

# **Il processo ‘Confronto Pubblico’: partecipazione imperfetta, partecipazione bugiarda o non- partecipazione? Una prima valutazione**

a cura di Rodolfo Lewanski

---

A volte non si mette sul tavolo l'informazione completa, ma la si seleziona secondo i propri interessi, siano essi politici, economici o ideologici. Questo rende difficile elaborare un giudizio equilibrato e prudente sulle diverse questioni, tenendo presenti tutte le variabili in gioco. È necessario disporre di luoghi di dibattito, in cui tutti quelli direttamente o indirettamente coinvolti... possano esporre le loro problematiche o accedere a un'informazione estesa e affidabile per adottare decisioni orientate al bene comune presente e futuro.

Papa Francesco (Laudato Sì, 135)

‘anche un minimo sospetto di parzialità o di manipolazione rischia di far naufragare qualsiasi dibattito pubblico’ (L. Bobbio<sup>1</sup> 2010, 139).

‘la domanda è: noi cittadini siamo disposti a continuare a subire decisioni che vengono prese senza coinvolgerci... a rinunciare a costruire un futuro non solo ambientalmente, ma anche socialmente sostenibile, per noi e i nostri figli?’ (Romano 2012, 6).

## **Valutare i processi ‘partecipativi’**

La necessità e l'utilità di valutare attentamente i processi di coinvolgimento dei cittadini sono avvertite da tempo; sulla valutazione di questi processi esiste una letteratura e un'esperienza internazionale ormai abbastanza ampia<sup>2</sup>. Nonostante ciò, nel merito dello specifico processo in considerazione non è stata effettuata alcuna valutazione del processo stesso da parte degli organizzatori o dei Proponenti (è prassi abituale quanto meno somministrare ai partecipanti una scheda di valutazione dei processi partecipativi a conclusione degli stessi, cosa che non risulta sia avvenuta in questo caso).

La valutazione consiste in un'attività conoscitiva empiricamente fondata che si propone il compito di produrre giudizi in merito ai risultati conseguiti; tali giudizi non possono essere formulati in termini assoluti, ma piuttosto vanno posti in relazione a una qualche misura di riferimento o parametro. I parametri qui utilizzati da una parte

---

<sup>1</sup> Luigi Bobbio, già professore presso l'Università di Torino, è membro del Comitato Scientifico del CP; ha presieduto la commissione che ha gestito il Dibattito Pubblico relativo alla Gronda di Genova nel 2008.

<sup>2</sup> Si veda Lewanski 2013.

fanno riferimento ad altre esperienze di coinvolgimento dei cittadini, e dall'altra sono tratti sia dalla teoria deliberativa che da documenti internazionali. Fra questi ultimi, è particolarmente rilevante la Dichiarazione di Brisbane delle Nazioni Unite del 2005 che indica 4 principi basilari della partecipazione:

- Integrità: chiarezza e onestà circa l'obiettivo e la portata del processo
- Inclusione: un'ampia gamma di valori e prospettive ha l'opportunità di esprimersi liberamente e di essere ascoltata;
- Deliberazione: l'informazione fornita è sufficiente e credibile per il dialogo e la scelta e vi è spazio per soppesare diverse opzioni, sviluppare una comprensione comune e apprezzare i rispettivi ruoli e responsabilità;
- Influenza: le persone contribuiscono a progettare il modo in cui parteciperanno, le politiche e i servizi riflettono il loro coinvolgimento e l'impatto del loro contributo è evidente.

Su questa base, le pagine seguenti cercano di offrire una prima valutazione del processo del '**Confronto pubblico**' (CP) riguardante il Passante di Bologna sulla scorta degli elementi disponibili al momento; l'analisi, partendo da un esame degli obiettivi e della struttura del CP, considera in particolare le seguenti dimensioni:

- empowerment/influenza
- inclusione
- informazione
- imparzialità
- dialogo
- tempo
- deliberazione
- consenso.

### **Premessa - L'approccio: il 'Confronto pubblico', questo sconosciuto**

L'Accordo fra ASPI e le Amministrazioni pubbliche del 15 aprile 2016 (art. 3 bis<sup>3</sup>) impegna ASPI a '*attivare un **Confronto pubblico** ...che... consisterà nella presentazione al territorio, nelle modalità e nei tempi che saranno concordati tra le Parti, delle soluzioni progettuali individuate nel Progetto preliminare, attraverso **illustrazioni pubbliche e attività di coinvolgimento dei cittadini o di istituzioni tecnico scientifiche (università, ordini professionali, etc.) favorendo la proposizione di idee che consentano di raccogliere i vari contributi premiando le migliori soluzioni. Ciò al fine di individuare, nel rispetto di quanto definito nella Relazione Preliminare, comparando le soluzioni in termini di costi/benefici, i **possibili miglioramenti** da apportare al progetto per favorire un migliore inserimento nel tessuto urbano dell'opera e per ottimizzare l'utilizzo delle risorse.***

Il 'Confronto Pubblico' previsto dall'Accordo peraltro rappresenta una forma di processo di 'coinvolgimento' finora sconosciuta nel panorama delle esperienze nazionali e internazionali; sembra sia stato creato appositamente per l'occasione<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Il fatto stesso che l'articolo che prevede il CP sia un 'bis' legittima l'ipotesi che il CP non fosse originariamente previsto e sia stato inserito in una fase avanzata di elaborazione dell'Accordo.

<sup>4</sup> Il termine compare nel testo di I. Romano del 2012 citato in bibliografia.

(come del resto conferma la stessa Relazione conclusiva che afferma che è stato 'progettato appositamente per il contesto in oggetto' (RC 64)).

L'innovazione di metodi e approcci nei processi partecipativi è di per sé una pratica fisiologica e positiva (si parla di '*mix and match*'). Tuttavia, questo caso specifico pone un interrogativo: **perché non si è fatto un Dibattito pubblico (DP)**, un approccio ampiamente collaudato, piuttosto che un *Confronto* pubblico, considerando che il DP:

- è **già previsto dallo Statuto della Città metropolitana** (art. 8 c.6)<sup>5</sup>; sotto questo profilo, la norma è stata disattesa dal Sindaco metropolitano che non ha applicato il proprio Statuto (peraltro il caso di Genova, di cui si dirà tra breve, dimostra che il DP si può fare anche in assenza di previsioni normative e del regolamento attuativo; da evidenziare a questo proposito anche il cospicuo ritardo nell'emanazione del regolamento del DP previsto dallo Statuto, approvato il 23.12.14);
- è stato introdotto **nell'ordinamento italiano** dalla Regione Toscana già nel 2007 (Lr n. 69) e, recentemente, dal nuovo Codice degli appalti Pubblici art. 22, conferendo così una forte legittimazione al DP e creando quanto meno un 'obbligo politico' (se non giuridico) a carico delle Amministrazioni (né può esservi dubbio sul fatto che Amministrazioni e ASPI fossero a conoscenza della normativa in discussione da tempo e approvata il 18 aprile 2016);
- è già stato impiegato in **diverse esperienze anche in Italia**<sup>6</sup>; un DP si era svolto, in particolare, a **Genova nel 2008** per volontà della Sindaca M. Vincenzi relativamente a un'opera assai simile al Passante, la cd 'Gronda'. Va sottolineato come nel DP di Genova fossero coinvolti alcuni degli stessi attori presenti anche nel CP di Bologna (sia per quanto riguarda il proponente dell'opera - ASPI - sia per quanto riguarda la gestione del DP da parte del prof. L. Bobbio –nel comitato scientifico del CP- e di Avventura Urbana - di cui fa parte A. Pillon, che ha gestito il CP); questo aspetto è rilevante perché dimostra come i Proponenti fossero perfettamente a conoscenza dell'esistenza di 'metodi' diversi da quello che hanno scelto di adottare (il CP).

Fra i Proponenti sembra regnare anche **una certa confusione** circa la metodologia attivata. Il Ministro Del Rio, che, si noti, presiede il Comitato di Monitoraggio, lo ha definito 'Dibattito pubblico' (Corriere di Bologna 18.9.16; Marchetta 137). La Relazione conclusiva del processo afferma che si è seguito 'lo schema tipico del Dibattito pubblico alla francese' (RC, 66), salvo, come accennato poc'anzi, precisare 'con alcune importanti innovazioni' (RC, 5).

---

<sup>5</sup> Il c. 6 dell'art. 8, dedicato alla Partecipazione, recita: 'Il regolamento disciplina le ipotesi e le modalità di eventuale ricorso a dibattito pubblico per la realizzazione di opere pubbliche strategiche.

<sup>6</sup> Ormai i casi di Dibattito Pubblico sono numerosi: oltre a quello di Genova del 2008 (Bobbio 2010), si segnalano i casi di Montaione in Toscana nel 2007 (Bobbio 2010, 120), a Livorno nel 2016 relativamente all'ampliamento del porto, a Termoli sempre nel 2016 in merito alla costruzione di un tunnel stradale (quest'ultimo in realtà un processo molto criticato: i cittadini avevano chiesto un referendum; cfr. Termoli Online; <http://www.termolionline.it/2017/01/12/comitati-pronti-combattere-quattro-incontri-nel-weekend/>). Un DP è stato condotto anche nel caso del Terzo valico ferroviario, fra l'altro anche in questo caso gestito da Avventura Urbana.

Il Dibattito Pubblico inoltre è già previsto dal 2007 dalla legge 69/07 della Regione Toscana.

**La differenza tra DP e CP** non è questione squisitamente terminologica; il Dibattito Pubblico ‘alla francese’ rappresenta una metodologia con specifiche caratteristiche<sup>7</sup>, che comporta alcuni obblighi minimi che vedremo tra breve. In realtà, le innovazioni apportate rispetto al modello originario in questo caso appaiono riduttive e peggiorative.

### **Gli obiettivi dichiarati del Confronto Pubblico**

Le ragioni della scelta da parte dei Proponenti del ‘Confronto pubblico’ emergono chiaramente se si prendono in considerazione gli **obiettivi del processo**.

L’obiettivo complessivo del CP viene così precisato nel Dossier di progetto: **‘Partecipazione e ascolto dei cittadini per raccogliere proposte su come migliorare il progetto** di potenziamento del nodo... di Bologna’; più precisamente ‘Il confronto pubblico ... ha i seguenti obiettivi:

1. presentare le ragioni che hanno condotto a optare per il potenziamento in sede;
2. illustrare il progetto preliminare;
3. favorire l’emergere di proposte e soluzioni migliorative degli interventi proposti soprattutto in tema di inserimento ambientale, architettonico e paesaggistico del Potenziamento in sede nel contesto urbano e territoriale circostante e coinvolgere il territorio nell’analisi e nella definizione delle relative opere;
4. discutere e valutare gli interventi di mitigazione acustica lungo il tracciato;
5. esaminare gli studi e i contributi dell’infrastruttura in termini di qualità dell’aria.

La Relazione conclusiva (p. 5) conferma come gli obiettivi consistano nel:

1. **Presentare il progetto** di potenziamento ... con un linguaggio chiaro ai non addetti’
2. **Ascoltare i cittadini per raccogliere proposte** su come migliorare gli interventi di inserimento ambientale e paesaggistico e quelli di protezione acustica’.

In buona sostanza dunque, la funzione dichiarata del CP consiste nel presentare e giustificare **una decisione già presa** (anzi, formalizzata nell’Accordo del 15 aprile) da Governo-enti locali- ASPI<sup>8</sup>. La decisione consiste nell’aumentare il numero di corsie di Autostrada e Tangenziale (‘potenziamento’) e non può essere oggetto di discussione, né possono essere prese in considerazione altre opzioni. Pertanto discussione e proposte, nell’ambito del CP, possono **riguardare esclusivamente interventi di mitigazione** degli impatti negativi e ‘inserimento ambientale’ dell’intervento così come definito.

Eppure i Proponenti, come qualsiasi abitante di Bologna, sanno molto bene come siano in discussione da decenni (cfr. *infra*) almeno altri ‘due tracciati alternativi a

---

<sup>7</sup> Il DP è stato introdotto in Francia nel 1995, in seguito ai conflitti causati dalla realizzazione della linea AV Lione-Marsiglia lungo la Valle del Rodano.

<sup>8</sup> Si veda anche il sito dell’Assessorato Mobilità della Regione Emilia-Romagna <http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/news-home/passante-di-bologna-via-al-confronto-pubblico> che così definisce il ruolo del CP: “Un confronto pubblico per illustrare il progetto del Passante di Bologna e per raccogliere proposte e osservazioni’.

lungo discussi in passato...’ (Bobbio 2016, 28). Per correttezza, va detto che non erano stati solo discussi, ma già nel 2003 era stata presa una decisione (ratificata in atti ufficiali) del tutto diversa, ovvero quella del tracciato a Nord della città. Comunque, si dà per scontato che tracciati diversi ‘...appaiono ormai scartati...’ (L. Bobbio 2016, 28).

Il raffronto con il citato **Dibattito pubblico relativo alla Gronda di Genova** è rivelatore: a Genova ‘erano in discussione **cinque alternative** di tracciato, non una sola come a Bologna’ (L. Bobbio 2016, 30). Ma non basta: nel caso di Genova, a fronte di questi cinque tracciati, i cittadini ne propongono un sesto, ‘**una soluzione notevolmente diversa da quella originaria**’ (L. Bobbio 2010, 137) indicata da alcuni cittadini, e questa soluzione alla fine viene **accettata da ASPI** (il tracciato ‘viene complessivamente ridisegnato’, in particolare nella parte est di attraversamento del torrente Polcevera, cancellando il viadotto di Via Piombelli, per la precisione; inoltre, varianti vengono introdotte anche nella parte ovest per ridurre l’impatto sul borgo di Vesima e delle valli Cerusa e Leira; viene ridotto considerevolmente il numero di edifici da demolire; Pomatto 2011, 96-103). Per un verso si è trattato di un caso di ‘ingegneria popolare’ (L. Bobbio 2010, 139); dall’altro, ASPI ‘è riuscito...a riflettere sulle proprie scelte progettuali e a rimetterne in discussione alcune.’ (Bobbio 2010, 136). Insomma, per quanto il DP sia un approccio che presenta significativi limiti avendo ‘carattere puramente consultivo del processo, che lascia mano libera al proponente’ (Bobbio 2010, 140), certamente può essere **più incisivo e rilevante del CP**.

Ma il processo di Genova è stato, appunto, un *Dibattito* pubblico ‘alla francese’ (sia pure senza ‘opzione zero’). E, come bene spiega I. Romano sul Fatto Quotidiano, in ‘un Dibattito Pubblico...**non si discute solo del come, ma anche del se, dell’opportunità dell’opera**.... Ha poco senso procedere quando le decisioni sono già a uno stato avanzato... e si sono radicati dei convincimenti. Il *débat public* ... non deve per forza raccomandare una soluzione. E’ possibile, ed è successo che si arrivi alla conclusione di non procedere con il progetto’; non si discute ‘solo delle modalità realizzative di un’opera, ma anche **dell’opportunità**’ (Romano 2012, 14) ed è necessaria ‘un’attenta **considerazione del bisogno** a cui rispondere’ (Romano 2012, 36). Insomma, in un DP debbono essere considerate più opzioni, compresa la ‘**opzione zero**’, ovvero che l’opera non venga realizzata affatto; si noti che questa possibilità è stata introdotta nella normativa francese già nel 2002.

Il CP invece non può valutare *se* vi sia un problema di mobilità e poi ragionare insieme su *come* affrontarlo; Autostrade, Comune e Regione danno per **scontata la definizione sia del problema che della soluzione**: la tangenziale (non l’autostrada, per la precisione) è congestionata (par. 3.2); la soluzione consiste nell’aggiungere corsie: ‘il traffico si riduce se aumenta la capacità della rete stradale’; i modelli e le evidenze empiriche secondo cui avviene esattamente il contrario non vengono presi in considerazione<sup>9</sup> (cfr. par. 3.2.5), così come non si prendono in considerazione

---

<sup>9</sup> E’ sufficiente una ricerca su Wikipedia per reperire elementi in tal senso, quali i seguenti:  
*In 1968, Dietrich Braess showed that the "extension of the road network may cause a redistribution of the traffic that results in longer individual running times". This paradox has a counterpart in case of a reduction of the road network (which may cause a reduction of individual commuting time).*<sup>1</sup>  
*The Lewis–Mogridge Position ... reads traffic expands to meet the available road space*

l'effettiva utilità e necessità del progetto; né si discute di altre possibili forme di mobilità o di interventi diversi dal 'potenziamento' che possano alleggerire il traffico nell'area. Inoltre, si dà per scontato che, se un potenziamento delle autostrade nazionali vi deve essere, queste debbano necessariamente passare sempre per Bologna (piuttosto che altre possibili direttrici). Insomma: in un reale processo partecipativo, gli stessi **assunti di partenza** sono discutibili, e debbono essere oggetto di attenta riflessione.

La tabella n. 1 mette a confronto il caso del Passante con quello della Gronda nonché con le normative francese e della Regione Toscana evidenziando gli aspetti che vengono presi in considerazione o meno: opzioni alternative e opzione zero.

Tab. 1 Aspetti considerati nel caso del Passante, della Gronda e della normativa francese e toscana in materia di Dibattito Pubblico.

Aspetti considerati	Passante di Bologna	Débat public francese <sup>10</sup>	Gronda di Genova <sup>11</sup>	LR 69/07 Toscana
Tracciati alternativi	no	sì	sì	sì
Opzione zero	no	sì (dal 2002)	no	sì

Sulla scorta di questi elementi, appare plausibile concludere che con l'innovativo *Confronto* pubblico si sia voluto evitare con cura un *Dibattito* ricadendo sotto gli obblighi che questo 'metodo' avrebbe comportato: **considerare più tracciati, compresa la 'opzione zero'**. Tale conclusione appare del resto suffragata anche dal fatto che l'Accordo tra le Parti sia stato firmato il **15 aprile, tre giorni prima che fosse approvato il citato Codice degli appalti Pubblici** che avrebbe reso obbligatorio il Dibattito. Ammesso che non si potesse attendere qualche giorno l'entrata in vigore della norma nazionale, se le Parti lo avessero voluto non vi sarebbe stato alcuna ostacolo ad 'anticipare' il Codice prevedendo un DP nel testo dell'Accordo.

## La struttura e i tempi del Confronto Pubblico

Il CP è stato presentato al Consiglio Comunale il 22 luglio 2016.

Fra il 7 e il 14 settembre (ovvero nel giro di una settimana) si sono svolti 5 incontri della durata di circa 3 ore<sup>12</sup> di presentazione del progetto nei 5 Quartieri ubicati lungo

---

(Mogridge, 1990). It is generally referred to as *induced demand* in the transport literature, and was posited as the "Iron Law of Congestion" by [Anthony Downs](#). It is a special case of *Jevons paradox* (where the resource in question is traffic capacity), and relates to the *Marchetti's constant* (average commute times are similar in widely varying conditions). The *Downs-Thomson paradox*, also known as the *Pigou-Knight-Downs paradox*,... states that the equilibrium speed of car traffic on a road network is determined by the average door-to-door speed of equivalent journeys taken by [public transport](#). It is a paradox in that improvements in the road network will not reduce [traffic congestion](#). In fact, improvements in the road network can make congestion worse if the improvements make public transport more inconvenient or if it shifts investment, causing [disinvestment](#) in the public transport system.

<sup>10</sup> Il DP considera 'l'opportunità, gli obiettivi e la caratteristiche del progetto' secondo il *Code de l'Environnement*, art. 121-1.

<sup>11</sup> Fonti: Bobbio 2010 e Pomatto 2011.

<sup>12</sup> Secondo le indicazioni del calendario riportato nel sito erano previste solo 2 ore, dalle 21 alle 23.

l'asse autostradale. L'intento degli incontri di quartiere consisteva nel presentare il progetto e raccogliere 'richieste di chiarimento ...e 'permettere ai gruppi di discussione di condividere aspetti del progetto che dovevano essere chiariti o approfonditi' (RC, 66); il compito assegnato ai tavoli consisteva nel formulare - unicamente - domande da sottoporre ai proponenti (anche le proposte avanzate dai partecipanti venivano 'tramutate' in domande da parte dei facilitatori di tavolo).

Fra il 24 settembre e il 15 ottobre (precisamente il 24.9, 29.9, 8.10 e 15.10) si sono svolti 4 incontri di approfondimento tematici (mobilità; ambiente e salute; qualità urbana; cantieri) di circa 3 ore ciascuno, cui hanno preso parte circa 300 persone in totale (RC, 68); i presenti avevano un ruolo di uditori potendo solo rivolgere domande e proposte scritte agli esperti presenti. Si noti, come si dirà anche in seguito, come la scelta di effettuare gli incontri nelle zone limitrofe alla tangenziale-autostradale dimostri l'intenzione di presentare l'infrastruttura come un mero intervento localizzato, senza alcun impatto sull'insieme della Città Metropolitana.

Un incontro di progettazione, in cui i partecipanti hanno potuto avanzare proposte migliorative (Marchetta, 117), ha avuto luogo il 12 ottobre; vi hanno preso parte i 50 referenti indicati dai tavoli negli incontri di quartiere, suddivisi in tavoli distinti per quartieri. Va notato come questo incontro **non sia riportato nel calendario ufficiale** del CP.

Vi sono stati anche alcuni 'incontri di micro-progettazione'/ sopralluoghi con ASPI, presidenti di quartiere e alcuni residenti.

Il CP si è concluso il 15 ottobre, data dell'ultimo incontro. Il 7 novembre è stata presentata la Relazione conclusiva del CP (invece del 29 ottobre come originariamente previsto). Il 16 dicembre è stato firmato l'Accordo definitivo in Comune alla presenza dei media (mentre ai cittadini e comitati è stato impedito fisicamente di 'partecipare' nonostante un invito pubblico apparso sul sito <sup>13</sup>; WBWM).

### **Empowerment/influenza del CP**

L'esame degli obiettivi del CP porta direttamente alla valutazione del processo sotto il profilo del primo dei parametri sopra citati, ovvero il grado di *empowerment* o influenza del processo. Analogamente alla Convenzione di Brisbane, anche la Convenzione di Aarhus del 1998, recepita dalla Direttiva UE 2003/35 afferma che 'la partecipazione avviene in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere **un'influenza effettiva**'. E ancora: le Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia' proposte dal Ministero della semplificazione (p. 7) affermano che 'La consultazione , in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare la possibilità effettiva ai partecipanti di influenzare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista sono ancora in discussione e sussistono le condizioni per cui **diversi approcci alla materia in oggetto possono essere presi in considerazione**'.

---

<sup>13</sup> Il fatto che a cittadini/partecipanti al CP sia stato impedito fisicamente l'accesso all'evento appare un ulteriore indice del carattere on-partecipativo del CP.

Insomma, un reale processo partecipativo è parte di un più ampio processo decisionale ed è finalizzato a esercitare influenza sulla questione in discussione.

In questo caso, ciò semplicemente non è avvenuto. Come evidenziato, la decisione del *se* e del *dove* fare l'opera era già presa e non costituiva l'oggetto del CP. Lo **'esito è predeterminato** perché l'obiettivo dichiarato e perseguito è circoscritto a un unico progetto messo in campo...C'è un difetto di democrazia nel metodo' (dichiarazione di Legambiente citata da L. Bobbio 2016, 29). Non è stato possibile discutere seriamente nessun'altra opzione su un piede di parità con l'opzione potenziamento in sede (cap. 8); molti cittadini che hanno preso al CP ritengono che molte loro critiche e argomentazioni circostanziate siano state 'puntualmente ignorate' (Cap. 2).

Del resto la stessa RC, va dato atto, lo dice in modo chiaro: 'La critica principale riguarda **l'oggetto stesso del confronto, ovvero la decisione di non modificare la decisione già presa...** Questa critica non può essere trascurata ed è necessario riconoscere che il confronto avrebbe potuto... riguardare anche le alternative di tracciato' (RC, 6). Benché i partecipanti, come risulta dalla stessa RC (p. 5), abbiano cercato di ampliare i temi mettendo in discussione il progetto nel suo complesso, i supposti benefici e impatti e abbiano sollevato la questione di altri possibili tracciati, **il CP non ha esercitato alcuna influenza sulla scelta dei Proponenti.**

Coerentemente, nella RC vengono riportate tutte, ma solo, le proposte rispondenti agli obbiettivi del CP (mitigazione, inserimento ambientale, riqualificazione, viabilità).

Oggetto del CP dunque è stato solo il *come*, ma in misura assai circoscritta, limitandosi ad interventi di mitigazione e 'inserimento ambientale'.

Quanto è **rilevante questo aspetto?** Dipende dalle prospettive. Come ha notato molto giustamente l'Assessora alla Mobilità del Comune, 'non ci sono da immaginare stravolgimenti ma piccole cose che però possono essere importanti per i residenti' (Corriere di Bologna 3.9.16). Per chi già abita a ridosso dell'opera esistente, anche interventi di mitigazione possono risultare significativi, ammesso che siano effettivamente in grado di attenuare gli impatti negativi. Rispetto invece alla 'posta in gioco' per la comunità metropolitana; la rilevanza dell'oggetto del CP appare decisamente modesta rispetto alle implicazioni dell'opera (positive o negative che siano).

Per inquadrare la questione è utile far riferimento anche al 'classico' schema proposto già mezzo secolo fa da una studiosa statunitense, S. Arnstein: la c.d. 'scala della partecipazione' (Tab. 2). Scendendo la scala dall'alto, i primi tre gradini comportano almeno un qualche grado di influenza dei processi e dei partecipanti sull'esito finale; i tre gradini intermedi costituiscono forme di coinvolgimento simboliche che non comportano un'effettiva condivisione sulle scelte o comunque non vi è alcun impegno in tal senso. Infine, terapia e manipolazione sono da considerarsi forme che non sono affatto partecipazione.

Tab. n. 2: Gli otto scalini della 'Scala della partecipazione' proposta da S. Arnstein (1969).

Decisione dei cittadini ( <i>Citizen control</i> )	Potere dei cittadini
Potere delegato ai cittadini	
Partnership	



Pacificazione ( <i>Placation</i> )	Simbolismo
Consultazione	
Informazione	
Terapia	Non-partecipazione
Manipolazione	

Riprendendo i 5 obiettivi dichiarati nel Dossier di progetto ed elencati sopra, il processo del CP per un verso può essere considerato come **‘informazione’** (obiettivi 1 e 2). Il CP ha informato unilateralmente i partecipanti in merito al progetto: è stato reso disponibile un Dossier, il progetto preliminare è disponibile online; i Proponenti hanno esposto le proprie ragioni e il progetto con toni e tesi sempre positive. Cosa sia l’obiettivo 5 è invece poco chiaro dalla formulazione letterale (‘esaminare gli studi e i contributi dell’infrastruttura in termini di qualità dell’aria) dal momento che non viene chiarito quale possa essere l’implicazione che discenda da tale ‘esame’.

Gli obiettivi 3 e 4 sono a prima vista meno agevoli da collocare nello schema di Arnstein: avanzare proposte e soluzioni migliorative, sotto i profili ambientale, paesaggistico, di mitigazione acustica e contribuire a definire le relative opere potrebbero far supporre un qualche grado d’influenza sulla decisione. A dirimere il punto è lo stesso Accordo che all’art. 3 bis precisa: *‘Le Parti costituiranno un Comitato di Monitoraggio tecnico scientifico, coordinato dal Ministero - al quale parteciperà un rappresentante di ciascuna Parte - che dovrà inoltre **valutare eventuali contributi derivanti dal Confronto pubblico, individuando gli eventuali interventi di miglioramento nel rispetto dei principi fissati dal presente Accordo e fermo rimanendo una sostanziale invarianza del costo complessivo dell’iniziativa.**’*

Insomma, non solo non è stato possibile mettere in discussione la scelta di fondo (il ‘potenziamento’), ma **non** vi è stato (a differenza da quanto si fa nei processi più innovativi, anche in Italia) un **impegno o garanzia** neppure che le proposte migliorative relative alla ‘mitigazione e all’inserimento ambientale’ dei partecipanti venissero recepite ed esercitassero una qualche influenza sulle decisioni, né che vi sarebbe stata poi data effettiva attuazione. Anzi, il ‘contratto’ implicito risulta chiaro: la valutazione e la decisione circa le richieste e proposte emerse nel corso del CP (fra quelle riportate nella Relazione conclusiva; Marchetta, 121) da accogliere o meno è lasciata completamente alla discrezionalità unilaterale dei Proponenti che siedono nel Comitato di Monitoraggio (art. 3 bis Accordo). Con questa impostazione, è chiaro che non vi è alcuna cessione, delega e neppure condivisione del potere decisionale.

Se nel caso sopra citato della Gronda di Genova i cittadini hanno ottenuto alcune modifiche sostanziali (compresa una modifica del tracciato), nulla di simile è avvenuto a Bologna, dove le modifiche riguardano aspetti circoscritti riguardanti la mitigazione degli impatti, la viabilità locale e inserimenti urbanistici (ad es. la semi-copertura alla Croce del Biacco/Via Rivani), e neppure tutte quelle richieste (ad es. la copertura acustica al quartiere Navile).

Dunque il CP potrebbe piuttosto essere considerato come ‘consultazione’ (anzi, forse la si potrebbe chiamare ‘consulenza’ in quanto contribuisce a migliorare il progetto, per di più a un costo molto contenuto per ASPI). Sia ‘informazione’ che ‘consultazione’ vengono considerate da Arnstein come forme meramente simboliche

di coinvolgimento. Tuttavia va notato come il CP presenti anche alcuni tratti passibili di essere interpretati come ‘manipolazione’, ovvero finalizzato a far accettare l’opera decisa e definita come se fosse nell’interesse dei cittadini (indicativo in tal senso in particolare il linguaggio utilizzato dalle le ripetute affermazioni nei documenti secondo cui il potenziamento migliorerebbe la qualità urbana e ambientale della città ai video presentati da ASPI nelle assemblee di quartiere che terminavano qualificando il progetto come ‘Smart Green Infrastructure’).

## **Inclusione/partecipanti**

L’**inclusione** costituisce uno dei principi cardine della partecipazione; per quanto troppo spesso ignorato o dato per scontato, si tratta di un aspetto di importanza capitale: *chi* partecipa o non partecipa determina l’esito dei processi. Per inclusione qui si deve intendere la possibilità per tutte le ‘voci’ di qualche rilevanza di esprimersi ed essere ascoltate.

Per quanto riguarda questo aspetto, va in primo luogo evidenziato come il CP fosse espressamente rivolto alla ‘collettività interessata dal tracciato’ (Dossier, 18), ovvero solo agli abitanti dei cinque quartieri ubicati lungo l’asse stradale; eppure la questione riguarda, per le sue implicazioni (ad es. per la qualità dell’aria o la mobilità) un’area ben più vasta che ricomprende **tutta la città e l’area metropolitana** di Bologna<sup>14</sup>. Sebbene la partecipazione fosse formalmente aperta a chiunque e qualsiasi residente avesse, in astratto, la possibilità di prendere parte agli incontri, vi era ben poca motivazione (e poca conoscenza del processo fra i cittadini in generale) a farlo dal momento che l’oggetto era limitato alle misure di mitigazione ‘locali’.

Benché non siano disponibili dati precisi, dall’osservazione diretta degli incontri i partecipanti risultano anche poco rappresentativi, oltre che sotto il profilo territoriale, anche sotto il profilo socio-demografico essendo in prevalenza di genere maschile e attorno ai 40-50 di età (Marchetta 133).

Sotto il profilo numerico, all’insieme degli incontri ha partecipato circa un migliaio di persone; questo dato peraltro include le presenze plurime di persone che hanno preso parte a più incontri (Marchetta, 118). Ai 5 incontri di quartiere hanno preso parte circa 700 persone, con una media pari a 140, ai 4 incontri tematici di approfondimento circa 300, ovvero 75 in media. Al laboratorio di progettazione hanno preso parte i 50 referenti indicati dai tavoli negli incontri di quartiere.

---

<sup>14</sup> Del resto lo stesso SIA affermando che "l’ambito di riferimento [è] costituito dalla compatibilizzazione ambientale di un’opera e non dalla sua integrazione all’interno ... di un contesto articolato come ... quello di Bologna, obiettivo ... molto più alto e complesso evidenzia che la questione non può essere circoscritta solo alle aree ubicate lungo l’asse stradale. Inoltre, l’affermazione contenuta nella Sintesi non tecnica del SIA (p. 5) secondo cui la proposta progettuale ricomprende anche un ‘Progetto territoriale, avente ad oggetto l’“Opera come patrimonio del territorio”, riguardante l’insieme degli interventi volti a determinare un valore aggiunto in termini di valorizzazione del territorio e dell’ambiente.’ È ulteriore conferma di come il progetto riguardi tutta l’area metropolitana di Bologna.

Per quanto gli incontri avessero natura e finalità diverse, sotto il profilo numerico il **trend appare in calo**; se questa conclusione è corretta, potrebbe essere spiegato dalla percezione dei cittadini della difficoltà di esercitare un'influenza significativa sugli esiti (è noto che la mancanza di influenza demotiva gli individui a partecipare).

**Il numero dei partecipanti appare piuttosto basso** in relazione alla 'platea' potenziale, all'estensione territoriale dell'opera e alle sue implicazioni. La spiegazione può essere anche in una scarsa informazione: non vi sono dati certi su questo aspetto, ma stando a interazioni informali numerosi residenti dei quartieri interessati (per non parlare del resto della città) a CP avviato o concluso hanno affermato di non saperne nulla.

Ai fini della valutazione del processo del CP, l'aspetto dell'inclusione va collegato a quello dell'*empowerment* del processo e dei partecipanti. Come bene spiega sempre I. Romano sul Fatto Quotidiano, 'un Dibattito Pubblico... è una discussione aperta a tutti...'; anche il CP è stato aperto a tutti. Utilizzando questo tipo di approccio, detto della 'porta aperta', si ottiene un numero abbastanza limitato di partecipanti che sono anche poco rappresentativi della comunità più ampia: sono i residenti più direttamente toccati a cercare - comprensibilmente - di 'limitare i danni'. In realtà l'approccio della 'porta aperta' - all'apparenza molto democratico e aperto - viene considerato ormai obsoleto in quanto incapace di assicurare realmente adeguata legittimità e rappresentatività; ma proprio per questo motivo si può affermare (come è stato fatto nel caso del Passante) che non si può certo attribuire a un ristretto gruppo di cittadini una decisione su un'opera di portata così ampia (L. Bobbio 2016). E' un'argomentazione che 'si morde la coda': la decisione non può essere presa da un numero limitato di partecipanti, ma d'altra parte il numero è limitato per il modo in cui il CP stesso è stato impostato dai Proponenti sin dall'inizio.

Il punto in realtà non è affatto il numero assoluto; il punto è **quanto i partecipanti siano rappresentativi dell'insieme della popolazione**. Infatti, la partecipazione più innovativa mira a dare voce a tutta una comunità, **nella sua diversa composizione e varietà di opinioni e interessi**, attraverso metodi di reclutamento pro-attivi quali il campionamento stratificato. Attraverso il **campionamento** (ormai ampiamente accettato dall'invenzione dei sondaggi d'opinione quasi un secolo fa), un numero di partecipanti anche inferiore a quello presente agli incontri del CP risulta del tutto adeguato a costituire un 'microcosmo' della comunità. La riforma della Costituzione irlandese è stata discussa da 66 cittadini (insieme a 33 parlamentari; con incontri mensili nel corso di un intero anno; le loro proposte state poi votate in referendum: ecco un modo di procedere che si poteva usare anche per questa scelta per ascoltare seriamente l'opinione dei cittadini); la riforma del sistema elettorale della Provincia canadese della British Columbia è stata discussa da 100 cittadini (anche qui per un anno, ascoltando esperti di diverso orientamento). Del resto le stesse Amministrazioni comunale e metropolitana bolognesi sono a conoscenza di questa possibilità; il 4 marzo 2014 l'attuale **Sindaco V. Merola** propose di creare un Forum di cittadini scelti a campione in modo da rappresentare tutta la città: 'Basta con i comitati talebani e i professionisti della partecipazione, piuttosto **cittadini-campione** pagati per dire la loro sulle scelte e i nodi fondamentali dell'amministrazione'; non vi possono essere dubbi sul fatto che il Passante costituisca un 'nodo fondamentale' per Bologna (inoltre, l'approccio del CP sembra aver avuto l'effetto opposto a quello auspicato dal Sindaco nella misura in cui ha acuito il 'comitatismo').

## Informazione

Nei processi partecipativi (o almeno quelli più innovativi) le informazioni *sostantive* fornite ai partecipanti nel merito dell'oggetto in discussione debbono essere adeguate, comprensibili e imparziali, o comunque ben bilanciate, affinché i partecipanti possano esprimere una **opinione informata e 'ben ponderata'**. Inoltre, sia i partecipanti che la popolazione in genere debbono avere accesso a informazioni *nel merito del processo*: finalità, modalità di svolgimento, regole che lo disciplinano, influenza che è destinato ad esercitare. Anche il *Dibattito* pubblico fornisce 'informazioni chiare, complete e pluraliste' (Romano 2012, 116).

Nel caso del CP, informazioni *sul processo* e sugli incontri specifici sono stati resi disponibili online sul sito del CP ([www.passantedibologna.it](http://www.passantedibologna.it)), del Comune, dell'Urban Center; volantini informativi sono stati distribuiti invece da parte di alcuni Comitati di cittadini; durante gli incontri sono state redatte *mailing lists* dei partecipanti per informarli delle iniziative successive; inoltre notizie sono apparse nelle cronache locali dei quotidiani. Insomma le informazioni 'operative' erano sostanzialmente disponibili, anche se solo cittadini attivi e interessati ne hanno fruito.

Peraltro, le modalità di svolgimento del CP sono state decise unilateralmente dai Proponenti e dai loro consulenti (cfr. *infra*); non sono state in alcun modo concordate con i cittadini. Perfino la modesta richiesta, come vedremo tra breve, di prolungare i tempi a disposizione, avanzate dai cittadini ma anche da un Consigliere comunale nonché da Consiglieri d'opposizione nei Quartieri, sono state respinte (e valutate pretestuose dall'Assessora alla Mobilità, che ha lamentato un 'atteggiamento recriminatorio' dei comitati).

Peraltro, ai partecipanti agli incontri di quartiere, di approfondimento tematico e ai laboratori di progettazione non era chiaro il ruolo che erano chiamati a svolgere (Marchetta, 147). Alle plenarie di quartiere ad esempio è stato chiesto a ogni tavolo di indicare alcuni 'referenti' che avrebbero partecipato alle fasi successive, ma senza chiarire quale sarebbe stato il loro ruolo e come si sarebbero presentate le proposte migliorative (Marchetta 147); negli incontri tematici potevano intervenire solo gli esperti, non i cittadini cui è stata data solo la possibilità di avanzare domande scritte.

Per quanto riguarda invece il merito del *progetto*, la base informativa del CP è il Dossier, predisposto dal Comitato di Monitoraggio, ovvero dai Proponenti; il Dossier (44 pagine cui si aggiungono 6 appendici tematiche, tavole e planimetrie) è stato reso disponibile (nel sito del CP e altre sedi) solo dai primi giorni di settembre; inoltre molti dei contenuti (in particolare planimetrie ecc.) sono risultati di difficile comprensione per non addetti ai lavori e sarebbe stato necessario più tempo per una comprensione ed analisi approfondite<sup>15</sup>; il Dossier avrebbe dovuto consentire, almeno negli intenti degli organizzatori del CP, ai partecipanti (o almeno a coloro che si sono fatti carico dell'onere di procurarselo) di 'prendere visione del progetto e preparare le proprie argomentazioni' (RC, 66). Il Dossier peraltro non presenta informazioni

---

<sup>15</sup> 'tutta la documentazione informativa a suo corredo devono essere formulate in linguaggio facile da comprendere e chiaro...'; Ministero semplificazione, p. 4.

imparziali o bilanciate; sia il Dossier che gli interventi di proponenti e loro esperti (e perfino di membri del Comitato scientifico, come si dirà), occupando tra l'altro una parte sostanziale del tempo a disposizione negli incontri, hanno evidenziato solo benefici (anche ambientali) derivanti dal progetto. Il Dossier sostiene tesi 'unidirezionali' che giustificano la scelta già fatta: l'opera è destinata a fluidificare il traffico, a ridurre le emissioni (si veda ad esempio il par. 4.1), a migliorare il contesto urbano e così via. Anche il Sindaco di Bologna ha affermato che l'opera costituisce 'un'idea di città che punta a rafforzare fortemente la qualità urbana complessiva' (WBWM); l'Assessora all'Urbanistica del Comune ha sostenuto che il potenziamento rappresenta una 'vera e propria infrastruttura ecologica che accompagna la strada'. ASPI per parte sua ha presentato proiezioni sulle emissioni veicolari secondo cui si avrebbe una riduzione del NOx del 42% entro il 2025 (in gran parte per il ricambio del parco veicolare circolante, peraltro indipendente dall'opera) (home page CP).

E' legittimo che i Proponenti esponano le proprie tesi; ma, anche senza considerarle '**bugie evocative**' perché evocano tramite immagini e argomentazioni un miglioramento della situazione ambientale (WBWM), non possono che essere considerate di parte, non certo oggettive, imparziali o 'terze'. Inoltre, si noti come documenti e dati presentati dai proponenti non siano stati soggetti a **verifiche indipendenti**.

Nel corso del processo, sul sito sono stati inoltre via via resi disponibili<sup>16</sup> i report degli incontri, le **presentazioni degli esperti** intervenuti nonché i '**Quaderni degli attori**', secondo la modalità seguita nei Dibattiti pubblici francesi. A proposito di questi ultimi, associazioni di categoria e locali, comitati, movimenti politici e singoli hanno presentato 22 Quaderni (di cui solo 3 favorevoli all'opera). Questo aspetto è rilevante perché le informazioni che debbono ispirare un processo partecipativo di qualità non riguardano solo dati e conoscenze 'esperte' e tecnico-scientifiche, ma anche preferenze, valori e interessi, aspetti che emergono anche dai Quaderni. Tuttavia, nel corso del CP i Quaderni sembra siano stati in realtà **poco valorizzati** (Marchetta 157); è possibile che i Proponenti li prendano in considerazione successivamente al processo, ma non è disponibile alcuna indicazione in tal senso.

Durante gli incontri di approfondimento tematico il **confronto tra gli esperti** (in totale 25, di cui solo 8 indicati dai comitati di cittadini; RC, 69), ha fatto emergere numerosi elementi, anche nettamente divergenti. Tuttavia va evidenziato come questi elementi sono emersi **dopo gli incontri di quartiere** e quindi i cittadini non hanno potuto né servirsi per farsi un'opinione né discuterne. Inoltre, a differenza delle pratiche partecipative internazionali più avanzate, non vi è stata la possibilità di acquisire i pareri di **altri esperti terzi o esperienze di altre città**. Vi è stata un'evidente **sprequazione di risorse** tra i Proponenti (che hanno potuto servirsi della consulenza di società ed esperti qualificati) da una parte, e i cittadini/comitati privi di risorse economiche. Se si fosse voluto 'bilanciare' il 'confronto', quanto meno si sarebbero potuto mettere i cittadini nelle condizioni (economiche) di scegliere propri esperti (oltre a quelli che hanno prestato la propria opera e competenza a titolo di volontariato gratuito).

---

<sup>16</sup> Peraltro alcuni partecipanti si sono lamentati della difficoltà di reperire materiali sul sito; inoltre non si sono considerate le persone con disabilità secondo le indicazioni governative: <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/accessibilita>.

Un elemento informativo cruciale è rappresentato dai **costi degli interventi di mitigazione e dalle risorse disponibili** per sostenerli. Il sopra citato art. 3 bis dell'Accordo fa riferimento a vincoli di costo ('sostanziale invarianza del costo complessivo'). Ma non specifica alcuna cifra (Corriere di Bologna 14.9.16). La RC (p. 39) precisa che 'Il costo complessivo dell'opera sarà definito ... al termine del confronto pubblico ....' Pare di capire, dagli elementi disponibili, che le risorse da stanziare siano oggetto di successiva trattativa politica in seno al Comitato di Monitoraggio (Marchetta 121) e per effetto di tali trattative la cifra iniziale di 650 milioni (di cui 260 per interventi di mitigazione e adduzione - elencate nel par. 1.4 - peraltro, si noti, *già previsti*) sia salita a 690 per realizzare alcune delle richieste; ma il fatto che siano desunte dalla stampa<sup>17</sup> piuttosto che essere esposte in modo chiaro dai proponenti prima, o almeno *durante* il CP rappresenta una seria carenza del processo (cfr. par. 1.4). Dunque, da una parte si dice che le risorse disponibili sono soggette a un vincolo, dall'altra che saranno definite *al termine* del CP. L'informazione non è chiarissima; ciò che è chiaro è che nel corso del CP **non vi è stata alcuna certezza circa le risorse disponibili** e quindi ciò che realisticamente sarebbe stato possibile proporre; se i partecipanti e i loro esperti non dispongono di una così basilare informazione, come possono avanzare proposte realistiche e fattibili o fare scelte di priorità?

Infine, il processo non ha fornito in modo esaustivo tutti **gli elementi cognitivi necessari**; i comitati di cittadini che sono intervenuti nel CP hanno segnalato la carenza di informazioni adeguate ad assumere una decisione così significativa; ad esempio hanno chiesto i dati su cui si basa lo studio trasportistico, ma la richiesta è stata ignorata (par. 3.1), così come sono state disattese altre richieste di approfondimento mediante un serio programma di monitoraggio ambientale, un'indagine epidemiologica e ulteriori dati sullo stato di fatto (cap. 2).

Né risulta siano state utilizzate le conoscenze già disponibili, quale lo Studio di fattibilità della Provincia (poi inserito nel PTCP), finanziato dalla Fondazione Carisbo del 2003 (e aggiornata l'anno seguente) che confrontava tre scenari alternativi (Sud, banalizzazione, opzione zero/solo opere già previste) con il Passante Nord. Insorge il sospetto che non si sia voluto dare visibilità a uno Studio che bocciava l'ipotesi dell'ampliamento a ridosso dell'abitato di Bologna con motivazioni connesse all'aumento degli inquinamenti.

Insomma, per quanto vi sia stato un certo grado di informazione, il CP anche sotto questo profilo appare 'cucito su misura su una decisione già presa' (WBWM).

## **Dialogo**

Una seria partecipazione democratica implica la qualità delle interazioni discorsive fra partecipanti che favorisca uno scambio libero e ragionato di opinioni, argomenti, conoscenze, in un clima di rispetto e fiducia fra uguali.

---

<sup>17</sup> Ad es. il Corriere di Bologna del 19.11.19 riferisce che 'da quanto si apprende' ASPI metterebbe a disposizione altri 15 milioni per accogliere parte delle richieste emerse durante il CP.

Nel CP vi sono state diverse fasi, come si è visto. Negli incontri di quartiere le conversazioni fra i partecipanti erano strutturate in piccoli gruppi, assistiti da facilitatori professionisti. Questo formato è tipico di molti processi partecipativi in uso oggi. In questi ultimi tuttavia il dialogo è finalizzato a elaborare proposte, raccomandazioni o a prendere decisioni.

Non è questo il caso del CP, il cui scopo come accennato consisteva, molto più limitatamente, nel definire delle domande<sup>18</sup> da porre ad ASPI e ai suoi tecnici, cui avrebbero fornito risposte sul momento o successivamente; non proposte, critiche, osservazioni, dunque, ma solo domande (ed i tentativi di alcuni partecipanti di ‘uscire dal seminato’ venivano fatti rientrare dai facilitatori, il cui compito non consisteva nel favorire il dialogo tra partecipanti, ma di stimolarli appunto a formulare domande). Poiché ogni tavolo aveva il compito di selezionare un paio di domande da porre nel corso dell’incontro stesso, la discussione fra i partecipanti era limitata a questo aspetto. Insomma, lo spazio per un dialogo in questa sede è stato limitato, anche considerando che una quota significativa del tempo è stata assorbita dalle presentazioni del progetto da parte di ASPI (che ha occupato all’incirca la prima ora di ogni incontro) e di alcuni esperti dei comitati di cittadini; il tempo per la discussione ai tavoli si aggirava intorno ai 20-40 minuti, troppo poco perché tutti i partecipanti potessero intervenire (Marchetta 134).

Negli incontri tematici di approfondimento, come accennato, la discussione è avvenuta tra gli esperti; i cittadini presenti avevano un ruolo di uditori potendo solo rivolgere domande e proposte scritte agli esperti (peraltro è stata fornita risposta a poche di queste domande e proposte, sempre per mancanza di tempo).

Infine, nel laboratorio di progettazione, i partecipanti (riuniti per quartiere) hanno potuto formulare proposte di mitigazione circoscritte, raccolte dai facilitatori di tavolo (per un’ora circa); in un secondo tempo, riunendo tutti i partecipanti con rappresentanti di ASPI, e Comune e presidenti di quartiere, ogni facilitatore ha esposto quanto emerso dal proprio tavolo. Risulta peraltro che la discussione sulle proposte, almeno in alcuni quartieri, sia avvenuto tra i cittadini **prima e al di fuori** del Laboratorio; in altre parole, il CP è stato incapace di diventare il vero luogo della riflessione, discussione e scelta dei cittadini.

Strettamente connesso alla qualità del dialogo (e della ponderazione di cui al punto successivo) è l’aspetto del **tempo** di cui un processo dispone.

Come si vede dai tempi esposti in precedenza, in totale il CP è durato circa 6 settimane, compresi i momenti di pausa (dal 7.9 al 15.10, data dell’ultimo incontro pubblico)<sup>19</sup>. Nel computo della durata della ‘partecipazione’ non possono essere considerati (contrariamente a quanto fa la RC, 64) i tempi delle attività propedeutiche (analisi rassegna stampa, interviste, mappatura attori, analisi del conflitto e tecnica, ecc.). Né si può seriamente sostenere che il processo sia iniziato il 22 luglio, quando l’avvio del CP è stato ‘annunciato’; far partire un processo in piena estate significa

---

<sup>18</sup> Secondo la RC sono stati posti 386 quesiti, cui sono state fornite 80 risposte durante gli incontri, mentre alle altre è stato risposto **in parte** nel sito; complessivamente sono state fornite solo 142 risposte (RC, 68).

<sup>19</sup> La RC a p. 5 afferma che il processo si è concluso il 7.11, ma l’affermazione non appare corretta poiché in novembre non si è svolta alcuna attività pubblica del CP.

cercare di approfittare della distrazione collettiva (e non rispettare la Convenzione di Aarhus che specifica che il tempo deve essere sufficiente per consentire ai cittadini di prepararsi'; cfr. Tab. 3).

Una durata come quella del CP appare inadeguata almeno sotto tre profili.

Primo: in poche settimane non si può discutere in modo serio e approfondito **un'opera così rilevante con importanti implicazioni** sociali, ambientali, economiche ecc.

Secondo: un raffronto con **altre esperienze similari** (la Gronda di Genova) e alcune normative italiane ed internazionali (sintetizzato nella tabella n. 3) evidenzia come i tempi del CP siano sensibilmente inferiori.

Terzo: Il Passante Nord, come accennato, era stato deciso dopo un lungo processo durato anni fra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000; quel tracciato è stato abbandonato (contestato dai Comuni e dai cittadini con buone ragioni) a favore del Passante di Mezzo nel dicembre 2015 (verosimilmente in vista della scadenza elettorale del successivo 5 giugno<sup>20</sup>). **Il tempo dedicato ai due tracciati appare decisamente sproporzionato**: oltre un decennio nel primo caso, pochi mesi nel secondo (come ha affermato l'Assessora alla Mobilità 'l'iter sarà molto più veloce del Passante Nord... potremo certamente aprire i cantieri nel corso del secondo mandato dell'amministrazione comunale'; Corriere di Bologna, 19.2.16).

La spiegazione di questa '**compressione**' dei tempi va ricercata ancora una volta nella 'impostazione' di partenza: il CP può al massimo interessare aspetti marginali del progetto, non altro. Questo si riflette anche sui tempi, che non a caso sono definiti rigidamente dall'Accordo per quanto riguarda sia il CP in specifico sia il percorso realizzativo nel suo insieme (*A tal fine ASPI entro il 30 giugno 2016 presenterà il Progetto preliminare, sviluppando quanto indicato nella Relazione Preliminare e predisponendo tutti gli eventuali documenti che si rendessero necessari. La fase di Confronto pubblico dovrà terminare entro il 31 ottobre 2016; art. 3 bis*). E' chiaro che questa impostazione non consente né flessibilità, né tempi adeguati a una riflessione approfondita.

---

<sup>20</sup> Si consideri anche un altro possibile fattore che può contribuire a comprendere le ragioni della 'compressione', ovvero il fatto che la concessione di ASPI per l'A14 e la tangenziale scada nel 2038 (e si parli di un prolungamento al 2045).



Tab. 3 – Durata di processi coinvolgimento in alcune esperienze e normative.

CP Bologna	LR 69/07 Toscana (dibattiti pubblici e processi part.vi)	Normativa DP Francia	Gronda di Genova	Convenzione di Aarhus art. 4.3	‘Principali esperienze nazionali e int.li’ (peraltro <b>non precisate</b> ; RC, 6)	Linee guida sulla consultazione pubblica, Ministero semplificazione (p. 7)
6 settimane	6-9 mesi	6-8 mesi fase istruttoria e informazione + 4-6 per processo partecipativo (L. Bobbio 2010, 125)	3 mesi (6 incontri di presentazione, 7 tematici, 1 conclusivo) (L. Bobbio 2010, 125)	‘termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ... e <b>consentirgli di</b> <b>prepararsi</b> e partecipare effettivamente al processo decisionale’	2 settimane	8-12 settimane

## Deliberazione

Deliberare significa **ponderare diverse possibili opzioni nonché le relative implicazioni**, per poi assumere una decisione che rifletta le preferenze e l'interesse generale della comunità.

La partecipazione di segno dialogico-deliberativo a partire dagli anni '70 ha rappresentato la 'frontiera' più innovativa e promettente nel campo dei processi partecipativi. Da quello che si è detto sin qui, emerge abbastanza chiaramente come questo non sia stato un processo di segno deliberativo, nonostante le affermazioni in tal senso (cfr. L. Bobbio 2016, 30). I Proponenti hanno cercato di connotare il CP come un processo di questo tipo affermando che il '... confronto pubblico ... utilizzerà lo strumento di partecipazione del *'deliberative polling'*<sup>21</sup>. E' sufficiente una rapida comparazione tra le modalità con cui si è svolto il CP con le caratteristiche del *Deliberative Poll*<sup>22</sup> perché la diversità salti agli occhi; infatti nel CP:

1. i partecipanti non sono stati un campione rappresentativo della popolazione;
2. non sono stati effettuati sondaggi prima e dopo gli incontri per conoscere le opinioni dei partecipanti e gli eventuali cambiamenti avvenuti per effetto del processo (non a caso il metodo del prof. Fishkin si chiama 'sondaggio' in quanto finalizzato a misurare i cambiamenti delle opinioni dei partecipanti, prima e dopo l'esposizione alla discussione e alle informazioni);
3. non è stata fornita in anticipo ai partecipanti documentazione imparziale (era redatta esclusivamente dai Proponenti), né è stato concesso un tempo sufficiente per un esame adeguato del progetto (consistente in elaborati complessi di più di 400 MB); inoltre le presentazioni nel corso degli incontri risultano fortemente sbilanciate a favore dell'opera (ad esempio negli incontri di quartiere le presentazioni e interventi di ASPI, delle Amministrazioni e degli organizzatori occupavano la metà del tempo disponibile).

Del resto, da una consultazione dell'elenco dei numerosi processi di *Deliberative Poll* condotti in tutto il mondo nel medesimo sito, nessuno di questi sembra avere **mai come oggetto un'opera pubblica**.

L'affermazione è stata poi in parte rettificata sostenendo che negli incontri di presentazione del progetto 'Si è utilizzato un metodo ispirato a una parte del

---

<sup>21</sup> Sito dell'Assessorato Mobilità della Regione Emilia-Romagna <http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/news-home/passante-di-bologna-via-al-confronto-pubblico>

<sup>22</sup> Il sito del Center for Deliberative Democracy di Stanford, diretta dal prof. J. Fishkin, descrive così il processo (<http://cdd.stanford.edu/>):

*"Deliberative Polling<sup>®</sup> is an attempt to use public opinion research in a new and constructive way. A random, representative sample is first polled on the targeted issues. After this baseline poll, members of the sample are invited to gather at a single place for a weekend in order to discuss the issues. Carefully balanced briefing materials are sent to the participants and are also made publicly available. The participants engage in dialogue with competing experts and political leaders based on questions they develop in small group discussions with trained moderators. Parts of the deliberative events are often broadcast on television, either live or in taped and edited form and/or through social media and other mediums. After the deliberations, the sample is again asked the original questions. The resulting changes in opinion represent the conclusions the public would reach, if people had opportunity to become more informed and more engaged by the issues."*

Deliberative polling, vale a dire alla struttura delle plenarie con esperti' (RC, 66)<sup>23</sup>. Per la verità, l'intervento di esperti (di diverso orientamento, si noti bene) è una prassi corrente ormai nei processi deliberativi (ad esempio nelle Consensus Conferences del Danish Board of Technology per la valutazione delle nuove tecnologie). Insomma, il CP non ha titolo per vantare alcuna parentela con il *Deliberative Poll*; è **una mera operazione di 'immagine'**, segnale di scarsa correttezza e serietà scientifica, indice di intenzioni manipolatorie.

I processi tradizionali di consultazione sono tipicamente orientati unicamente all'ascolto degli interessi economici organizzati. I processi partecipativi-deliberativi mirano invece a dare voce ai cittadini; tuttavia, anche in questi processi, si anche le posizioni degli attori organizzati viene ascoltata per arrivare a decisioni capaci di 'incorporare' (ma non necessariamente accogliere) nelle riflessioni, oltre alle conoscenze 'esperte', anche le **posizioni e gli interessi degli attori sociali ed economici**. Questo non è avvenuto nel CP: chi vi ha preso parte non ha avuto modo di ascoltare o confrontarsi con questi attori; né i Quaderni degli attori non sono stati valorizzati in seno al processo. La carenza del processo sotto questo profilo ha inciso sull'efficacia - ovvero la capacità di prendere in considerazione la pluralità di preferenze e interessi - delle proposte emerse dal CP (il punto è ben esemplificato dalla questione dell'uscita n. 9 di San Donato scoppiato sui media cittadini appena concluso il CP: la prospettata chiusura dell'uscita ha sollevato le proteste di Ascom e altre associazioni di categoria; RC,4).

### **Garanzie di imparzialità**

Un processo deliberativo è connotato da assenza di distorsioni (*bias*), e quindi da **neutralità** nel merito della scelta da compiere e **imparzialità** nella gestione del processo nel suo insieme (sotto profili cruciali quali la scelta dei partecipanti, la formulazione dei materiali informativi, le modalità di conversazione)<sup>24</sup>. Per conseguire tale condizione, i processi partecipativi adottano appositi 'meccanismi' che ad esempio possono essere rappresentati da appositi 'comitati di garanzia' composti da esponenti della comunità, esponenti politici di diverso orientamento; comunque formulata, l'importante è che la composizione risulti bilanciata e rappresentativa dei diversi orientamenti presenti, e che goda della fiducia della cittadinanza. Come spiega molto bene sempre I. Romano sul Fatto Quotidiano, 'un Dibattito Pubblico... è una discussione ... gestita da una commissione che è **terza rispetto a gli interessi in gioco... questo è importantissimo...**'. In Francia i DP sono supervisionati dal CNDP, una commissione nazionale formata da 26 membri di diversa estrazione (soggetti istituzionali e sociali, fra cui sindacati e associazioni ambientali).

In questo aspetto il CP invece si differenzia dal modello del *Débat public*. È stato costituito un '**Comitato scientifico**', formato da 4 componenti indicati da enti locali e

---

<sup>23</sup> Affermazioni analoghe sono riportate nel sito del Comune <http://www.comune.bologna.it/news/passante-di-bologna-luned-12-settembre-prosegue-il-confronto-pubblico> e dell'Urban Center di Bologna <http://www.urbancenterbologna.it/42-urbancenter/1404-passante-di-bologna-gli-incontri-di-presentazione>

<sup>24</sup> Secondo il Ministero della semplificazione p. 6 'la consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l'imparzialità del processo...'

Università di Bologna (F. Belpoggi - Istituto Ramazzini -, L. Bobbio - già UniTo -, P.P. Diotallevi - UniBo -, G. Leone - UniBo -); non è dato sapere se questi membri del Comitato abbiano ricevuto o meno un compenso; a questi componenti sono stati aggiunti in un secondo momento 3 esperti indicati dai comitati (A. Bucchi - già UniBo -, A. Faggioli - già Direttore Dip. Prevenzione AUSL di Bologna -, G.B. Vai - già UniBo -); questi ultimi hanno potuto prendere parte solo a 2 delle 4 riunioni del Comitato (RC, 64). Il primo di questi incontri si è tenuto il 1 settembre, pochi giorni prima della prima assemblea di quartiere, quindi quando il processo si trovava ormai a uno stadio piuttosto avanzato.

Va evidenziato come tutti i componenti siano **esperti ‘nel merito’** delle questioni in discussione (inquinamenti, trasporti, ecc.); solo L. Bobbio è un **esperto ‘di metodo’**, ovvero di processi di coinvolgimento. Eppure il Comitato scientifico è chiamato a supervisionare e controllare lo svolgimento del CP e **‘garantire la correttezza del processo’** (Bobbio 2016, 28).

A fronte di tale mandato, non risulta - almeno pubblicamente - peraltro alcun intervento del Comitato nel merito del processo. Il **raffronto con il DP di Genova** sotto questo profilo appare significativo: in quel caso la analoga Commissione (presieduta da L. Bobbio, si noti) aveva rigettato il documento progettuale presentato da ASPI riconoscendo che presentava rilevanti omissioni e richiedendo integrazioni (Marchetta 148; Bobbio 2010, 125). Sempre nel caso di Genova, la Commissione ‘non ha potuto fare a meno di’ affrontare anche la **questione dell’opportunità dell’opera**, benché il mandato del Comune consistesse esclusivamente nella considerazione delle 5 opzioni di tracciato presentate; a questo fine ha convocato un laboratorio sui flussi di traffico approdando ‘a riflessioni più ampie sulla mobilità e possibili soluzioni di tipo non autostradale’ (Bobbio 2010, 133). Dunque, a fronte di problematiche e questioni sollevate dai cittadini molto simili, il comportamento del Comitato a Bologna risulta assai diverso.

In realtà, quello del Comitato non è stato inteso come un ruolo di garanzia imparziale; infatti, alcuni componenti del Comitato scientifico (in particolare F. Belpoggi nel corso dell’incontro tematico ‘Ambiente e salute’) sono intervenuti prendendo **posizione a favore dell’allargamento** (Marchetta, 140; RC, 28) (sull’intervento della dott.ssa Belpoggi si veda il par. 6.4): che i membri del Comitato intervengano nel merito del tema in discussione è semplicemente in contrasto con un ruolo di garanzia e sconfessa completamente la loro neutralità<sup>25</sup>.

Un altro aspetto connesso all’imparzialità del processo riguarda il soggetto che cura e gestisce il CP; ai sensi dell’art. 3 bis dell’Accordo tale attività sono affidate a ‘specifiche professionalità con comprovata esperienza’, scelte da ASPI di concerto con le altre Parti proponenti. La scelta è ricaduta sulla società Avventura Urbana<sup>26</sup> di Torino.

---

<sup>25</sup> Si veda anche l’intervista al resto del Carlino, 5.5.16, p. 4. Il fatto che la dott.ssa Belpoggi sia anche direttrice del Centro di ricerca dell’Istituto Ramazzini, la cui sede si trova a Bentivoglio, ubicato in un’area non distante dal tracciato del precedente Passante Nord, potrebbe far intravedere anche un conflitto d’interessi.

<sup>26</sup> In merito all’effettiva indipendenza di Avventura Urbana va anche considerato come la presidentessa di AU fino a gennaio 2016, I Romano, sia ora Commissaria per il Governo per i Terzo Valico, dopo averne curato il Dibattito Pubblico; (per questo si è dimessa da presidentessa di AU

La presenza di **professionisti** nei processi partecipativi che rispecchiano lo ‘stato dell’arte’ è ormai un dato consolidato nella pratica internazionale, che può contribuire alla qualità dei processi (a condizione che rispecchino certi *standards*<sup>27</sup>). La professionalità e l’esperienza possono assicurare che le **competenze** siano adeguate; invece, non assicurano l’indipendenza (come affermato dal SIA, 3). Il soggetto che mette al servizio del processo le sue competenze professionali è nominato dal Proponente dell’opera e (come è giusto che sia trattandosi di prestazione professionale) per la sua attività riceve un compenso (peraltro non è dato conoscere questo dato, nonostante la richiesta in tal senso dei comitati di cittadini); può dunque essere una garanzia di competenza, ma **certamente non di imparzialità**. Considerazioni analoghe valgono anche per i **facilitatori** dei tavoli, che quindi non possono vantare alcuna ‘indipendenza’ (contrariamente a quanto afferma la RC, 70).

Infine, sempre in tema di garanzie, va notato come non siano previsti, in fase attuativa e di realizzazione dell’opera, neppure meccanismi di coinvolgimento dei cittadini nel **monitoraggio successivo** degli interventi ‘concessi’ (i cd Residential Advisory Boards - RAB -).

## Consenso

I processi partecipativi (e in particolare di segno dialogico-deliberativo) vanno valutati in relazione alla loro capacità di produrre un qualche grado di **consenso o almeno parziale condivisione fra i partecipanti** in merito a un corso d’azione da seguire. La questione si è posta in misura molto limitata visto che lo scopo del CP, come discusso, non era di definire un possibile tracciato, né tanto di individuare possibili altre opzioni rispetto a quello autostradale; i partecipanti degli incontri di quartiere hanno potuto unicamente formulare domande; solo gli esperti (anche dei

---

nel dicembre 2015). A proposito del Terzo Valico ha dichiarato: ‘va rotto il paradosso che non è possibile fare opere e garantire salute. Per questo occorre una grande opera di mediazione e un vero dibattito pubblico’ (8.4.16). Anche se dimissionaria, è intervenuta in polemica con gli articoli dei Wu Ming sulla vicenda del Passante (utilizzando la pagina FB di Avventura urbana); la questione del conflitto d’interesse tra i due ruoli è stato anche sollevato dai comitati con il Terzo Valico TAV (WBWM).

<sup>27</sup> Tali standards sono rinvenibili in documenti formulati dalla comunità dei practitioners; si vedano ad esempio i Core values dell’International Association for Public Participation al sito <http://www.iap2.org/?page=A4>:

- Public participation is based on the belief that those who are affected by a decision have a right to be involved in the decision-making process.
- Public participation includes the promise that the public's contribution will influence the decision.
- Public participation promotes sustainable decisions by recognizing and communicating the needs and interests of all participants, including decision makers.
- Public participation seeks out and facilitates the involvement of those potentially affected by or interested in a decision.
- Public participation seeks input from participants in designing how they participate.
- Public participation provides participants with the information they need to participate in a meaningful way.
- Public participation communicates to participants how their input affected the decision.

in Italia iap2 e INU hanno promosso una ‘Carta della partecipazione’ disponibile al sito [http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta\\_della\\_Partecipazione\\_illustrata.pdf](http://www.inu.it/wp-content/uploads/Carta_della_Partecipazione_illustrata.pdf).

comitati) hanno potuto discutere nel merito degli aspetti tecnico-scientifici, ma nulla nella modalità di svolgimento mirava a favorire la ricerca di terreni comuni; anzi, ogni esperto ha avuto modo di esporre le proprie considerazioni, ma non vi è stato alcun tentativo da parte degli organizzatori del CP di ricercare posizioni condivise. Solo nel laboratorio di progettazione, come accennato, si è entrato nel merito di alcune proposte di mitigazione circoscritte, ma risulta che neppure qui la discussione è stata finalizzata a ricercare proposte condivise; di fatto, come accennato almeno per alcuni quartieri le proposte erano già state concordate tra i cittadini **al di fuori** del CP! In ogni caso, neppure il laboratorio aveva la possibilità di concordare e decidere alcunché (come si è detto, la decisione non viene presa dal CP, ma è affidata alla decisione discrezionale dei Proponenti; RC, 7). A differenza dei processi deliberativi che tipicamente mirano a generare un qualche tipo di **prodotto finale** (un documento, una raccomandazione, ecc.), nel caso del CP (analogamente a quanto avviene nei Dibattiti alla francese) il prodotto finale è la Relazione conclusiva **redatta e presentata dal gestore del processo, non dai partecipanti**. Insomma, il CP non ha cercato soluzioni condivise (Marchetta 122).

## Conclusioni

Riassumendo le considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti, da un'attenta valutazione del CP emerge chiaramente come l'obiettivo del CP consistesse nel ratificare **una decisione già presa** e non modificabile; da questo discende la caratterizzazione del processo sotto le dimensioni analizzate:

- **Empowerment:** il grado di **influenza** del processo sulla decisione è estremamente limitata e riguarda solo 'variazioni minime' (L. Bobbio 2016, 29); discussione e proposte non possono investire gli aspetti del *se*, del *cosa* o del *dove*, ma riguardano in misura limitata il *come*, ovvero i possibili interventi di mitigazione; le decisioni sono affidate alla discrezionalità dei proponenti senza alcun impegno, e neppure trasparenza sulle risorse disponibili.
- **Inclusione:** il CP è specificamente rivolto a chi è più direttamente toccato già ora dalla presenza di autostrada/tangenziale e ne soffre gli impatti negativi, e pertanto ha molto da temere dall'ulteriore ampliamento e cerca - giustamente - di 'limitare i danni'; facendo leva sulle difficoltà di questi residenti, l'intento del CP è di ammansire questi cittadini rendendoli 'corresponsabili' del progetto finale. Pertanto, al di là del dato numerico, il CP non ha assicurato (né era interessato a farlo) la presenza di una pluralità e diversità di voci rappresentative della città (metropolitana), inficiando così la utilità e legittimità stessa del processo.
- **Informazione:** sia la documentazione disponibile che le presentazioni di ASPI e dei suoi tecnici ed esperti durante gli incontri sono state finalizzate a giustificare il progetto; pur consentendo agli esperti dei comitati cittadini (peraltro numericamente in minoranza) di intervenire e confrontarsi con gli esperti dei Proponenti, nel complesso sono mancate informazioni bilanciate e/o indipendenti, e fornite in tempo utile, che consentissero la formazione di opinioni informate e 'ben ponderate'; il tempo a disposizione dei cittadini per reperire ed elaborare conoscenze è stato del tutto inadeguato rispetto alla complessità della questione in discussione (in netto contrasto con la Convenzione di Aarhus), e vi è un'evidente disparità di risorse a disposizione dei Proponenti rispetto ai cittadini.

- **Dialogo:** in considerazione del ‘mandato’ del CP, il processo non aveva alcun interesse a favorire un reale dialogo; del resto, **i tempi** erano del tutto insufficienti, rispetto sia alle implicazioni e portata dell’opera che rispetto ad altre esperienze e normative similari.
- **Deliberazione:** per quanto il CP abbia tentato di ‘accreditarsi’ come processo deliberativo, anche sotto questo profilo, in ragione dei suoi obbiettivi non emergono elementi deliberativi, ovvero tesi a soppesare diverse opzioni e le loro implicazioni, positive e negative; anzi, il processo non è stato neppure in grado di incorporare punti di vista e preferenze di segmenti della società (come dimostra la vicenda dell’uscita n. 9 di san Donato).
- **Consenso:** anche sotto questo profilo il ‘mandato’ del CP non prevede la ricerca di soluzioni condivise né tra i partecipanti né fra questi i Proponenti.
- Garanzie adeguate e credibili di **imparzialità e neutralità** del processo e della sua gestione risultano assai deboli (ad esempio sotto il profilo dell’impostazione del CP o delle informazioni fornite) o del tutto assenti (come dimostra il fatto che alcuni membri del Comitato scientifico si sono schierati apertamente).

Come ha riconosciuto in un recente articolo (L. Bobbio 2016) un autorevole membro del Comitato scientifico del CP (anzi, come si è visto, l’unico membro con specifiche competenze in merito a processi), **le critiche al CP, ‘non sono del tutto ingiustificate’** (salvo poi sostenere che ‘è difficile dire astrattamente in che misura una critica è giustificata o no: non si può stabilire una netta linea di demarcazione tra i processi buoni e quelli cattivi’ - L. Bobbio 2016, 30 -; il senso dell’affermazione sembra tesa a sostenere che non si possa distinguere il ‘colore delle vacche’: sono tutte grigie, di notte. Eppure qui non si tratta di un caso astratto, ma di un caso specifico, in cui è possibile fare un po’ di luce e distinguere i colori; è questo che le precedenti pagine hanno tentato di fare attraverso una valutazione del processo del CP).

In ultima istanza, la cartina al tornasole per valutare un processo partecipativo è piuttosto chiara e basta porsi una semplice domanda: **quanto conta, quanta influenza esercita sulla decisione?** Da questa angolazione, il processo del CP nel complesso costituisce un **esempio classico di DAD:** Decidi, Annuncia (la decisione già presa), poi Difendila (a spada tratta). Questa sindrome è stata (ed è ancora) tipica di molti processi di VIA, una procedura introdotta sin dagli anni ’70 proprio per affrontare i conflitti localizzativi anche con un simulacro di partecipazione (le udienze pubbliche previste nella procedura di VIA). Il CP veste le sembianze di un processo di coinvolgimento al fine di ratificare una decisione già assunta e che, nella sua essenza (il *se* e il *cosa* fare) non può essere messa in discussione.

Di nuovo le parole di un autorevole membro del Comitato scientifico centrano perfettamente la questione: è un calzante esempio di ‘percorso addomesticato, dove l’apertura è apparente dal momento che si sottopongono alla discussione **decisioni già prese e dove le opinioni dei cittadini sono destinate ad avere un peso del tutto trascurabile**’ (L. Bobbio 2016, 29). E ancora, come afferma un’altra esperta di processi partecipativi: perché il DP (ma si applica anche al CP) ‘costituisca una strategia promettente’... ‘è **necessario che il progetto si trovi ancora a uno stadio iniziale.** In caso contrario la consultazione (NB) sarà percepita come un’iniziativa di facciata volta ad acquisire il consenso su scelte già compiute’... un’operazione di

marketing volta a conquistare il consenso anticipato delle popolazioni interessate' (Romano 2012, 41). Se due autorevoli esperti (coinvolti più o meno direttamente nella gestione del CP) esprimono queste opinioni, non possiamo che sottoscriverle.

Per inciso, in considerazione dell'esperienza di Genova, si poteva legittimamente supporre che in **ASPI** si fosse innescato un processo di apprendimento organizzativo; alla luce del CP, è evidente che purtroppo questo non è avvenuto (a scapito della credibilità delle sue intenzioni in altri futuri casi analoghi). Considerazioni analoghe valgono anche per i consulenti e membri del Comitato scientifico che pure avevano gestito il Dibattito di Genova, in considerazione del ruolo che hanno accettato di svolgere a 'copertura' e legittimazione di un processo così 'ambivalente' e molto più che solo un processo 'imperfetto' che presenta 'qualche smagliatura'(Bobbio 2016, 30). Bologna, 6 anni dopo il DP della Gronda, non si merita neppure quello che ha avuto Genova (che pure già era troppo poco e insufficiente).

Ritornando quindi alla 'scala' di S. Arnstein descritta sopra, si può concludere che il CP costituisce una forma di **coinvolgimento simbolico con tracce di manipolazione**, in cui la voce dei cittadini conta poco o nulla: tutto ciò che la partecipazione effettiva non è. In alcune sue componenti il CP presenta i tratti della **informazione** (unidirezionale dai Proponenti ai partecipanti e più in generale ai cittadini, in altre di **consultazione** (*rectius*, consulenza?). Della partecipazione c'è la forma (la coreografia, i tavoli facilitati, in parte la struttura del percorso...), **manca** la sostanza: vera partecipazione è **una discussione a tutto tondo su tutte le opzioni, inclusa la 'opzione zero'**.

Su questa base, è **lecito chiedersi se** sia il CP sia una qualche forma sia put tenue di partecipazione o semplicemente, seguendo S. Arnstein, **non-partecipazione**.

Un aspetto particolarmente importante è il fatto che i processi partecipativi mirano non solo a coinvolgere i cittadini, ma a (ri)generare **capitale sociale**, una risorsa preziosa per le comunità e per la loro crescita (anche economica); la partecipazione produce non solo beni 'tangibili' (ad es. opere infrastrutturali), ma anche, e forse più importante, beni 'immateriali' afferenti alla sfera della cultura politica.

Nello specifico caso in esame non è possibile intravedere alcun contributo del CP in questa direzione. Al contrario. Sotto il profilo 'verticale', ha acuito **la conflittualità e la sfiducia** di molti cittadini nei confronti delle Amministrazioni e del modo in cui assumono le decisioni rilevanti (mentre l'intento dei processi effettivamente partecipativi è diametralmente opposto). Tra l'altro, il livello di fiducia di molti cittadini nelle Amministrazioni erano già bassi in ragione di questioni pregresse (la richiesta di 3.000 cittadini di collocare centraline fisse lungo il tracciato nel luglio 2016, senza risposta; la mancata attuazione delle prescrizioni - fascia boscata e monitoraggio - del DM di VIA del 2000).

Infatti, sotto il profilo dell'efficacia del CP, non ha affatto eliminato o ridotto la **conflittualità**, se questo era, al di là delle dichiarazioni, il suo obiettivo reale, anzi l'ha esasperata: è indicativo in tal senso il fatto che i comitati stiano attivando una pluralità di azioni di contrasto (invio di una petizione al Consiglio europeo in



considerazione delle violazioni di normative UE, diffida, ricorso in via giudiziaria, ecc.).

Inoltre, sotto il profilo ‘orizzontale’, piuttosto che **coinvolgere la comunità metropolitana** in una riflessione comune, **si è persa una straordinaria e difficilmente ripetibile occasione** per creare senso di appartenenza alla nuova dimensione istituzionale della Città metropolitana. Anzi, intenzionalmente o meno, il CP ha cercato di mettere i cittadini gli uni contro gli altri; ma, se una tensione, se non un conflitto, tra comitati è emersa sottotraccia, è proprio il modo in cui è stato strutturato il processo decisionale (prima un Passante Nord senza coinvolgere i cittadini, e neppure i Sindaci<sup>28</sup>) ad aver messo i cittadini in contrapposizione fra loro (fra i residenti di Bologna che temono gli effetti negativi dell’ampliamento e quelli della pianura, che non vogliono veder tornare in campo l’opzione Nord, per gli stessi motivi).

**Il danno ingenerato dal CP di Bologna va anche ben oltre il caso specifico** e oltre il territorio bolognese: ha inferto un grave colpo alla credibilità della partecipazione dei cittadini<sup>29</sup> rischiando di condannare la partecipazione dei cittadini ‘alla irrilevanza, che si accompagna al sospetto sul loro uso strumentale da parte del potere’ (L. Bobbio 2016, 29) quando è finalizzato, nelle aspettative dei Proponenti, semplicemente a depotenziare la conflittualità sociale. Il processo relativo al Passante di Bologna ha messo indietro le lancette dell’orologio storico di decenni rispetto allo ‘stato dell’arte’ internazionale, ma anche italiano, inferendo **un serio vulnus alla credibilità della partecipazione, alla fiducia dei cittadini nelle Amministrazioni**, e alla capacità del ‘sistema Italia’ di affrontare questi processi decisionali in modo efficace, consensuale e innovativo.

---

<sup>28</sup> Si veda ad es. il comunicato stampa mandato ai giornali a firma di 9 Sindaci dell’area metropolitana di Bologna che ne esprime l’opinione sul nuovo progetto preliminare del Passante Nord. *“Autostrade ha presentato il progetto preliminare, ma ci teniamo a ribadire che le esigenze e le necessità che abbiamo formalizzato per salvaguardare e tutelare i nostri territori non sono cambiate.*

*Quasi tutte le nostre istanze non hanno ancora ricevuto riscontro e ciò è avvenuto anche perché i comuni e la città metropolitana da gennaio non sono stati coinvolti.*

*Siamo amministratori responsabili: analizzeremo il progetto preliminare, ma a fronte del fatto che la documentazione dovrà essere completata con le puntuali risposte ai nostri quesiti.*

*La realizzazione di una infrastruttura così imponente ed impattante non può essere determinata da una semplice dichiarazione circa la sua strategicità: moltissimi anni sono trascorsi dalla sua ideazione, nel frattempo sono avvenuti cambiamenti epocali, a livello economico, sociale, infrastrutturale, urbanistico. La Regione Emilia Romagna sta lavorando ad una legge sul consumo di suolo alla luce di nuove consapevolezze e di nuova volontà di porre in essere politiche lungimiranti: siamo certi di averla al nostro fianco nel rivendicare una vera attualizzazione dei progetti finalizzati ad una mobilità sostenibile ed efficace che guarda con realismo al futuro. Ciò richiede alla politica di essere coerente nelle sue scelte e questo riguarda anche una infrastruttura come il passante nord.” (12 ottobre 2015).*

<sup>29</sup> Gli articoli di Bukowski e Wu Ming citati in bibliografia ne sono una significativa conferma.

## Abbreviazioni utilizzate

ASPI Autostrade per l'Italia

CP Confronto Pubblico

DP Dibattito Pubblico

RC: Relazione conclusiva del Confronto pubblico Passante di Bologna, novembre 2016

SIA: Studio di Impatto Ambientale relativo al passante di mezzo; [www.va.miambiente.it](http://www.va.miambiente.it)

WBWM: articoli di Wolf Bukowski e Wu Ming ne l'Internazionale online

---

## Riferimenti bibliografici

Autostrade per l'Italia, *Confronto pubblico Passante di Bologna, Dossier di progetto*, luglio-ottobre 2016.

Autostrade per l'Italia, *Potenziamento del sistema Tangenziale di Bologna tra Borgo Panigale e San Lazzaro. Progetto definitivo. SIA. Quadro di riferimento programmatico- Relazione.*

Arnstein, S., *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of American Institute of Planners*, 35, 4, luglio, 1969, pp. 216-24.

Bobbio, L., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere, il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Trimestrale di Politiche Pubbliche*, aprile 2010, pp. 119-146.

Bobbio, L., *La partecipazione imperfetta*, in *Sentieri Urbani* n. 21, dicembre 2016, pp. 28-31.

Brombal, D., Moriggi, A. e Marcomini, A., *Evaluating public participation in Chinese EIA. An integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 62, pp. 49-60, 2017.

Bukowski, W. e Wu Ming, *Il passante di Bologna*, in *Internazionale online*

<http://www.internazionale.it/reportage/wolf-bukowski/2016/12/03/passante-bologna-autostrada>

<http://www.internazionale.it/reportage/wolf-bukowski/2016/12/10/passante-bologna-facilitatori>

<http://www.wumingfoundation.com/giap/2016/12/il-passante-di-bologna-terza-puntata-pettinare-il-verde-dipingere-lazzerro-e-una-risposta-ad-avventura-urbana/#more-27145>

<http://www.internazionale.it/reportage/wolf-bukowski/2016/12/21/passante-di-bologna-terza-puntata>

<http://www.wumingfoundation.com/giap/2017/01/il-passante-di-bologna-quarta-puntata-assedio-e-resistenza-sotto-la14/>

<http://www.wumingfoundation.com/giap/2017/01/il-passante-di-bologna-quinta-puntata-dai-facilitatori-ai-buttafuori/>

Confronto pubblico Passante di Bologna, *Relazione conclusiva. Obiezioni e proposte emerse nel confronto pubblico*, a c. del responsabile del confronto pubblico.

Lewanski, R., *Valutare la partecipazione: una proposta theory-based e user-oriented*, in Bobbio, L. (a c. di), *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Carocci, Roma, 2013, pp. 277-322.

Marchetta, G., *La partecipazione a Bologna. Il caso del 'Confronto pubblico Passante di Bologna'*, tesi di laurea in Democrazia Partecipativa, Università di Bologna, novembre 2016.

Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, *Linee guida alla consultazione pubblica in Italia, bozza per consultazione*, 30.1.17, <http://www.lineaamica.gov.it/notizie/consultazione-pubblica-linee-guida-consultazioni-pubbliche>.

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

Romano, I. *Cosa fare, come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2012.