

PARTECIPAZIONE E GRANDI OPERE. IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA COME ESPERIMENTO PER UNA APPLICAZIONE NAZIONALE.

Irene ROSSETTI¹, Claudia CASINI²

SOMMARIO

Alla luce dell'obbligatorietà della pratica del Dibattito Pubblico sulle grandi opere introdotta dal 2013 in Regione Toscana e dal 2016 nel nuovo codice degli Appalti a scala nazionale, il paper propone una riflessione sul Dibattito Pubblico Regionale toscano sul progetto di recupero e ampliamento del porto di Livorno.

Dopo un inquadramento del contesto territoriale, politico ed istituzionale, viene descritto il progetto oggetto di Dibattito Pubblico e le caratteristiche del processo appena concluso: gli attori principali, le risorse informative e i materiali messe a disposizione, la metodologia scelta, i risultati ottenuti.

Si introduce quindi una riflessione sul ruolo di professionisti del planning nella costruzione di una politica inclusiva dai caratteri innovativi, composta, tra le altre cose, da mediazione e facilitazione. Saranno le competenze relazionali, tecniche e politiche dei planner, in relazione al contesto livornese, a descriverne punti di forza e debolezza nell'esercizio della riflessione nel corso dell'azione.

Il caso di Livorno viene messo a confronto con altri percorsi decisionali su grandi opere che invece non sono stati soggetti a Dibattito Pubblico, come ad esempio quello dell'aeroporto di Firenze.

¹ Università IUAV di Venezia, Scuola di dottorato, Palazzo Badoer, San Polo 2468, 30125, Venezia, e-mail: irene.rossetti@consultant.com

² Università di Pisa, Polo Universitario Sistemi Logistici, Villa Letizia - Via dei Pensieri, 60 - 57128 Livorno, e-mail: claudia.casini@ing.unipi.it

1. Introduzione

Il Dibattito Pubblico è un percorso di informazione, discussione e confronto pubblico che si sviluppa riguardo ad una grande opera; viene utilizzato in Quebec e in Australia, mentre in Europa il paese caposcuola è sicuramente la Francia, dove il *Débat Public* è stato istituito e regolamentato in varie fasi dal 1995 in poi.

Ci sono alcuni elementi fondamentali che caratterizzano i processi di Dibattito Pubblico.

Gli obiettivi di un Dibattito Pubblico sono sostanzialmente tre: informare i cittadini sul progetto, attraverso l'esposizione di tutti i dettagli messi a disposizione dal proponente; permettere ai cittadini di esprimere opinioni e punti di vista, verificando come questi condizionano le successive decisioni tecniche e politiche; fornire indicazioni ed elementi utili al proponente per elaborare meglio il suo progetto in relazione alle caratteristiche del territorio e al modello di sviluppo di riferimento.

Il progetto da sottoporre a Dibattito Pubblico non deve quindi essere ancora in uno stato avanzato, anzi dovrebbe essere in una fase di massima, in modo che sia ancora possibile la scelta tra ipotesi progettuali alternative, compresa la cosiddetta "opzione 0": si deve quindi poter discutere anche sull'opportunità dell'opera (il se) oltre che sui dettagli del progetto (il come).

Inoltre il Dibattito Pubblico si deve svolgere con regole e tempi certi e stabiliti in fase preliminare e si deve concludere con una decisione chiara al termine del processo.

Il proponente dell'opera non è vincolato a dover rispettare l'esito del Dibattito Pubblico, ma si impegna pubblicamente e preventivamente ad assumerlo nella massima considerazione e ad argomentare le ragioni per cui farà propri i risultati o invece se ne discosterà.

Entrando nello specifico del processo, si può dire che ai cittadini coinvolti deve essere offerta una informazione adeguata e capillare che li metta nelle condizioni di poter partecipare al Dibattito "a ragion veduta"; inoltre vengono organizzati momenti e spazi di incontro, approfondimento e discussione su tutti gli aspetti rilevanti del progetto che si discute. Si deve creare un contraddittorio "alla pari" tra le amministrazioni pubbliche, i proponenti (privati o pubblici) e i cittadini organizzati e singoli interessati.

In genere il Dibattito Pubblico viene gestito da un organismo terzo e neutrale, sufficientemente competente e autorevole per conferire al dibattito pubblico la necessaria credibilità.

Il Dibattito Pubblico non deve essere inteso come un percorso di concertazione né di decisione collettiva né di costruzione del consenso. L'attivazione di Dibattito Pubblico risponde alla preoccupazione circa le conseguenze delle scelte amministrative sull'ambiente e sul paesaggio, sulla qualità della vita e sullo sviluppo economico; è un modo per affrontare in modo aperto e trasparente le contrarietà, i timori, i conflitti così come le possibili alternative alle scelte in discussione.

In Italia negli ultimi anni il Dibattito Pubblico è stato già sperimentato in alcuni casi, come per il progetto turistico di recupero del borgo di Castelfalfi nel 2007 (Paba et altri, 2009), e per la Gronda di Genova nel 2009 (Pomatto, 2011).

La Regione Toscana si è dotata di una legge che definisce la procedura di Dibattito Pubblico dal 2007; a seguito dell'aumentare della conflittualità sul territorio nazionale per la costruzione delle grandi opere, e dopo una riflessione sulle vicende della TAV in Val di Susa, il Dibattito Pubblico è stato introdotto come obbligatorio nel nuovo Codice degli Appalti, Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 art.22, recentemente approvato.

1.1 L'esperienza della Regione Toscana

La Regione Toscana dispone dal 2007 di una Legge Regionale sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, la LR69/2007, che è stata recentemente rivista alla luce della valutazione delle esperienze prodotte nei cinque anni di applicazione ed è stata sostituita dalla LR46/2013.

La prima versione della legge prevedeva la possibilità (facoltativa) di attivare il Dibattito Pubblico Regionale (DPR) su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell'intera comunità regionale; il confronto si doveva articolare sulla base di regole precise per un periodo di sei mesi, e doveva essere organizzato e condotto sotto la responsabilità dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, ovvero un organo terzo, indipendente e neutrale.

Il Dibattito Pubblico si sarebbe dovuto dispiegare attraverso varie fasi di confronto attraverso il ricorso ad una pluralità di strumenti partecipativi: la diffusione di una base di documentazione tecnica ampia e

condivisa, l'interrogazione di esperti, forum tematici o altri momenti "regolati" di discussione tra i cittadini e di verifica sul formarsi e il mutare delle loro opinioni e preferenze, l'uso di internet e delle nuove tecnologie dell'informazione, ecc. Purtroppo, negli anni di applicazione della Legge Regionale 69/2007, il DPR ha stentato a decollare per varie ragioni pratiche e politiche, e nella sostanza non è stato possibile attivarlo su nessuna delle opere in discussione in quel periodo.

Per questo motivo nella seconda versione della Legge Regionale, la LR46/2013 attualmente in vigore, il Dibattito Pubblico Regionale è stato reso obbligatorio per specifiche tipologie di opere.

All'art.7 la LR46/2013 definisce il Dibattito Pubblico regionale come "un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica."

La legge stabilisce che il Dibattito Pubblico si svolga nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, quando le opzioni sono ancora aperte, e comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva; inoltre lo svolgimento del Dibattito Pubblico è condizione per l'avvio della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), nell'ambito della quale si tiene conto di quanto già emerso dallo stesso Dibattito Pubblico.

In Regione Toscana il Dibattito Pubblico è obbligatorio per:

- A. le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000;
 - B. le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000;
 - C. le opere di iniziativa privata che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000.
- In tal caso l'Autorità coinvolge il soggetto promotore perché collabori alla realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie.

Il Dibattito Pubblico è invece facoltativo per le opere che comportano investimenti complessivi fra 10 e 50 milioni di euro e che presentano comunque rilevanti profili di interesse regionale.

Inoltre il Dibattito Pubblico si svolge anche su opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi (infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, porti e aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione).

La legge definisce nello specifico il coordinamento tra il DP e la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) di competenza regionale o provinciale ai sensi della LR10/2010 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione di incidenza): in particolare lo svolgimento del Dibattito Pubblico è condizione per l'avvio della procedura di valutazione.

1.2 Il Dibattito Pubblico a scala nazionale

L'esperienza toscana è significativa di per sé, ma lo diventa ancora di più alla luce della recente approvazione del nuovo Codice degli Appalti, Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

All'art.22 si stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori delle opere indicano e curano il Dibattito Pubblico, i cui esiti e le osservazioni raccolte dovranno essere pubblicati con i documenti relativi all'opera, dovranno essere valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e discussi in sede di conferenze di servizi.

Oggetto di Dibattito Pubblico nazionale saranno i progetti di fattibilità, avviati dopo l'entrata in vigore del Codice, relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio.

La definizione dei criteri per l'individuazione delle opere, le modalità di svolgimento e il termine della procedura di Dibattito Pubblico è stata rimandata ad un successivo regolamento, che dovrà essere adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice degli Appalti (aprile 2017), su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

2 Il Dibattito Pubblico Regionale sul Porto di Livorno: una descrizione del contesto

2.1 Il rapporto tra Livorno e il suo porto

La città di Livorno, nata attorno al proprio porto, ha visto la propria realtà urbanistica e socio-economica sempre influenzata da esso, seppure con un rapporto in continuo mutamento e, nell'ultimo secolo, spesso in una direzione conflittuale.

La programmazione dell'area portuale si trova oggi a dover dare risposte a domande che appartengono a scale sostanzialmente diverse: la mondializzazione dei traffici e la competizione nel mercato globale consigliano di orientare le attività e le dimensioni delle strutture portuali secondo le tendenze internazionali (gigantismo, containerizzazione); il ruolo economico del porto di Livorno impone di guardare all'area vasta e all'integrazione regionale; nello stesso tempo la contiguità del porto con il centro della città di Livorno obbliga a porre una particolare attenzione al agli equilibri locali, soprattutto dal punto di vista ambientale.

La programmazione dell'area portuale livornese è stata affidata per più di 60 anni allo strumento urbanistico elaborato nel secondo dopoguerra, il piano Regolatore Portuale del 1953, e alle sue varianti e adeguamenti tecnico-funzionali.

Gli strumenti e gli atti di governo del territorio che concorrono a determinare l'assetto fisico delle aree portuali sono, ai sensi della normativa vigente, il Piano Regolatore del Porto (PRP) - elaborato dall'Autorità Portuale e approvato dalla Regione - in modo concorrente con gli strumenti di governo del territorio degli enti territoriali competenti (Comune, Provincia, Regione).

L'iter di elaborazione dei nuovi PRP, definito dalla Legge n.84/1994, si è rivelato in questi anni quasi ovunque molto lungo, tortuoso e dagli esiti incerti (Casini, 2016). Le cause di problematicità riscontrate possono essere ricondotte in sostanza al difficile rapporto con la pianificazione comunale, alle difficoltà nelle procedure di valutazione ambientale e, in alcuni casi, allo svilupparsi di contenziosi legali.

Dopo circa 60 anni di discussioni, nel mese di Marzo 2015 è stato approvato il nuovo Piano Regolatore del Porto (PRP) di Livorno, contemporaneamente alla variante relativa al porto degli strumenti urbanistici comunali. Il PRP è un vero e proprio piano strategico sul futuro del porto operativo e del comparto porto-città, ma contiene comunque la previsione della realizzazione di alcune opere.

2.2 Il Dibattito Pubblico sul porto di Livorno

L'opera più rilevante prevista dal PRP è senza dubbio la cosiddetta Piattaforma Europa, ovvero l'espansione a mare del porto di Livorno che praticamente raddoppierà l'estensione dell'area portuale. L'opera è stata oggetto di un approfondito Studio di Fattibilità (Febbraio 2016) e l'Autorità Portuale livornese sta studiando la miglior soluzione dal punto di vista funzionale, realizzativo (compresa la suddivisione in stralci funzionali) ed economico-finanziario. La Piattaforma Europa (e in particolare la sua prima fase di attuazione) ricade pienamente nei casi delle opere che la LR46/2013 prevede di sottoporre a Dibattito Pubblico regionale.

Un altro ambito di trasformazione previsto dal PRP e che ha costituito oggetto del dibattito pubblico è quello che riguarda l'area della Stazione Marittima, una cerniera fondamentale tra l'area portuale destinata al traffico crociere e traghetti e il centro storico della città di Livorno. Su quest'area è stato redatto uno studio generale (masterplan) e una proposta di piano attuativo che l'Autorità Portuale sta discutendo in questi mesi con il Comune di Livorno.

Figura 1 Gli ambiti di discussione del Dibattito Pubblico: in arancione (a sinistra, cioè a nord) la Piattaforma Europa e in rosso (a destra, cioè a sud) la Stazione Marittima



Fonte: Nostra elaborazione su foto Autorità Portuale di Livorno-Scovavento

1.1.1 Piattaforma Europa

Il porto di Livorno ha una rilevanza nazionale e internazionale dovuta alle grandi potenzialità geografiche e ai volumi di traffico merci e passeggeri movimentati.

Il nodo logistico di Livorno è considerato di primaria importanza anche a livello europeo, tanto che è stato inserito come nodo primario della rete di infrastrutture cosiddetta Ten-T sul corridoio Scandinavo – Mediterraneo, che si estende dal confine russo-finlandese a Stoccolma, attraversa la Svezia meridionale, la Danimarca, la Germania, l'Austria occidentale, l'Italia e raggiunge Malta, comprendendo ferrovie, strade, aeroporti, porti, terminali ferroviario-stradali e sezioni di “autostrada del mare”.

Tuttavia le infrastrutture portuali presentano anche dei limiti oggettivi, per esempio in termini di scarsa profondità dei fondali, e le analisi del mercato del trasporto marittimo evidenziano come, a situazione invariata, il porto di Livorno rischi di essere marginalizzato dai porti concorrenti e dall'evoluzione delle dimensioni delle navi riducendo il lavoro e i traffici alla stregua di un piccolo porto locale, con tutte le inevitabili conseguenze sull'economia del territorio.

L'Autorità Portuale, con il progetto della Piattaforma Europa, si propone di garantire al porto di Livorno di continuare ad essere un importante attore dell'economia marittima italiana come lo è stato fino ad oggi.

La Piattaforma Europa è un grande piazzale a mare suddiviso in due aree specifiche da un grande canale centrale, la Darsena Europa: il terrapieno sud è il più grande e sarà destinato ad un terminal per il traffico di contenitori, servito anche da un ramo ferroviario a servizio di ambedue le banchine; il terrapieno nord sarà destinato allo svolgimento dei traffici delle Autostrade del mare e verrà utilizzato dalle navi merci e passeggeri, come i traghetti per le isole. Alla radice dei due terrapieni sarà presente un'area operativa dove si potranno insediare attività di vario tipo (logistica, trasformazione...).

Oggetto del Dibattito Pubblico è stata la prima fase realizzativa della Piattaforma Europa, che consiste nella realizzazione di tutte quelle opere necessarie alla entrata in servizio del nuovo terminal per contenitori sul terrapieno sud, in grado di ospitare navi di ultima generazione, ovvero anche le opere di difesa necessarie per garantire l'accesso in porto alle navi e la protezione del nuovo bacino portuale dall'ingresso del moto ondoso, il collegamento stradale della Piattaforma Europa (prolungamento della strada di grande

comunicazione FI-PI-LI) e un collegamento ferroviario efficiente direttamente collegato con la linea ferroviaria Tirrenica.

Nelle successive fasi costruttive verrà realizzato il terrapieno nord (per navi merci non containerizzate e passeggeri) e la Darsena Petroli, destinata ad accogliere le navi trasportanti prodotti petroliferi, che verranno così allontanate di oltre 2 Km dal centro abitato rispetto alla situazione attuale.

I fondali delle nuove aree avranno una profondità variabile tra -13 m e -16 m; le banchine della Piattaforma Europa potranno essere fondate ad una profondità di -20 m, in modo che in futuro sia possibile approfondire ulteriormente i fondali per accogliere navi ancora più grandi.

Figura 2 Un rendering della prima fase della Piattaforma Europa



Fonte: Autorità Portuale di Livorno-Scovavento

Figura 3 Un rendering della Piattaforma Europa quando sarà completata



Fonte: Autorità Portuale di Livorno-Scovavento

Vista l'entità delle trasformazioni previste ed il contesto urbano e naturale in cui si andranno a incastonare, l'opera è stata sottoposta all'interno del Piano Regolatore Portuale alla procedura di valutazione ambientale strategica (Casini, 2013), che hanno richiesto anche lo sviluppo di numerosi studi specialistici e di settore per approfondire la conoscenza dello stato delle risorse e procedere consapevolmente alle scelte tra le alternative di piano. In particolare sono stati esaminati gli effetti ambientali che le opere potrebbero avere su aspetti idrogeologici e di dinamica costiera, sui consumi di materie prime, sulle interferenze con gli ecosistemi naturali presenti nelle aree limitrofe, sulla qualità delle acque portuali e costiere anche in relazione alle attività di dragaggio, su emissioni in atmosfera, incremento del rumore, produzione di rifiuti, consumi energetici, modifiche al paesaggio costiero, salute pubblica e rischio di incidente rilevante. Per ognuno di questi argomenti sono stati individuati gli aspetti potenzialmente più critici e sono state suggerite misure di mitigazione o compensazione.

Il progetto verrà sottoposto di nuovo a procedure di valutazione ambientale in futuro, in uno stato più avanzato della progettazione.

Gli studi hanno approfondito anche gli effetti socio economici del progetto. Le attività svolte e indotte dal terminal contenitori della Piattaforma Europa avranno un impatto economico importante sull'economia della città di Livorno: si tratta di un consistente aumento dei traffici che comportano l'aumento dell'occupazione diretta, indiretta e dell'indotto, di quella derivante dalla localizzazione di nuove imprese sul territorio e dagli effetti positivi sul marketing territoriale dell'immagine della città e della sua efficienza. Maggiori traffici significano anche nuove relazioni internazionali e nuove opportunità di business anche in settori lontani dal trasporto e dalla logistica.

Il costo delle opere della prima fase della Piattaforma Europa è di circa 870 milioni di euro, di cui 540 proverranno da fondi pubblici e 330 dall'investimento privato, e il tempo previsto per la realizzazione è di circa quattro anni dall'approvazione del progetto. Il costo dell'intera opera complessiva è stato invece stimato in circa 1,3 miliardi di euro.

L'Autorità Portuale ha deciso di utilizzare lo strumento del Project Financing o Finanza di Progetto per la realizzazione e la gestione della Piattaforma Europa; il partner privato che affiancherà l'Autorità Portuale nella realizzazione delle opere portuali e che poi gestirà il terminal contenitori verrà individuato attraverso un bando pubblico in due fasi (la prima è in corso).

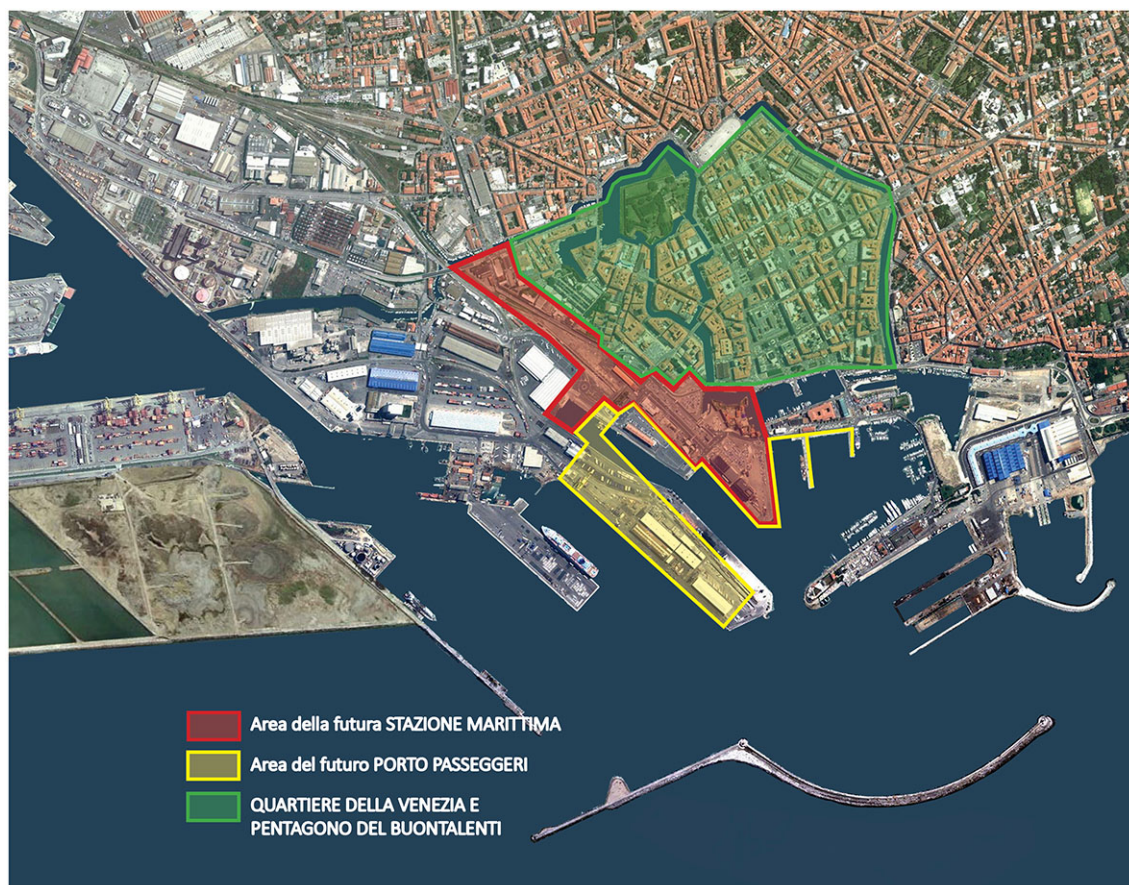
1.1.2 Stazione Marittima

Il porto di Livorno è oggi protagonista nel panorama nazionale ed internazionale anche per il settore passeggeri, perché Livorno viene intesa come porta di ingresso per la Toscana: i turisti che sbarcano possono raggiungere in breve tempo Firenze, Pisa, Lucca o Siena; i traghetti invece offrono collegamenti quotidiani con la Sardegna, la Corsica e la Capraia e un collegamento settimanale con la Spagna ed il Marocco.

Lo spazio urbano-portuale della Stazione Marittima attualmente è organizzato in modo funzionale alla movimentazione e alla sosta degli automezzi e gli edifici con valore identitario presenti (Fortezza Vecchia, silos degli anni '20) non sono valorizzati a dovere.

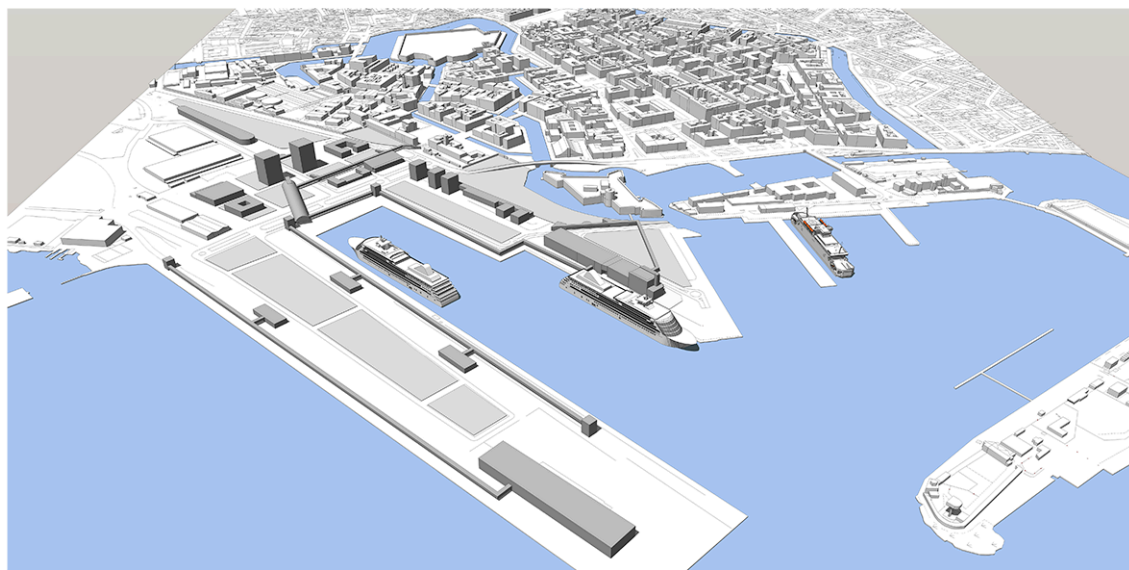
Il Piano Regolatore Portuale prevede la riorganizzazione sostanziale dell'area con l'obiettivo di creare un'area di cerniera tra le aree portuali e lo spazio urbano (individuando gli edifici da demolire, quelli da ristrutturare e quelli da costruire ex novo, distinguendo le aree ad accesso libero e quelle ad accesso controllato nel rispetto delle normative relative alla sicurezza delle aree portuali) anche attraverso la realizzazione dell'edificio della nuova stazione marittima in posizione centrale, collegato ai vari terminal direttamente a banchina e l'inserimento e lo sviluppo di funzioni tipicamente urbane (commerciali, di servizio, direzionali, turistico ricettivi); il piano di riorganizzazione complessiva prevede anche la realizzazione di un nuovo sistema di accessibilità viaria e ferroviaria e il recupero e la valorizzazione di patrimoni storici e culturali come la Fortezza Vecchia, il Forte S. Pietro, la Dogana d'Acqua, la Stazione S. Marco, il circuito delle Mura Lorenese e dei canali della Venezia

Figura 4 Localizzazione dell'area



Fonte: nostre elaborazioni su ortofoto Regione Toscana

Figura 5 Una ipotesi di studio per la nuova sistemazione dell'area della Stazione Marittima.



Fonte: Autorità portuale di Livorno, *Piano particolareggiato dell'area di interfaccia porto/città*, Novembre 2013, Marco Massa (capogruppo), Paolo Fabbro, Anna Olivetti, Mauro Parigi, con M. Donatella Donatini

Mentre il progetto della Piattaforma Europa è stato sviluppato attraverso uno studio di fattibilità generale e uno studio specifico sulla prima fase realizzativa, per quanto riguarda l'area della Stazione Marittima abbiamo a disposizione prescrizioni solo di tipo urbanistico e indicazioni ancora in fase di studio. Preventivare il costo degli interventi di trasformazione ancora poco definiti e che per loro dimensione e caratteristiche si realizzeranno in un arco temporale abbastanza ampio è molto complesso; tuttavia si può individuare l'ordine di grandezza dei costi di realizzazione, che si dovrebbero aggirare sui 130 milioni di euro, a cui aggiungere il costo della riqualificazione della Fortezza Vecchia.

Gli interventi previsti non presentano particolari criticità ambientali, perché una trasformazione finalizzata al riordino dell'insediamento, alla razionalizzazione delle infrastrutture viarie al fine di fluidificare i flussi di traffico, in un contesto come quello portuale, non può che avere segno positivo.

Significativi invece saranno gli impatti socio-economici perché gli investimenti previsti potranno generare un consistente aumento di occupazione sia nella fase di cantiere che a intervento concluso.

2.3 Il contesto istituzionale

Come già accennato in precedenza, sono molte le istituzioni coinvolte nella pianificazione del territorio portuale e nella sua gestione, in tutti i porti e quindi anche a Livorno: ci sono normative nazionali ed extra-nazionali che condizionano per esempio la gestione della safety e della security portuali, la Regione Toscana è titolare dell'approvazione del Piano Regolatore del Porto che si snoda sia sul porto operativo che sull'interfaccia con la città, l'Autorità Portuale gestisce le aree comuni direttamente o tramite terzi, autorizza le concessioni e tiene i rapporti con i terminalisti, la Provincia ha ancora competenza sul settore dei trasporti, il Comune co-pianifica le aree di contatto con la città.

Altri attori che operano in porto sono la Capitaneria di Porto, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, la Guardia di Finanza, la Polmare (Polizia di Frontiera), i Carabinieri, il Posto di Ispezione frontiera (PIF), gli Uffici Veterinari e gli Uffici di Sanità Marittima, Azienda Sanitaria Locale, Vigili del Fuoco, avvisatore marittimo. Tra i lavoratori ci sono inoltre piloti, rimorchiatori, ormeggiatori, battellieri, sommozzatori, armatori, spedizionieri, agenti e raccomandatori marittimi, brokers, imprese portuali, lavoratori portuali, terminalisti, autotrasportatori ed imprese ferroviarie, chimici del porto, fornitori di bunkeraggio, servizi ambientali e rifornimento idrico, cantieristica e manutenzioni navali, organizzazioni sindacali ed imprenditoriali.

I frequentatori abitudinari, saltuari e occasionali del porto sono i più disparati: i turisti delle crociere e dei traghetti, i pescatori, i livornesi che utilizzano le aree a parcheggio come scambio per frequentare il centro cittadino o che passeggiano per piacere o per raggiungere i ristoranti ospitati dentro al porto storico.

La convivenza di tutti gli attori sopra elencati senza interferenze garantisce il buon funzionamento dell'area ed è assicurato dal coordinamento delle decisioni amministrative e della gestione quotidiana del porto, per ogni istituzione secondo le proprie competenze.

Competenze e interessi però in alcuni casi entrano in conflitto e si possono manifestare contrasti più o meno aspri, a volte risolti con procedure tradizionali e a volte latenti, che comunque lasciano traccia nei rapporti istituzionali.

Nel caso livornese, in cui il Dibattito Pubblico si è svolto, si possono segnalare in particolare alcuni elementi critici che hanno condizionato l'impostazione del processo di discussione pubblica e sono stati affrontati esplicitamente e, in alcuni casi, risolti.

Il contrasto più aspro a cui si fa riferimento aveva avuto origine durante l'iter di approvazione del Piano Regolatore Portuale; esso era stato concepito dal 2008 in poi, a seguito di un Accordo procedimentale sottoscritto tra la Regione Toscana, la Provincia, il Comune e l'Autorità Portuale di Livorno. In quel momento tutte le rappresentanze politiche istituzionali avevano lo stesso colore politico e una sostanziale unità di vedute sulle strategie di sviluppo dell'area portuale. Con le elezioni amministrative del 2014 il Comune di Livorno ha cambiato colore politico, passando dal Partito Democratico ai Cinque Stelle; i nuovi amministratori locali hanno sostanzialmente rimesso in discussione le premesse alla base delle scelte di sviluppo del porto di Livorno, mettendo in moto quindi un braccio di ferro in particolare con la Regione Toscana caratterizzato da toni aspri, ultimatum, modifiche legislative pensate ad hoc, protocolli d'intesa integrativi. Il conflitto è andato in scena a più riprese nel periodo tra luglio 2014 e marzo 2015 in Comitato Portuale (l'organo che caratterizza l'Autorità Portuale e in cui sono rappresentate tutte le istituzioni del

territorio), sulla stampa, in riunioni pubbliche, e infine in Consiglio Comunale, dove la variante urbanistica per il porto è stata approvata con i soli voti del Sindaco e delle opposizioni, mentre i consiglieri di maggioranza hanno optato per l'astensione o il voto contrario.

Le vicende appena descritte hanno costituito una premessa importante su cui costruire il dialogo, anche istituzionale, all'interno del Dibattito Pubblico. In particolare è stata quanto mai opportuna l'istituzione di un Tavolo di Coordinamento (3.2.2) che si è riunito periodicamente con una buona frequenza (all'inizio del percorso e prima di ogni incontro pubblico), con funzione consultiva, in cui sono sempre state presenti tutte le istituzioni, con l'obiettivo di validare i contenuti del Dibattito, di conseguenza legittimandolo anche di fronte ai cittadini e alla stampa. Il dialogo istituzionale ha mostrato dei progressi nel corso del Dibattito, elemento apprezzato anche negli incontri pubblici e considerato positivo da numerosi partecipanti.

3 Il processo di Dibattito Pubblico sul Porto di Livorno: una descrizione del processo

Il Dibattito Pubblico sulle opere di sviluppo e riqualificazione del porto di Livorno si è svolto secondo le seguenti fasi e con i seguenti tempi, conformemente a quanto previsto dalla LR Toscana 46/2013.

- Fase preparatoria (settembre 2015 - marzo 2016): ha previsto la definizione dei ruoli (responsabile, staff...) e la definizione dei documenti di base (dossier, sintesi...)
- Fase pubblica (marzo 2016 - luglio 2016): ha previsto le attività di comunicazione, l'organizzazione di incontri e laboratori di vario tipo e la predisposizione del rapporto finale
- Fase di risposta 8 (entro ottobre 2016): il proponente ha 90 giorni di tempo per rispondere alle richieste emerse dal DP, rinunciando al progetto, proponendo delle modifiche o confermando il progetto tal quale.

3.1 I soggetti del Dibattito Pubblico a Livorno

La molteplicità di soggetti coinvolti descrive la complessità dell'apparato metodologico e organizzativo del Dibattito Pubblico di Livorno, costituito da soggetti singoli, società ed enti. Essi sono di seguito elencati, definendone il rispettivo ruolo e le relative competenze esercitati nel processo.

3.1.1 Responsabile del Dibattito

Sophie Guillain, Responsabile del Dibattito Pubblico sullo sviluppo e la riqualificazione del Porto di Livorno, è stata nominata con delibera n.21 del 21.12.2015 dell'Autorità per la garanzia e la promozione della Partecipazione della Regione Toscana. Il suo profilo è stato selezionato poiché si tratta di una professionista che opera nel campo della concertazione pubblica in Francia, con notevole esperienza nel settore. Il ruolo di Responsabile del Dibattito Pubblico è definito per legge (LR 46/2013 e BURT n.44 del 4.11.2015), attribuendovi la programmazione e la realizzazione degli incontri con gli attori, garantendone l'espressione; l'individuazione delle metodologie adatte al contesto; la diffusione dell'informazione e della comunicazione mediante opportuni strumenti.

La responsabile del Dibattito Pubblico di Livorno ha dimostrato di rispondere ai requisiti richiesti, tra cui la propensione all'ascolto, al dialogo e alla mediazione, il coordinamento dei gruppi di lavoro, comunicando in modo trasparente e tempestivo con i soggetti coinvolti nel Dibattito pubblico.

3.1.2 L'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione della Regione Toscana

In qualità di ente che indice e supervisiona il Dibattito, l'Autorità toscana si è adoperata affinché i soggetti promotori assicurassero la piena collaborazione nella realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuissero anche sul piano finanziario (art. 8, capo II, LR 46/2013). L'Autorità è peraltro l'ente che, come descritto nell'art.11, stabilisce le modalità e gli strumenti del dibattito, le sue fasi e la relativa durata, e nomina il responsabile del Dibattito Pubblico individuandolo fra soggetti esperti nelle pratiche partecipative secondo procedure ad evidenza pubblica.

3.1.3 L'Autorità portuale di Livorno

L'Autorità portuale è il soggetto promotore o proponente del processo di Dibattito Pubblico relativo alle opere di sua competenza oggetto stesso di Dibattito: Piattaforma Europa e Stazione Marittima.

Nella procedura di attivazione del Dibattito Pubblico (art. 10 L46/2013), *i soggetti promotori delle opere rendono disponibile all'Autorità una relazione sull'opera prima dell'avvio delle procedure*. Tale relazione sull'opera, denominata "dossier" (3.2.1), è stato predisposto precedentemente all'inizio degli incontri pubblici, alla fine del mese di marzo 2016.

3.1.4 La Regione Toscana

La Regione Toscana è un soggetto finanziatore di parti dei progetti discussi e di circa il 40 % del Dibattito Pubblico. L'ente è coinvolto direttamente nella predisposizione del Dibattito Pubblico per alcuni tipi di opere nazionali, sulle quali è chiamato ad esprimersi: oltre a porti e aeroporti, anche infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, bacini idroelettrici, ecc.

3.1.5 Le istituzioni del territorio livornese

Il Comune, sebbene non abbia costituito un soggetto promotore o finanziatore del Dibattito, è stato considerato di massima rilevanza, come peraltro la Provincia di Livorno, poiché rappresenta il territorio nel quale si svolgono i progetti e il Dibattito. La giunta comunale ha avuto una rappresentanza in ogni evento pubblico del Dibattito, come in ogni tavolo tecnico di coordinamento.

3.1.6 Lo staff del Dibattito

Lo staff è stato composto da alcuni soggetti che, localmente a Livorno e da Firenze, hanno contribuito alla pianificazione e all'organizzazione del Dibattito Pubblico. Essi sono:

- La segretaria generale del Dibattito, la dott.ssa Irene Rossetti, che ha svolto i compiti di gestione dei contatti tra i soggetti coinvolti nell'organizzazione e nella comunicazione del Dibattito, nonché nella predisposizione degli strumenti metodologici della Responsabile;
- l'agenzia di facilitazione, Simurg Consulenze e Servizi, che ha predisposto la logistica degli incontri pubblici e dei momenti partecipativi, facilitandoli e animandoli nelle diverse forme in cui il Dibattito si è svolto (outreach, laboratori, ecc.);
- l'agenzia di comunicazione, Frankenstein srl, con la realizzazione degli strumenti grafici e di comunicazione del Dibattito Pubblico;
- il personale dell'Autorità portuale, con la consulente delegata a responsabile del Dibattito per l'Autorità portuale, l'ing. Claudia Casini, e altri responsabili delle relazioni con i membri dello staff del Dibattito.

3.1.7 Gli esperti consulenti dell'Autorità portuale

Ad accompagnare lo staff del Dibattito, aiutandolo nella sua operatività, i consulenti dell'Autorità portuale, con competenze centrate sui progetti a dibattito, hanno ricoperto il necessario ruolo tecnico in interfaccia con lo staff e il pubblico stesso, fornendo spiegazioni e rispondendo alle domande dei partecipanti intervenuti in occasione degli incontri pubblici.

3.2 *Gli strumenti istituzionali*

3.2.1 Il materiale informativo

Al fine di informare tutti coloro che prendono parte, in forma organizzata o come individui, è stato redatto un dossier che narra gli oggetti del Dibattito. Esso, a cura dell'Autorità portuale di Livorno, in qualità di committente, è stato redatto specialmente dall'ing. Claudia Casini, responsabile del Dibattito per l'Autorità portuale.

La responsabile del Dibattito Pubblico, Sophie Guillain, e ogni membro del Tavolo di coordinamento ha riletto i contenuti per verificarne la veridicità e l'agevolezza nella comprensione. Questo testo e sua sintesi forniscono la possibilità di diffondere informazioni essenziali ai partecipanti.

3.2.2 Il tavolo di coordinamento

Il Tavolo di coordinamento si è riunito prima del Dibattito e nei momenti più significativi del processo, con lo scopo di informare e coordinare le azioni di ognuno e di adattare il Dibattito alle esigenze del momento, riscontrate nel suo stesso svolgimento.

Offre ai soggetti istituzionali promotori del progetto e del Dibattito, nonché al Comune, un luogo di riflessione condiviso sullo svolgimento del Dibattito Pubblico a proposito del suo avanzamento. Esso comprende l'Autorità portuale di Livorno, l'Autorità della partecipazione della Regione Toscana, la Regione Toscana, il Comune di Livorno e la Provincia di Livorno, sul cui territorio si svolgono i progetti e il Dibattito. E' grazie all'attenzione e alla disponibilità di tutti i suoi membri che, nel corso dei diversi incontri chiamati "tavoli", si affrontano gli obiettivi, gli oggetti di discussione e gli strumenti che costituiscono il Dibattito.

3.3 Gli strumenti d'informazione e comunicazione

Durante le riunioni e tramite tutte gli eventi di partecipazione sul territorio, alcuni strumenti sono stati utilizzati per garantire la raccolta delle opinioni, delle domande e dei punti di vista espressi dagli intervenienti, nonché la diffusione delle informazioni sui progetti e sullo svolgimento del Dibattito.

Gli strumenti fisici sono stati:

- Le schede individuali e collettive in occasione degli incontri pubblici, come supporto di facilitazione specifico di ogni evento e del relativo argomento trattato;
- Il questionario di valutazione in corso di Dibattito, per misurare il grado di comprensione dei contenuti proposti e affrontati, nonché l'approccio metodologico proposto;
- Un volantino (distribuito in 13.000 copie) con una parte da riempire, staccare e consegnare in posti pubblici o attraverso una foto della risposta da inviare tramite e-mail;
- Manifesti negli spazi pubblicitari del Comune di Livorno e locandine negli spazi commerciali della città;
- V-card, distribuite in occasione degli incontri e utilizzate come biglietto per le visite in porto;
- Il dossier del Dibattito Pubblico e la sua sintesi, che hanno costituito il principale strumento di supporto e riferimento sulle informazioni relative ai progetti a dibattito.

Si è fatto largo uso anche di comunicazione digitale: in particolare è stato aperto il sito internet www.dibattitoinporto.it (con lo spazio per le domande e FAQ, per i quaderni degli stakeholder e per la consultazione di verbali e presentazioni degli incontri), alcuni spazi social (Facebook e Twitter), indirizzi e-mail per prese di contatto con lo staff del Dibattito, per la raccolta di prenotazioni e la diffusione di informazioni, una pagina su Open Toscana (spazio regionale aperto su tutti i processi partecipativi finanziati dall'Autorità per la partecipazione <http://open.toscana.it/web/dibattito-in-porto>). Il mailing d'invito all'indirizzario di cittadini e stakeholder predisposto e aggiornato in corso di svolgimento del Dibattito ha visto la sollecitazione di più di 3.000 contatti in occasione di ogni evento pubblico prossimo alla realizzazione; è stato sviluppato un questionario on line di valutazione al termine del Dibattito, per approfondire le percezioni dei partecipanti sul processo e sull'approccio metodologico proposto, nonché la relazione con i soggetti istituzionali coinvolti;

Per non escludere chi non utilizza internet agevolmente, è stata anche attivata una linea telefonica diretta per tutta la durata del Dibattito, disponibile h24, che ha registrato più di 300 telefonate in entrata.

3.4 La metodologia scelta

La fase pubblica del Dibattito Pubblico ha seguito le seguenti fasi operative.

Il 12 aprile 2016 ha avuto luogo il primo **incontro pubblico per il lancio** del Dibattito, con relativa conferenza stampa. A ridosso di tale data, un tavolo di coordinamento ha anticipato tale lancio.

A seguito del lancio, un **workshop degli stakeholder** è stato organizzato il 13 aprile per coinvolgere nello specifico gli stakeholder dei progetti del Dibattito. Gli incontri successivi sono stati organizzati a partire dai contributi dei precedenti incontri.

Il 5 maggio, il **primo laboratorio tematico**, incentrato sul progetto della Piattaforma Europa, è stato organizzato a seguito di un tavolo di coordinamento, alcuni punti itineranti di sensibilizzazione e

coinvolgimento della cittadinanza e una visita in bus nel porto di Livorno e presso il Silos del Tirreno (di proprietà privata).

Il 23 maggio ha avuto luogo il **secondo laboratorio tematico**, incentrato sul piano per la nuova Stazione Marittima, anticipato da un tavolo di coordinamento, alcuni punti itineranti di sensibilizzazione e coinvolgimento della cittadinanza e una visita a piedi dell'area del porto passeggeri, con accesso al Silos Granari.

Il 24 maggio, a seguito di contatti con il territorio retroportuale (Interporto Toscano "Amerigo Vespucci" e Comune di Collesalveti), è stato un **workshop territoriale degli stakeholder** presso l'Interporto "Amerigo Vespucci".

Il 25 maggio è stato realizzato il **terzo laboratorio tematico** per la discussione degli impatti sul territorio; esso è stato realizzato a seguito di un tavolo scientifico sul Dibattito Pubblico e di una visita in bus del porto, con accesso al Silos Granari e al Silos del Tirreno.

Il 14 giugno è stato svolto l'**incontro conclusivo** del Dibattito Pubblico, che ha consentito una restituzione ai partecipanti della sintesi dei contributi raccolti sino a quel momento, anticipato da un tavolo di coordinamento e seguito da un rinfresco negli spazi della Fortezza Vecchia. Tutte le presentazioni e ogni verbale di questi momenti del Dibattito sono stati resi disponibili online sul sito www.dibattitoporto.it entro pochi giorni; gli stessi sono altresì allegati alla presente relazione.

Il 21 luglio una conferenza stampa aperta al pubblico affida la presente relazione finale della Responsabile del Dibattito Pubblico all'Autorità portuale di Livorno, che per legge ha 90 giorni (entro il mese di ottobre) per esprimersi sulla stessa e pubblicizzare i propri riscontri.

Figura 6 Fase iniziale di uno degli incontri



Fonte: staff del dibattito

Nel corso dello svolgimento del Dibattito Pubblico, sono state organizzate tre visite nell'area portuale, che hanno permesso al pubblico di approfondire la propria conoscenza e consapevolezza di spazi e funzioni del porto. Le visite hanno avuto luogo nel pomeriggio dello stesso giorno in cui i tre laboratori tematici si svolgevano (serali), al fine di introdurre le aree di cui il laboratorio ha affrontato. Due visite sono state

effettuate con bus per raggiungere aree più distanti, mentre una a piedi nell'area d'interesse della Stazione Marittima.

Figura 7 Uno dei sopralluoghi ai silos portuali per vedere l'area dall'alto



Fonte: staff del dibattito

3.4.1 Modalità di svolgimento degli incontri

Gli incontri pubblici sono stati realizzati ognuno in modo differente dal precedente, per garantire al tema e agli intervenenti la migliore espressione possibile. Alcuni elementi tuttavia riscontrabili e riconoscibili sono stati sempre tre: un tempo iniziale di presentazione dell'incontro, al fine di fornire informazioni sulla natura del Dibattito Pubblico e sui progetti di cui esso si occupa; il lavoro ai tavoli in piccoli gruppi, con strumenti di riflessione collettiva a disposizione e, talvolta, la presenza degli esperti consulenti dell'Autorità portuale a disposizione per chiarimenti; la presa di parola pubblica, in alternativa al lavoro ai tavoli e sempre al termine di questi ultimi, per un confronto diretto tra la tribuna e la platea. La presenza delle istituzioni coinvolte nel Tavolo di coordinamento è stata garantita in ogni occasione.

3.4.2 Elaborazione dei dati

Nel corso di svolgimento del Dibattito Pubblico, i contributi dei partecipanti sono stati raccolti in tutte le loro forme: schede collettive, individuali, prese di parola, ecc. Tali contributi sono stati digitalizzati, al fine di costituire i sette verbali degli incontri, resi disponibili entro una settimana circa sul sito internet e il database delle "sollecitazioni", comprensive di osservazioni positive, negative, domande e proposte.

Le sollecitazioni sono state trasformate in domande, attraverso un'elaborazione per categorie. Le categorie di distribuzione dei contributi sono state definite dalla Responsabile e dallo staff del Dibattito Pubblico, a partire dagli elementi che i contributi stessi hanno suggerito.

Queste ultime hanno generato le FAQ (Frequently Asked Questions), distribuite ai soggetti competenti a rispondervi, per ottenere approfondimenti da parte degli esperti consulenti dell'Autorità portuale e dei

soggetti istituzionali. Ottenute le risposte, revisionate dalla Responsabile e dallo staff, le FAQ sono state rese disponibili sul sito internet.

In seguito all'elaborazione delle FAQ e in occasione dell'incontro di chiusura del 14 giugno, una sintesi degli elementi emersi nel corso del Dibattito è stata presentata al pubblico.

3.5 *Gli esiti del processo*

L'art. 12 della LR 46/2013 indica alcuni aspetti relativi alla conclusione del Dibattito Pubblico. È infatti previsto un rapporto finale, formulato dalla responsabile del Dibattito Pubblico, atto a riferire i contenuti e i risultati del Dibattito Pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo. Tale *relazione finale* è, al momento della redazione del presente paper, in corso di elaborazione, mentre ne è prevista la pubblicizzazione in occasione della conferenza stampa aperta al pubblico del 21 luglio 2016.

La *relazione finale* comprende dunque elementi di sintesi dei contributi raccolti nel corso del Dibattito Pubblico, nelle numerose forme che esso ha permesso. Numerose perplessità e proposte sono state messe in risalto in occasione dell'incontro di chiusura del Dibattito, in occasione del quale è stata presentata la sintesi degli argomenti affrontati.

Tra gli elementi più significativi emersi, si nota la richiesta di una governance di progetto più ampia, sia per la Piattaforma Europa che per la Stazione Marittima, che possa includere una scala territoriale "d'area vasta". È inoltre rilevante l'interesse nella prosecuzione di una relazione proficua tra l'Autorità portuale e il Comune di Livorno, che possa aprirsi anche alla società civile. L'efficacia di tali relazioni tra soggetti è connessa necessariamente ai privati che vinceranno i bandi attualmente in corso per la gestione del progetto della Piattaforma Europa e per la maggioranza della società Porto di Livorno 2000.

Molti sono stati gli elementi di progetto messi in discussione nel corso del Dibattito, nel confronto con l'Autorità portuale. Ciò ha permesso una più diffusa comprensione delle ragioni dei progetti e una prima verifica di fattibilità delle proposte degli intervenenti.

A seguito della condivisione della *relazione finale*, l'art. 12 concede novanta giorni all'Autorità portuale entro i quali dichiarare pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende ritenere o discostarsi da alcuni o da tutti gli elementi sottoposti dalla relazione. Le dichiarazioni dell'Autorità portuale saranno perciò espresse nel mese di ottobre 2016, con adeguata pubblicità.

3.6 *Il ruolo di professionisti del planning*

Il *planner* è qui definito quale professionista della pianificazione di politiche pubbliche territoriali di tipo inclusive, in cui l'associazione di diverse competenze costituisce la complessità della figura professionale. Si tratta di un soggetto "terzo", che possa garantire l'efficacia e la trasparenza del processo.

Nell'osservare i soggetti coinvolti nella pianificazione del Dibattito Pubblico, si possono osservare competenze relazionali, tecniche e politiche agite in un approccio multidisciplinare tra diversi professionisti. Ciò permette la complementarietà tra figure che costruiscono l'apparato del Dibattito stesso.

La responsabile del Dibattito Pubblico, la dott.ssa Guillain, ha esercitato le competenze precedentemente descritte con agilità, riscontrando una significativa accoglienza nel contesto politico e sociale livornese. Le competenze in materia, evidenziate dal suo lavoro, le hanno permesso d'introdurre elementi innovativi in un processo di per sé nuovo per il territorio italiano, sulla base delle sue esperienze precedenti. Ciò è stato possibile mediante un'attenta cura delle relazioni con gli interlocutori istituzionali in primis, che hanno accettato di riporre nella sua figura una delega del potere, acquisendo la loro fiducia.

La segretaria generale e la società di consulenza hanno costituito la presenza costante (telefonicamente, con e-mail e in outreach) con il territorio, garantendo la presenza e il radicamento nel tempo del processo. I diversi profili coinvolti hanno prodotto un'integrazione funzionale all'ampliamento del pubblico sul territorio livornese e non solo, svolgendo compiti di relazioni pubbliche e organizzative, nonché di analisi dei dati raccolti nel corso del processo.

La presenza di un costante riferimento tecnico dell'Autorità portuale, sensibile alla semplificazione delle informazioni, alla trasparenza delle stesse e alla facilitazione del contatto tra soggetti, ha garantito al

processo l'integrazione di conoscenze puntuali richieste e l'alleviamento di frustrazioni circostanziate a elementi dei progetti o ai limiti del tipo di partecipazione proposta dal Dibattito Pubblico.

È inoltre possibile ricondurre l'effetto di condizionamento del tipo di pubblico intervenente alla capacità di traduzione dei contenuti progettuali, trattandosi di grandi opere dalle caratteristiche complesse e di natura ingegneristica. La capacità di discutere pubblicamente di tali questioni ha reso possibile un approfondimento ampio dei contenuti per i partecipanti intervenuti, sebbene gli oggetti tecnici proposti dal Dibattito abbiano motivato con una certa fatica i cittadini non precedentemente informati.

La compresenza di tali profili ha permesso la moderazione di incontri pubblici di maniera agevole, in cui il conflitto pubblico ha trovato una manifestazione pacata ma esperta e ben strutturata. Il dialogo, svolto sui temi portatori di conflitto, è stato affrontato in ogni occasione, garantendo risposte istituzionali, seppur non sempre esaustive o definitive.

4 Quando il Dibattito Pubblico non si fa

Appare interessante accennare brevemente ad un caso di Dibattito Pubblico non svolto, sempre nello stesso contesto normativo regionale: quello dell'ampliamento dell'aeroporto di Firenze.

La richiesta di Dibattito Pubblico in merito al Sistema aeroportuale toscano era stata avanzata dal Comune di Pisa nel Giugno 2014 e non riguardava solo l'ampliamento della pista fiorentina, ma anche i rapporti più ampi con il polo aeroportuale pisano. L'Autorità Regionale per la Partecipazione toscana è giunta alla conclusione, motivata in un documento pubblico, che nel caso descritto si evidenziavano una serie di problemi in termini di obiettivi, di procedura e di risultati che non rendevano opportuno attivare un Dibattito Pubblico.

I problemi specifici rilevati riguardavano il contesto decisionale (decisioni già formalizzate, comunicazione pubblica, pendenze giudiziarie, atteggiamento degli attori istituzionali), ritenuto troppo avanzato da poter permettere di rimettere in discussione l'opportunità dell'opera, e le condizioni di sostanziale indisponibilità della Società Aeroporti di Firenze (AdF), proponente del progetto per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze e l'integrazione del sistema aeroportuale Pisa-Firenze, nei confronti della richiesta di discutere di un eventuale Dibattito Pubblico.

A differenza di ciò che avviene in altri paesi dove è in vigore l'istituto del Dibattito Pubblico, la LR Toscana 46/2013 non prevede l'obbligatorietà del dibattito pubblico per le opere di iniziativa privata; prevede invece la possibilità che l'Autorità attivi d'ufficio un Dibattito Pubblico, ma non la dota di strumenti coercitivi per forzare il soggetto privato a co-finanziare il processo, né per obbligarlo a fornire informazioni e a partecipare, con i suoi tecnici, agli incontri con i cittadini per chiarire dubbi e dare spiegazioni.

L'Autorità Regionale per la Partecipazione hanno ritenuto tuttavia *auspicabile e ineludibile* la realizzazione di un processo partecipativo di altro tipo sul progetto in questione. Il percorso auspicato si è effettivamente svolto nei primi mesi del 2016; è stato promosso dai Comuni di Calenzano, Carmignano e Poggio a Caiano e ha riguardato nello specifico il progetto di riqualificazione e ampliamento dello scalo fiorentino proposto dalla società Toscana Aeroporti.

Al percorso di confronto, denominato "aeroporto parliamone" (<http://open.toscana.it/web/aeroporto-parliamone>) sono stati invitati tecnici ed esperti con visioni diverse, che, insieme ad esperti facilitatori, hanno aiutati i cittadini a comprendere le ricadute del progetto nell'ambito del territorio di riferimento; i lavori sono stati organizzati in sessioni plenarie e tavoli di lavoro tematici relativi all'impatto economico, normativo e di sicurezza, sociale, ambientale, e agli interventi di mitigazione previsti.

Il proponente dell'opera, seppur ripetutamente invitato, non ha preso parte agli incontri pubblici del progetto, programmando invece in autonomia dei momenti informativi in piazza. Tale atteggiamento ha prodotto un clima degli incontri abbastanza rivendicativo e conflittuale, dato che ai tavoli di lavoro erano presenti quasi esclusivamente soggetti contrari o almeno dubbiosi riguardo al progetto presentato.

Il processo è stato comunque proficuo e si è concluso con la redazione da parte della società incaricata di un Rapporto finale riepilogativo contenente la sintesi delle discussioni, che è stato consegnato a Enac, Toscana Aeroporti e agli organi istituzionali competenti. Il Rapporto è stato tra l'altro consegnato e presentato anche alla Commissione Nazionale VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), che sta esaminando proprio nello stesso periodo i documenti relativi al progetto in questione.

5 Conclusioni

Il Dibattito Pubblico sul nuovo porto di Livorno ha mostrato numerosi aspetti, che rappresentano virtù e limiti dello strumento inclusivo qui descritto. Da un lato le competenze di pianificazione del processo ne hanno permesso uno sviluppo armonioso, nei limiti di tempistiche ridotte dovute alla necessità di associarne la fine in precedenza del termine delle gare in corso per la Piattaforma Europa e per la società Porto di Livorno 2000. D'altro canto, è inevitabile la riflessione sull'opportunità d'innescare un tale processo nel momento più corretto, in cui si possa produrre una forma partecipativa pronta all'integrazione del massimo raggio di proposte possibili.

I campi di co-decisione o co-costruzione, piuttosto limitati per la Piattaforma Europa e più ampi per la Stazione Marittima, si scoprono essere piuttosto arene di discussione, al fine d'innescare riflessioni consapevoli nei soggetti istituzionali responsabili delle opere. Tuttavia, perché una tale discussione avvenga in modo proficuo, è necessario sviluppare un apparato informativo e di diffusione di contenuti semplificati – seppur elaborati – che ne permetta la qualità e la ragionevolezza. È solo all'informazione di qualità che è possibile aprire i processi inclusivi – anche quelli più istituzionalizzati – a forme di apprendimento collettivo, a seguito del quale contribuire al decision-making con coscienza e consapevolezza.

Infine, al contrario di quanto accaduto nel caso dell'aeroporto fiorentino, nel caso livornese la collaborazione del proponente ha costituito un elemento fondamentale nella costruzione dell'informazione da fornire ai partecipanti e nel futuro potrà costituire un elemento di forza, se le richieste emerse dal dibattito pubblico verranno effettivamente prese in considerazione nello sviluppo dei progetti.

6 Bibliografia

Casini C. (2013), La valutazione ambientale strategica dei piani regolatori portuali. Il caso di Livorno, in XXXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali.

Casini C. (2016), Port planning and environmental assessments in Italy: state of the art. PORTUSplus N. 6, Venice

Forester John F. (1999) *The Deliberative Practitioner, Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MA MIT-Press

Mansillon Yves (2006), L'esperienza del «débat public» in Francia”, in *Democrazia e Diritto* numero 3/2006, Franco Angeli Editore

Massa M., a cura di (2015), *Livorno: un porto e la sua città - Progetti e Studi, Debate, Livorno*.

Paba G., Pecoriello A., Perrone C., Rispoli F. (2009) *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*

Pomatto G. (2011), *Gioco strategico e deliberazione - Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, SPSUniversitypress, Dipartimento Di Studi Politici, Università di Torino

Richardson E. W. (1975) *Growth Centers, Rural Development, and National Urban Policy: A Defense*. In: Friedmann J., Alonso W. (eds.) *Regional Policy: Readings in Theory and Practice*. Cambridge: MIT Press. 97-132.

Romano I. (2013) *Cosa fare, come fare Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiarelettere

Santini L., a cura di (2011) *partecipazione nei processi decisionali e di governo del territorio*, edizioni plus, Pisa

Schön Donald A. (1999) *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo Edizioni

Sclavi Marianella (2003) *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Bruno Mondadori

ABSTRACT

Since the practice of the Public Debate became compulsory for major works with a regional law in 2013 in Tuscany and with the new Procurement Code of procurement in 2016 on the national level, this study proposes a reflection about the Tuscan Public Debate on extension and renewal of Livorno port.

After a classification of the territorial, political and institutional environment, the project, which is subject of public consultation, and the process itself just ended, are here described: main actors, informative resources and available materials, the chosen methodology, the obtained results.

A reflection is developed on the role of planning professionals in building an inclusive policy with innovatory nature: it composed, among other things, by mediation and facilitation. Relational, technical and political skills of the planners, involved in the case study, describe the strengths and weaknesses in the exercise of reflection-in-action.

The case of Livorno is compared with other paths of decision-making for major works, which haven't been subject to public consultation, such as the project of Florence airport.