe un impatto sui tempi e le modalità di lavorazione in azienda ed obbligherebbe a smembrare alcuni suoi impianti in via definitiva. Gli estensori del documento contraddicono, con una pianta dello stabilimento ed alcune foto di progetto, quanto affermato da Autostrade per l'Italia, circa l'impatto temporaneo dei lavori di costruzione e di collocazione dell'opera sull'azienda.

Pur non opponendosi al progetto, Ansaldo Energia chiede l'apertura di un tavolo di confronto nel caso venissero approvate le alternative di tracciato 4 o 5, per poter pianificare le attività da realizzare prima dell'inizio dei lavori di costruzione della Gronda, in modo da assicurare continuità all'attività produttiva e la salvaguardia occupazionale dell'azienda, valutando anche i costi di tali azioni.

Le tre aziende private che presentano un loro Quaderno per il dibattito pubblico sulla nuova diga foranea, utilizzano un linguaggio adeguato al contesto e, pur non mancando di toni critici, risultano propositive.

Guido Barbazza viene definito, dalla propria biografia e dalle notizie acquisite in rete, un manager grande comunicatore, con un approccio visionario ed una poliedrica esperienza in aziende multinazionali nei settori industriale, energia, marittimo e dei servizi<sup>78</sup>. Egli nel Quaderno che presenta, propone senza preamboli una ulteriore soluzione alle tre presentate per il dibattito pubblico. Gli obiettivi sono ridurre i costi ed i tempi, minimizzare gli imprevisti legati alle condizioni meteomarine sfruttando il naturale sviluppo dei fondali di fronte al porto e le relative linee batimetriche.

Il documento è la riproposizione del "*Wildcard Project*", corredata da disegni progettuali che coinvolgono anche l'area dell'attuale cantiere del *Waterfont* di levante. Lo studio si estende anche all'area retroportuale e fissa ulteriori futuri (o futuribili) passaggi.

Solo terminata la lettura diventa chiaro che la proposta presentata va ad integrare e migliorare la soluzione 3 presentata per il dibattito pubblico. La lettura risulta scorrevole e gli ausili grafici aiutano ad avere una visione prospettica del progetto descritto.

Aeroporti di Genova SpA, nella persona del presidente generale Piero Righi, presenta il documento "Alcuni chiarimenti rispetto ai vincoli aeroportuali"<sup>79</sup>. Di fatto, con tono autorevole, ricorda che i vincoli aeronautici hanno valore dispositivo

---

<sup>78</sup> [www.guidobarbazzapresidente.it](http://www.guidobarbazzapresidente.it)

<sup>79</sup> Piero Righi, presidente generale Aeroporti Genova SpA, *Quaderno degli attori*.

e come tali dovrebbero comparire in premessa al progetto di realizzazione della nuova diga foranea. Il linguaggio che viene usato sembra indicare che le valutazioni sulle interferenze con l'attività aeroportuale siano state quantomeno superficiali e avrebbero dovuto essere svolte in modo più approfondito anche relativamente alla fase A del progetto. Emerge una certa critica anche circa l'assenza dell'analisi costi-benefici per quanto attiene alle interferenze (anche radioelettriche) con il traffico aeroportuale, alla collocazione di pale eoliche sulla nuova diga foranea e alle cosiddette mappe di vincolo approvate.

L'interesse commerciale nel Quaderno della Società "Messina & C. SpA" fa da sfondo e sottofondo alla lettura del documento, elaborato dall'amministratore delegato dell'azienda. Nell'affermare il sostegno al progetto, Ignazio Messina esprime (infastidita) sorpresa rispetto al fatto che non si sia tenuto conto della programmazione approvata dall'Autorità Portuale già nel 2001 e dall'Autorità di Sistema Portuale nel 2019. Il testo è corredato da stralci del Piano Regolatore Portuale del 2001, vigente all'epoca del dibattito pubblico, numerosi disegni e prospetti progettuali che avvalorano la necessità e l'opportunità, per il porto e la città di Genova, di dare corso alla nuova diga foranea ed a tutti i lavori previsti nelle due fasi di intervento, i cui tempi sono valutati eccessivi: Messina rammenta che l'Autorità Portuale, azionista al 60% di Aeroporti di Genova SpA, avrebbe già potuto e dovuto intervenire sui lavori previsti da molti anni nella zona aeroportuale. Essi avrebbero permesso di mitigare gli impatti del cono aereo sul bacino di Sampierdarena e permettere l'accesso di grandi navi da ponente, ancora prima di dover progettare una nuova diga foranea.

Il tono del documento riporta alla memoria una delle numerose epigrafi di Ascoli Piceno, la quale recita:

*"Chi po non vo  
Chi vo non po  
Chi sa non fa  
Chi fa non sa..."*<sup>80</sup>

Nello stralcio di Documento di Pianificazione Strategica di Sistema, approvato dalla AdSP nel dicembre 2019, viene riportata e riconfermata la programmazione approvata nel 2015 con i due poli contenitori nel bacino di Sampierdarena, come già

---

<sup>80</sup> "...et così il mondo mal va". Epigrafe del 1529 sul portale di Rua Longa civico 19, Ascoli Piceno 1529.

previsto nel 2001. Inoltre il Documento conferma la programmazione approvata nel 2015, con la definizione della nuova diga foranea oggetto del dibattito pubblico. Quasi a dire: “a buon intenditor...”.

### 3.1.7. Le organizzazioni sindacali

Nell’ambito del dibattito pubblico sulla Gronda di ponente le confederazioni CGIL e CISL presentano un Quaderno simile nei contenuti. Si fa riferimento a:

- effetto decongestionante della Gronda sul traffico cittadino, per lo spostamento del traffico pesante e di lunga percorrenza;
- necessità di indennizzo adeguato ai cittadini ed alle attività produttive toccate dal percorso;
- utilizzo di procedure trasparenti e regole europee per l’assegnazione dei lavori.

Ciò che principalmente distingue i Quaderni delle due organizzazioni sindacali è il richiamo al confronto ed al rispetto del processo partecipativo, espresso da CGIL Genova, e la scelta di soluzioni meno impattanti per aziende quali “Ansaldo Energia SpA” e “San Giorgio Seigen SpA”, richiamato da CISL Genova.

*“...il metodo del dibattito pubblico... non sia sostitutivo del necessario confronto con le Organizzazioni sindacali, di cui va riconosciuto e valorizzato il ruolo di soggetti di rappresentanza; ...non incarna un esercizio di stile democratico fine a se stesso e produca l’effetto di rendere effettive ed esecutive le scelte sottese nel dibattito”<sup>81</sup>.*

*“Siamo contrari ad ipotesi che prevedono tracciati che intaccano la funzionalità di attività produttive e commerciali, in particolare Ansaldo Energia e San Giorgio;...”<sup>82</sup>*

Il linguaggio risulta più perentorio nel Quaderno degli attori della Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU) di “Ansaldo Energia SpA”. L’organo di rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori esprime forte preoccupazione, per il rischio di costi economici molto alti per l’azienda e di perdita di occupazione conseguenti ai lavori di demolizione del viadotto Morandi e alla costruzione di un nuovo ponte, allo spaccettamento delle attività produttive e tempi moto lunghi di non utilizzo delle officine. Tutto ciò viene definito *“Inaccettabile, in quanto privo di ogni logica industriale/economica in tempi normali, pazzesco in un periodo di crisi economica mondiale come quello attuale”*.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> CGIL Genova, *Quaderno degli attori*.

<sup>82</sup> CISL Genova, *Quaderno degli attori*.

<sup>83</sup> RSU Ansaldo Energia SpA, *Quaderno degli attori*.

Nel documento si rammentano gli incontri con le istituzioni locali avvenuti prima dell'inizio del dibattito pubblico, peraltro con la conoscenza di sole due delle tre alternative di progetto. La RSU esprime preoccupazione poiché l'azienda, pur avendo compiuto alcuni investimenti tecnologici, su altri ha sospeso l'iniziativa probabilmente anche a causa dell'incertezza sul futuro, legata al posizionamento della nuova Gronda ed alle relative modalità di attraversamento del Polcevera.

Con una formula di rito, la rappresentanza dei lavoratori dice disponibile ad eventuali chiarimenti e resta in attesa di un riscontro da parte dei destinatari delle osservazioni proposte nel Quaderno.

Il documento, nella sua sinteticità, risulta accorato ed allo stesso tempo fermo nella posizione di tutela dei diritti e delle garanzie degli occupati in azienda, con forte critica sul pessimo tempismo nel proporre la realizzazione dell'opera.

### **3.1.8. Gli istituti di formazione e ricerca**

Tra i Quaderni degli attori del dibattito pubblico sulla Gronda, è presente il documento del Dipartimento di Ingegneria delle Costruzioni, dell'Ambiente, del Territorio dell'Università degli Studi di Genova, dal titolo "Qualche riflessione a beneficio del Sindaco di Genova". Il documento è suddiviso in paragrafi e sottoparagrafi, con l'utilizzo di termini o frasi in grassetto ed il supporto di disegni progettuali e tracciati stradali, anche di aree diverse a quella genovese (provincia di Savona, corridoi europei).

Viene proposto un punto di vista nuovo, ma molto pragmatico nella sua veridicità: il cittadino pendolare urbano costituisce una fonte di maggior reddito per la Società di gestione autostradale di Genova. Il progressivo aumento dei pedaggi li rendono, per l'estensore del documento, *"una vera e propria **imposta sulla mobilità**, attribuita in crescendo proporzionale alla lunghezza delle tratte di percorso, ma piuttosto incurante della qualità del servizio offerto"*<sup>84</sup>.

Il dibattito pubblico, anche per queste ragioni, avrebbe dovuto tenere conto del parere di tutta la cittadinanza, quindi anche di coloro che si muovono ogni giorno perché pendolari; il questionario (auspicato e non realizzato) potrebbe essere un efficace strumento per raccogliere le osservazioni e le richieste anche di quella parte di cittadinanza che potrebbe essere favorevole all'opera, per le sue finalità di decongestionamento del traffico in area urbana.

---

<sup>84</sup> Dipartimento di Ingegneria delle Costruzioni, dell'Ambiente, del Territorio dell'Università degli Studi di Genova, *Quaderno degli attori* (pag. 2)

Colpisce emotivamente il riferimento, anche in questo documento, al viadotto Morandi, del quale si richiamano il valore ingegneristico e testimoniale e gli importanti interventi di rinforzo effettuati (già all'epoca, pare). Il viadotto, a parere del Dipartimento, potrebbe avere una vita più lunga se grazie alla costruzione dell'opera venisse utilizzato quale tangenziale cittadina per il traffico leggero. Purtroppo non sapremo mai se avrebbe potuto essere così, anche a causa del mancato avvio dei lavori per la costruzione della Gronda.

Tra le associazioni che contribuiscono con un Quaderno ad entrambi i processi partecipativi è presente l'Istituto Nazionale di Urbanistica, nella sua sezione ligure. La realtà associativa ha una lunga storia: fondata nel 1930 per promuovere studi edilizi ed urbanistici, viene definita all'articolo 1 del suo statuto come "*ente di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto*". Nel 1997 è stata riconosciuta dal Ministero dell'Ambiente come Associazione di Protezione Ambientale<sup>85</sup> ed ha tra le principali attività l'organizzazione di incontri e manifestazioni, la promozione di attività pubbliche e culturali, la diffusione di conoscenza attraverso la pubblicazione di riviste del settore<sup>86</sup>.

Entrambi i Quaderni dell'ente sono elaborati con un linguaggio misurato ed accessibile, anche se risulta evidente una impronta tecnica. I due documenti esprimono una valutazione positiva delle opere a cui si riferiscono, affermando immediatamente dopo che entrambe non sono comunque esenti da critiche.

Nel Quaderno sulla Gronda di ponente compare un elenco di informazioni, analisi o dati mancanti nel progetto: un piano generale della mobilità e della logistica, un approfondimento delle problematiche ambientali e sanitarie che il progetto solleva, lo Studio di Impatto Ambientale (SIA); peraltro si fa notare che proprio allo Studio fa riferimento Autostrade per l'Italia per affermare che la propria relazione ne è un aggiornamento.

Circa il dibattito pubblico si evidenzia l'assenza di conoscenze ed analisi, necessarie ai partecipanti per comprendere meglio il tema e le sue implicazioni; viene criticato il fatto che la questione dell'attraversamento del torrente Polcevera è poco sviluppata e pare dare per scontate scelte già operate a monte del processo partecipativo; l'Istituto ricorda che il dibattito pubblico non può sostituirsi ai consueti strumenti di pianificazione e programmazione, che d'altra parte appaiono deboli nella costruzione del progetto. Viene espressa una forte perplessità rispetto a

---

<sup>85</sup> Decreto Ministeriale 162/1997.

<sup>86</sup> Istituto Nazionale di Urbanistica, *Chi siamo?* [www.inu.it](http://www.inu.it)



tutte le soluzioni proposte ed alla dichiarata urgenza di costruzione dell'opera, in considerazione della futura certa diminuzione della domanda, conseguente a un rallentamento dello sviluppo economico e ad un aumento del costo del trasporto. Queste considerazioni sono in controtendenza ai dati ed alle osservazioni presentate da Aspi che peraltro, a parere dell'Istituto di Urbanistica, ha presentato dati molto sovrastimati per supportare le argomentazioni a favore della costruzione (urgente) della Gronda.

L'Istituto propone altre azioni prioritarie che, se realizzate, avrebbero un costo inferiore alla Gronda, tempi più brevi ed una maggiore realizzabilità.

Le osservazioni e le proposte dell'ente sono corredate da grafici e mappe che rendono il documento piuttosto autorevole e sembrano supportare alcune delle critiche mosse da altre realtà partecipanti, ma con toni più pacati, un linguaggio lineare e riflessivo, dati e informazioni certi.

Lo stesso esito si ha con la lettura del Quaderno che l'Istituto ha elaborato per il dibattito pubblico sulla nuova diga foranea.

Anche qui viene evidenziato ciò che manca: anzitutto un Piano Regolatore Portuale, fermo al 2001, che limita la possibilità di definire un completo scenario a séguito della costruzione dell'opera.

I due elementi che vengono considerati maggiormente critici sono relativi all'impatto paesistico e ambientale dell'opera e alle precauzioni, sempre di carattere ambientale, da prendere in considerazione nelle fasi di cantierizzazione e post-cantierizzazione.

Si fa riferimento, come in pochi altri Quaderni, alle problematiche relative sia all'impatto dell'opera sui fondali marini (e agli ecosistemi ivi presenti), sia alla dinamica di potenziale erosione della costa nelle aree geograficamente limitrofe, ma potenzialmente impattate dall'opera. Sotto il profilo paesistico, emerge l'esigenza di dare contezza di quale sarà l'impatto visuale dell'opera che sarà sicuramente di una certa rilevanza, considerata la specifica morfologia dell'arco costiero rispetto al quale andrà a collocarsi<sup>87</sup>.

Nel documento si fa infine riferimento, in modo suggestivo, alla possibilità che la nuova opera possa essere fruibile dai cittadini, in un'ottica di integrazione tra porto e città, con un valore sociale prima ancora che commerciale. Si ipotizza la creazione di una *promenade*, di un belvedere, di un punto di balneazione, facendo al

---

<sup>87</sup> Istituto Nazionale di Urbanistica, *Quaderno degli attori*.

contempo presente che questo aspetto non è stato preso in considerazione nella valutazione delle diverse alternative.

Una idea altrettanto suggestiva e quasi visionaria si è già trovata nel Quaderno degli attori di Confcommercio Genova.

Il Professor Pier Paolo Poliafito, all'epoca del dibattito pubblico professore ordinario presso il Dipartimento di Informatica Sistemica e Telematica dell'Università di Genova, con un linguaggio pacato e allo stesso tempo competente, individua diverse criticità sia del progetto della nuova diga foranea, che del dibattito pubblico.

A suo parere il Dossier di progetto risulta limitato quanto ad approfondimento e contenuti; inoltre l'analisi costi-benefici non riporta le ipotesi su cui è basata, ma solo le sue conclusioni. La deduzione è che sembri pensata (e costruita) per elevare il progetto a "priorità alta", senza che vi sia una analisi globale. L'autore del documento considera che *"Tale impostazione deriva, in parte, dalle assunzioni a priori secondo cui l'investimento è a totale carico di fondi pubblici, la qual cosa sembra essere degna di una discussione meno affrettata, ma fuori dai confini di questo intervento"*<sup>88</sup>.

L'autore del quaderno critica la mancanza di una analisi dei rapporti contrattuali tra AdSP e concessionari, anche in considerazione del fatto che il costo delle aree in concessione sarebbe destinato ad aumentare considerevolmente con la costruzione della nuova diga foranea.

Seppur carico di osservazioni critiche, il documento potrebbe risultare accoglibile anche dai soggetti messi in discussione, poiché le argomentazioni sono presentate con tono misurato ed elevate dalle conoscenze che emergono dalla terminologia utilizzata.

### **3.1.9. Fondazioni. Ovvero: LA Fondazione**

Solo una Fondazione è rappresentata nei Quaderni degli attori e solo in quelli relativi alla diga foranea: la Fondazione Acquario di Genova Onlus, con un documento a firma del Segretario Generale Antonio Di Natale, biologo marino.

Il documento riporta il logo della Fondazione ed è focalizzato sugli aspetti riguardanti la parte ambientale del progetto.

Il tono è garbatamente perentorio e critico su diversi punti del progetto.

---

<sup>88</sup> Professor Pier Paolo Puliafito, Università di Genova, *Quaderno degli attori* (pag. 2).

Anzitutto si fa presente che quanto dichiarato nella presentazione pubblica circa la valutazione delle correnti costiere non corrisponde ad alcun punto del progetto e che le analisi (su modelli) sono state effettuate all'interno del bacino portuale, quindi risulterebbero poco realistiche. Anche la valutazione dell'impatto di sedimentazione ed erosione sulle zone costiere è considerato insufficiente, perché prende in considerazione una porzione molto limitata di costa, rispetto a quella interessata dalle ripercussioni della diga foranea.

Le considerazioni circa l'impatto sulle comunità bentoniche sono considerate semplicistiche: *“si tratta di fondi sabbiosi, con comunità povere...il cui valore può essere facilmente compensato tra i costi dell'opera”*<sup>89</sup>. Anche l'impatto acustico necessita di una analisi approfondita, considerato che l'area dell'opera e dei lavori per realizzarla si trovano nel Santuario dei Cetacei (*Pelagos*).

Viene richiesta maggiore attenzione ed un migliore approfondimento anche circa la possibilità di installazione delle pale eoliche sulla nuova diga: la loro massima altezza (103 metri) potrebbe interferire con i traffici aeroportuali e con i flussi migratori di avifauna, sia primaverili che autunnali.

Ultimo ma non meno importante, Di Natale invita a considerare l'impatto visivo dell'opera anche sulle zone che si trovano a ponente, non solo su quelle più centrali (Carignano, Righi).

Il documento termina con la considerazione che tutte le critiche mosse saranno (*“ovviamente”*) considerate in modo analitico in fase di Valutazione di Impatto Ambientale, Valutazione Ambientale Strategica, Valutazione di incidenza ambientale. Il periodo, che chiude il documento, sembra in parte un auspicio e dall'altra un avvertimento da parte di chi ha a cuore la conservazione e la protezione dell'ambiente (non solo marino).

#### **4. Le parole del “sì”, le parole del “no”. E in mezzo?**

Si è deciso di raggruppare le diverse voci dei Quaderni degli attori secondo il loro status giuridico e sociale, la loro indole spontanea o spontaneistica, la loro *mission* e l'interesse all'esecuzione delle due opere oggetto del dibattito pubblico.

L'obiettivo è quello di analizzarne in modo sintetico il linguaggio attraverso lo strumento visivo della *Word Cloud*, che chi scrive ritiene molto potente anche dal punto di vista evocativo.

---

<sup>89</sup> Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, *Dossier di progetto. Diga foranea del porto di Genova* (pag. 36). Dicembre 2020.





Anche i Quaderni del dibattito sulla nuova diga foranea evidenziano una maggior attenzione ad aspetti non direttamente legati allo sviluppo economico, pur non mancando diversi riferimenti alla crescita, all'attrattività che l'opera potrebbe costituire per i visitatori del capoluogo ligure ed alla sua strategicità.

Il termine maggiormente ricorrente è "sicurezza", inteso non tanto relativamente al lavoro, ai trasporti ed ai cittadini, ma soprattutto a quella maggiore sicurezza che le attività portuali raggiungerebbero con la



Figura 17

costruzione della nuova diga. Si fa inoltre riferimento a temi attinenti anche al progetto della Gronda, quali il trasporto su ferro e il Terzo Valico (ancora da terminare), il Treno Alta Velocità (TAV).

I due oggetti del dibattito pubblico (Gronda e diga foranea), d'altra parte, costituiscono opere che vanno ad impattare e (possibilmente) ad integrarsi con la città ed i suoi abitanti, in un *continuum* che dovrebbe andare da mare a monte, da levante a ponente.

#### 4.3. Gli enti di formazione e ricerca, le fondazioni, le organizzazioni sindacali

Si è scelto di raccogliere la terminologia utilizzata dalle realtà oggetto di questo breve paragrafo, poiché "rappresentativa di" ed "interessata a" mondo accademico, mondo del lavoro e collettività. L'idea è che lo sguardo possa essere più ampio rispetto ai portatori di interessi specifici (particolaristici) nell'ambito dei due progetti analizzati in questo elaborato.

Come per il linguaggio usato nei Quaderni degli attori di cittadini e comitati nel dibattito pubblico sulla Gronda, anche per questo gruppo di enti il tema del trasporto su ferro è molto richiamato (figura 17). L'interesse è legato alle opere già esistenti e da implementare o da destinare a nuovo uso (tratti di ferrovia cittadina a metropolitana). Dalle parole maggiormente usate, la Gronda emerge con una









## CONCLUSIONI

Questo elaborato nasce da un dilemma che ha accompagnato il percorso di studio dell'insegnamento "Processi partecipativi e di attivazione".

Il dibattito pubblico rappresenta un modello di democrazia partecipativa o un mero adempimento?

La lettura e l'analisi del materiale relativo ai due dibattiti pubblici esaminati, ha permesso anzitutto di comprendere l'efficacia del dibattito pubblico come forma di processo decisionale inclusivo in quelle occasioni in cui esistono forti conflitti in merito ad un progetto o a una decisione e quindi è necessario l'apporto di altri.

L'opposizione emersa ed organizzatasi in comitati e movimenti "No Gronda", anziché essere un ostacolo alla realizzazione dell'opera è stata un motivo per accogliere e gestire il conflitto. La possibilità di organizzare incontri nelle zone interessate dal progetto, la volontà di informare i cittadini e di sottoporsi al confronto (anche acceso, in alcune occasioni) ha prodotto un abbassamento del livello di conflittualità e reso possibile una interazione comunicativa. Anche laddove le posizioni sono rimaste distanti, la possibilità di essere ascoltati ha permesso di sentirsi riconosciuti come portatori di bisogni e proposte.

La conflittualità è stata poco percepita durante il periodo del dibattito pubblico sulla nuova diga foranea; ciò può essere in parte legato al particolare periodo in cui il Paese si trovava, con restrizioni sugli spostamenti e direttive sul distanziamento fisico.<sup>90</sup> Occorre però anche riflettere sul fatto che la città di Genova era stata colpita nell'agosto del 2018 dal crollo del viadotto Morandi, che ha provocato una situazione di iniziale emergenza legata al traffico cittadino e di transito, allo sradicamento di intere famiglie e reti sociali dal loro territorio di appartenenza, scoperciando altresì una situazione in Val Polcevera già complicata dal punto di vista economico, commerciale, sociale.

L'emergenza del crollo del Morandi diventa, nelle settimane e nei mesi successivi, una situazione a cui ognuno si adatta, quasi fosse ordinaria. Ciò è evidente anche nel linguaggio, che utilizza inizialmente termini legati alla emergenza, per abbandonarli

---

<sup>90</sup> Il distanziamento sociale di cui tanto si è ripetuto in periodo pandemico, per chi scrive ha poco a che fare con la contagiosità di un virus.

gradualmente diluendo così, anche nel vissuto dei genovesi, il senso di smarrimento e di rovinosa perdita dei giorni e delle settimane successivi al crollo.

Questo senso di assuefazione potrebbe essere ancora presente durante il dibattito sulla nuova diga foranea, alimentato anche dal periodo pandemico e dal conseguente sentimento di impotenza ed ineluttabilità.

L'impossibilità di svolgere gli incontri del dibattito pubblico in presenza ha certamente smorzato e reso meno accesi gli incontri, ma allo stesso tempo ha suscitato critiche per il limitatissimo tempo del suo svolgimento (quaranta giorni) e per gli scarsi ritorni in termini di risposte e chiarimenti. Questo aspetto richiama l'importanza del confronto e del tempo per svilupparlo, pena il rischio di una perdita di fiducia da parte dei cittadini verso le amministrazioni e di un definitivo fallimento del modello partecipativo.

I due dibattiti pubblici presi in esame costituiscono il primo esempio di processo partecipativo relativamente a grandi opere infrastrutturali.

In modo quasi paradossale, laddove (come nel caso della Gronda) il dibattito sia stato pensato e organizzato senza che ancora vi fosse una normativa di riferimento, il percorso è stato più rigoroso nella sostanza e qualitativamente più apprezzabile nella forma: i tempi del confronto sono stati ampi, gli incontri sono stati preceduti da interviste e sopralluoghi nelle zone toccate dal progetto, gli stessi componenti della Commissione per il dibattito pubblico hanno arricchito di contenuti apprezzabili il dibattito e la relativa documentazione, assurgendo al ruolo di registi del processo e dunque garanti del suo corretto ed efficace svolgimento.

Sotto questi aspetti il dibattito sulla nuova diga foranea, primo esempio di decisione collettiva dopo l'entrata in vigore del relativo Regolamento, appare impoverito e meno approfondito. Malgrado diversi interventi qualificati (presenti anche nei Quaderni degli attori), l'immagine che ne emerge è monocroma, quasi che il confronto sia stato davvero ciò che alcuni partecipanti hanno definito un "esercizio di stile" democratico. Un mero adempimento, dunque, organizzato per ottenere il consenso e la legittimazione di decisioni già prese, anziché per ascoltare e compiere scelte il più possibile condivise.

Emerge il dubbio che la normativa nata per regolamentare il dibattito pubblico possa essere un limite anziché una risorsa per questa tipologia di processo partecipativo: malgrado formalmente ogni aspetto del processo sia stato rispettato, il risultato complessivo è di una eccessiva schematicità e semplificazione (in tempi, modi e contenuti), tale da rendere poco apprezzabile lo sforzo di chi, come cittadino

o come esperto, ha dedicato il proprio tempo e le proprie energie a contribuire alla buona riuscita del percorso.

Le perplessità suscitate dal dibattito pubblico sulla nuova diga foranea restano tali, poiché non è argomento di questo elaborato effettuare un confronto con gli altri processi partecipativi svoltisi dopo l'entrata in vigore del DPCM 76/2018.

Laddove emergano critiche a questo modello partecipativo relative all'eccessivo allungamento dei tempi delle decisioni ed alle conseguenti difficoltà di realizzazione delle opere infrastrutturali sottoposte a dibattito, val la pena osservare che alla data del 20 dicembre 2022 erano (solo) nove i dibattiti pubblici in corso in Italia.

È inoltre utile rammentare che il Regolamento è stato sottoposto a due modifiche normative: il primo intervento si è avuto con il comma 6-bis dell'art. 8 della Legge 120/2020<sup>91</sup> di conversione del Decreto Legge 76/2020<sup>92</sup> che consente di derogare al dibattito pubblico in ragione dell'emergenza sanitaria e delle conseguenti esigenze di accelerare l'iter autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di architettura di grande rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città o sull'assetto del territorio, sino al 31 dicembre 2023. Le regioni, in presenza di parere della maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali interessate, possono autorizzare le amministrazioni aggiudicatrici (previa loro richiesta) a procedere direttamente agli studi di fattibilità tecnico-economica ed alle successive fasi progettuali, evitando il dibattito pubblico.

Il secondo intervento di modifica del Regolamento<sup>93</sup> sembra andare in direzione differente, ma di fatto lo strumento del dibattito pubblico appare svuotato, dal momento che la preoccupazione principale dell'intervento normativo è relativa ai tempi, strettissimi, con il rischio di rendere il dibattito un mero onere procedimentale, che non consenta di elaborare le critiche e le proposte alternative e quindi di modificare i progetti.

In aggiunta, lo scivolamento sul rispetto delle soglie<sup>94</sup> mina la possibilità di successo dello strumento, il quale richiede di essere gestito in maniera accurata da soggetti con esperienza e competenze adeguate.

---

<sup>91</sup> "Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici".

<sup>92</sup> "Decreto semplificazioni".

<sup>93</sup> Decreto Legge 77/2021, *"Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*.

<sup>94</sup> La formulazione del Decreto prevede che sia un Decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, su proposta della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, individui soglie di dibattito pubblico più basse di quelle previste per gli interventi di cui all'art. 44 (tra cui le ferrovie Palermo-Catania-Messina, Verona Brennero...), nonché per quelli finanziati con risorse del PNRR e del PNC.

In un clima permeato da incertezze anche sul destino del dibattito pubblico, resta una perplessità legata all'apparente arrendevolezza dei cittadini e dei loro comitati. Durante il dibattito pubblico sulle due opere infrastrutturali prese in esame, ma anche a latere del processo, sembra esservi una perdita di energia e di argomentazioni a difesa della propria contrarietà ai progetti. Se è vero che il dibattito pubblico risulta efficace per diminuire il livello di conflittualità, è altresì acclarato un mancato passaggio dall'opposizione spontanea all'azione politica.

Tutto questo suscita un nuovo dilemma (che resterà per sua natura irrisolto): l'assenza di una azione politica organizzata a sostegno delle opposizioni ai progetti da parte dei gruppi di interesse è sintomo di una capacità di iper-adattamento, o di una crescente sfiducia nel cambiamento e nei suoi relativi agenti?

*“Ma questa è un'altra storia”<sup>95</sup>...*

---

<sup>95</sup> Brano di Cerruti, Bigazzi, Savio (Squallor).

## BIBLIOGRAFIA

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

Bini Smaghi L., *Scenari 2009*. Convegno Altagamma. Milano, 30 marzo 2009

Bobbio L. (a cura di), *A più voci – Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Dipartimento della Funzione Pubblica. Edizioni Scientifiche Italiane 2004

Habermas J., *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna 1997

Levinas E., *Etica e infinito. Il volto dell'altro come alterità etica e traccia dell'infinito*, Città Nuova Editrice, Roma 1984

Mutti A., *I diffusori di fiducia*. Rassegna italiana di sociologia. A. XXXIX n. 4 ottobre-dicembre 1998

Pomatto G., *Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova*. In: Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici. Ed Rubbettino. XLI, 3.2020

Pulcini E., *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Bollati Boringhieri, Torino 2009

Rossi M., Perrone C., Pillon A., *Partecipare la città ai tempi del Covid. Riflessioni intorno all'esperienza Fare Milano*. In: Ricostruire spazi di partecipazione dopo il Covid. Open polis. Contesti città territori progetti. Gennaio 2022

Saitta, P., *Teorie nella crisi: pandemia e produzione culturale. Materialismo Storico. Rivista Di Filosofia, Storia E Scienze Umane*. 2021

## SITOGRAFIA

Autostrade per l'Italia, *Interventi convenzione del 1997. Interventi in grandi opere di Aspi e delle sue controllate*. [www.autostrade.it](http://www.autostrade.it)

Banca d'Italia, *Relazione annuale 2020*. 31 maggio 2021. [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

CONSOB, *La bolla delle c.d. Dot-com*. [www.consob.it](http://www.consob.it)

Ferrara P., *Il potere e la cura. La politica ai tempi della pandemia*. Marzo 2020. [www.sophiauniversity.org](http://www.sophiauniversity.org)

ISTAT, *Rapporto annuale 2020 – La situazione del Paese*. [www.istat.it](http://www.istat.it)

Lombardo V., *Il modello Genova: rapidità, efficienza e bellezza?* Ottobre 2020. [www.lavoripubblici.it](http://www.lavoripubblici.it)

Ministero della Salute, *Il nuovo coronavirus cambia nome, non più 2019 n-Cov, ma SARS-CoV-2*. [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)

Pellizzone I., *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?* Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli 14-15 giugno 2019. [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)

Perrone M., *I migliori anni*. [www.favolosianni.it](http://www.favolosianni.it)

Pomatto G. (intervista a), *Il caso della Gronda di Genova*. 2013. [www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it)

Pomatto G. (intervista a), *Partecipazione civica e pratiche di coinvolgimento dei cittadini*. 2015. [www.egov.formez.it](http://www.egov.formez.it)

Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020*. [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it)

Sansa F., *Modello Genova, soldi e politica: il nuovo potere fondato sulla tragedia del ponte*. Agosto 2022. [www.editorialedomani.it](http://www.editorialedomani.it)

Senato della Repubblica. Ufficio Valutazione di impatto, *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*. Settembre 2018. [www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.avventuraurbana.it](http://www.avventuraurbana.it)

[www.dpdigaforanea.it](http://www.dpdigaforanea.it)

[www.grondadigenova.it](http://www.grondadigenova.it)

[www.guidobarbazzapresidente.it](http://www.guidobarbazzapresidente.it)

[www.inu.it](http://www.inu.it)