



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide



SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Christian D'Orazi*

*La partecipazione dei portatori di interessi nel conteso del d.lgs.150/2016:
premesse metodologiche e possibili correttivi. Il ruolo dell'esperto in
gestione dei processi partecipativi*

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Quadro generale del corso - 2. Il processo decisionale pubblico - 3. L'intervento dei privati nel processo decisionale pubblico - 3.1 segue: Il dibattito pubblico - 4. Tratti essenziali dello schema dei dpcm e criticità - 5. Case study: Il Terzo Valico di Genova - 6. Il Coordinatore del dibattito pubblico

Abstract

Il processo decisionale pubblico, tradizionalmente dominato in via esclusiva dalle valutazioni di opportunità effettuate dalla pubblica amministrazione, si è gradualmente aperto alla partecipazione dei soggetti su cui ricadranno in prima persona gli effetti della decisione. L'istituto del dibattito pubblico mira proprio ad introdurre nella decisione pubblica il concetto di protezione di interessi rilevanti e persegue finalità di riduzione della conflittualità attorno le grandi opere. L'introduzione del dibattito pubblico si pone in linea di perfetta continuità con una tendenza politica che cerca di riportare la gestione della cosa pubblica ai cittadini, svincolandola dall'intermediazione necessaria della classe politica tradizionale. Per poter attuare e rendere concreta questa importante innovazione, è necessario formare soggetti in grado di gestire processi complessi, che racchiuda in sé le competenze e le conoscenze idonee a trasformare la complessità da problema a risorsa.

1. Quadro generale del corso

La Scuola per le Politiche Pubbliche 2018, organizzata da *italiadecide*, ha avuto ad oggetto la riconnessione dell'Italia, attraverso lo studio dei sistemi territoriali, delle politiche pubbliche e delle strategie d'impresa. L'attenzione del corso si è concentrata in particolare sul tema delle infrastrutture e degli investimenti in infrastrutture. I contributi resi dai relatori (personalità di rilievo della politica, del mondo imprenditoriale e accademico) succedutisi nelle numerose conferenze tenute, nonché le proficue riflessioni svolte con i miei colleghi durante gli incontri preparatori alle conferenze, hanno evidenziato come in Italia vi è soprattutto un deficit di integrazione. Deficit che si riscontra sia tra i diversi livelli territoriali di governo (come ha spiegato il Prof. Mangiameli), sia tra i servizi offerti dalle maggiori imprese che si occupano della gestione del trasporto pubblico (come rilevano unanimi l'Ing. Castellucci, A.D. del gruppo Atlantia di cui fa parte Autostrade per l'Italia; e l'Ing. Mazzoncini, A.D. di Ferrovie dello Stato Italiane). Deficit che incide naturalmente sulla qualità dei servizi offerti, i quali si presentano né interconnessi, né integrati. Somigliano a vere e proprie cattedrali nel deserto, come tristemente dimostra, ad esempio, la stazione ferroviaria di Afragola (NA). Da questo diffuso monadismo non sfugge il decisore pubblico, di qualsiasi livello di governo esso faccia parte, la cui chiusura in se stesso fa scendere la qualità delle scelte da esso assunte. Il mio lavoro ha l'obiettivo di analizzare il processo

decisionale pubblico, cercando di capire come i soggetti ivi coinvolti possano tra loro interagire, al fine di giungere ad una soluzione che contempra tutti gli interessi in gioco e che perciò sia davvero “ottima”.

2. Il processo decisionale pubblico

Il processo decisionale pubblico è quel complesso di attività e procedure attraverso cui un soggetto pubblico opera le proprie scelte. E' un momento particolarmente delicato, poiché a seconda della procedura decisionale adottata, il decisore pubblico potrà pervenire all'una o all'altra scelta. Tradizionalmente i soggetti pubblici, quando sono chiamati ad operare delle scelte strategiche, svolgono una serie di valutazioni, sulla base di strumenti che la scienza economica gli mette a disposizione. Un primo strumento è costituito dall'analisi costi-benefici, il quale risulta essere uno strumento conoscitivo attraverso cui il soggetto pubblico è in grado di calcolare con metodo contabile quali benefici (o quali svantaggi) potrebbero derivare dall'assunzione di una determinata decisione. L'analisi costi-benefici condotta con metodo contabile ha tuttavia un limite, che viene accentuato man mano che aumentano i fattori su cui la scelta viene operata: è infatti impossibile contabilizzare precisamente tutte le variabili che potrebbero essere coinvolte dalla scelta e una decisione che si basasse su una valutazione del genere non sarebbe quasi sicuramente un'ottima decisione. Inoltre una valutazione siffatta ha la caratteristica di politicizzare al massimo la decisione, la quale è assunta dal soggetto pubblico senza confrontarsi con le comunità interessate dalla stessa. Uno strumento alternativo di valutazione è costituito dal “test della disponibilità a pagare”. Questo test simula una situazione di mercato, all'interno della quale esiste un bene (che coincide con l'oggetto della scelta -ad es. la costruzione di un aeroporto in una città) che viene offerto ai soggetti più direttamente coinvolti nella scelta (ad es. gli abitanti della città dove si vuole costruire l'aeroporto): la somma dei prezzi che costoro virtualmente saranno disposti a pagare per acquistare il bene offerto corrisponderebbe all'aumento (o diminuzione) della ricchezza aggregata che la scelta può comportare. Naturalmente la precisione della valutazione attraverso il test della disponibilità a pagare è legata in massima parte all'identità dei soggetti interpellati e alle informazioni in loro possesso, ed è quindi possibile che conduca a risultati controversi. Tuttavia a livello metodologico assume importanza centrale, poiché introduce la logica del mercato nel processo

decisionale, massimizzando la ricchezza e, per quanto qui rileva, sembra offrire un'alternativa alla soggezione della scelta pubblica al dominio della politica. Persegue quindi quell'intento di neutralizzazione e de-politicizzazione delle scelte pubbliche (le quali nel settore delle infrastrutture si traducono in progetti) che l'ing. Castellucci indica come possibile fattore di sviluppo per il Paese.

3. L'intervento dei privati nel processo decisionale pubblico

I privati, intesi quali soggetti direttamente interessati dalla decisione pubblica da adottare, di regola non hanno titolo per intervenire in un processo che si svolge interamente in seno all'Amministrazione, ed è quindi mediato dalle rappresentanze politiche. L'assunto che giustifica l'esclusione dal processo decisionale degli interessati è che l'Amministrazione (e solo l'Amministrazione) ha il compito di curare i bisogni della collettività e di essi deve essere l'esclusiva interprete. Abbiamo avuto modo di notare come questo modus operandi non solo suscita perplessità alla luce dell'ormai costituzionalizzato principio di sussidiarietà orizzontale, ma è altresì alla base di scelte miopi e inefficienti da parte delle PA che lo praticano. Un assunto del genere è, poi, alla base della cd. sindrome DAD (decide-announce-defend), la quale spinge il decisore a comportarsi in modo autoreferenziale, forte della sua legittimazione democratica.

Praticamente tutti i relatori (ad eccezione del dott. Costamagna, il quale ritiene prevalenti le esigenze di semplificazione del sistema, soprattutto al fine di ridurre la possibilità di insorgenza di procedimenti giudiziari), interrogati sul punto, hanno evidenziato – oltre ad una generale esaltazione del ruolo della cooperazione tra i diversi livelli di governo – anche la necessità di integrare le comunità nei processi decisionali che hanno ad oggetto interventi che li riguardano. Particolarmente virtuosa ci è sembrata l'esperienza di dibattito pubblico, richiesto dal Comune di Genova nel 2008 ed effettivamente svoltosi agli inizi del 2009, con la partecipazione e il supporto di Autostrade per l'Italia, nell'ambito della realizzazione della cd. "Gronda di Genova". Le consultazioni effettuate in quell'occasione (ben 7 anni prima che il legislatore le rendesse obbligatorie per opere pubbliche di quella specie) permisero, a fronte di un dispendio di denaro e di tempo esiguo (circa 200.000 euro e 3 mesi di lavori), di effettuare modifiche vitali per il progetto, nonchè di sanare, prima che si verificassero, dissapori con la popolazione locale, i quali sarebbero potuti certamente sfociare in

procedimenti giudiziari, con danno alla speditezza nella realizzazione dell'opera. Abbiamo quindi appreso che la sussidiarietà è una risorsa, e che il decisore pubblico non dovrebbe mai chiudersi in se' stesso, bensì confrontarsi con le realtà che è chiamato a governare. Non può poi tacersi che rispetto alle comunità concretamente interessate lo Stato-istituzione, anche al livello di governo più vicino possibile ai cittadini (cioè a livello comunale), soffre inevitabilmente di una certa asimmetria informativa, a cui occorre supplire, mediante istituti giuridici che possono ascrivere a quella che viene denominata "democrazia partecipativa".

3.1 segue: Il dibattito pubblico

La procedura del dibattito pubblico ha origini nell'ordinamento francese, dove è stata introdotta nel 1995, per via della forte conflittualità che interessò la costruzione della linea ferroviaria AV Lione-Marsiglia. In Italia l'istituto fu introdotto, inizialmente, in alcuni ordinamenti regionali (tra cui la Toscana, dove è notoriamente presente un profondissimo sentimento di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, come riferitoci dall'ing. Becattini). A livello nazionale l'introduzione del dibattito pubblico si deve innanzitutto alla l. 28 gennaio 2016, n.11, che ha delegato il Governo ad emanare il "nuovo" Codice dei contratti pubblici e ad inserirvi "forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati della realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo" (art.1, lett. qqq), l. 11/2016). L'art. 22 del "nuovo" Codice dei contratti pubblici (d.lgs 50/2016), rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico", traduce le indicazioni contenute nella legge delega, ma al contempo rinvia ad un successivo dpcm (che attualmente non ha ancora completato l'iter previsto, nonostante l'art.22 ne prevedesse l'emanazione entro un anno dall'entrata in vigore del Codice) l'individuazione della disciplina concreta e dettagliata dell'istituto. Interessante, a nostro avviso, sembra anche quanto ha affermato in merito il Consiglio di Stato (parere 1 aprile 2016, n. 855): il dibattito pubblico è definito come un essenziale strumento di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di

realizzazione e collocazione di grandi opere, ed inoltre è idoneo ad assicurare una maggiore accettazione sociale dell'opera, ad accelerarne la realizzazione e a prevenire contenziosi. La disciplina puntuale che verrà adottata, precisa il Consiglio di Stato nella stessa occasione, dovrà essere tale da garantire la partecipazione, evitando di "polverizzarla" (cioè renderla non in grado di esercitare sulla PA l'influenza cui tende il dibattito pubblico).

Il dpcm previsto dall'art.22 del Codice è –come già accennato sopra- attualmente allo stato di schema e attende il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti.

4. Tratti essenziali dello schema di dpcm e criticità

Secondo lo schema di dpcm in esame, possono essere oggetto di dibattito pubblico i progetti di fattibilità o i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere che superano le soglie dimensionali fissate, per ciascuna categoria di opera, da un allegato ("Allegato 1") al medesimo decreto.

A nostro avviso, considerato l'impatto che anche opere sotto-soglia possono avere sui territori e sulle popolazioni interessate, sembra inadeguata la previsione secondo cui, per le opere che rientrano nelle soglie dimensionali ridotte di due terzi, l'amministrazione aggiudicatrice può indire il dibattito pubblico su richiesta, tra gli altri, di 50.000 elettori residenti nei territori in cui è previsto l'intervento. Sarebbe infatti opportuno ridurre il numero di elettori che possono richiedere l'indizione della procedura, poiché vi è il concreto rischio che, nell'inerzia delle istituzioni politiche abilitate a sollevare il dibattito pubblico (art.3, c.2 schema DPCM), la necessità di un numero così elevato di elettori richiedenti possa ostacolare il concreto avvio.

Lo schema di DPCM (art.4) prevede, inoltre, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di una Commissione nazionale per il dibattito pubblico. Essa è composta di 15 membri, di cui, però, solo tre (20% del totale) risultano espressioni delle realtà locali (Province e Comuni), mentre la sua omologa francese risulta essere composta da 21 membri, di cui dieci (47% del totale) sono espressione di realtà locali. Poiché l'istituto del dibattito pubblico nasce con lo scopo di promuovere la partecipazione "dal basso" dei cittadini alle decisioni su di essi maggiormente impattanti, a nostro avviso sembrerebbe opportuno che i rappresentanti delle istituzioni

locali fossero presenti all'interno della Commissione in misura percentuale almeno doppia. Non si può infatti tralasciare il ruolo che tale organo avrà nella futura evoluzione dell'istituto, essendo essa dotata di poteri di vigilanza e di controllo sulla corretta applicazione delle norme sul dibattito pubblico, di indirizzo (art.4, c.6, lett. b) dello schema di DPCM parla di "raccomandazioni di carattere generale o metodologico [...]"), di informazione, sia nei confronti del pubblico (mediante la pubblicazione sul proprio sito internet dei documenti e dei risultati relativi a ciascuna procedura), sia nei confronti delle Camere (alle quali dovrà presentare ogni due anni una relazione dove si evidenziano le criticità della procedura e si suggeriscono soluzioni).

Secondo lo schema di DPCM (art.6), in concreto la progettazione e la gestione della procedura è affidata dall'amministrazione aggiudicatrice ad un coordinatore responsabile, professionalmente autonomo, esperto e competente nella gestione di processi partecipativi, e non residente o domiciliato nel luogo dove l'opera va realizzata. Ci sembra opportuno che, anche al fine di garantire il possesso dei requisiti richiesti, venga istituito un apposito albo nazionale. Tale innovazione, inoltre, avrebbe l'effetto di "normalizzare" la figura del coordinatore del dibattito pubblico, aprendo, peraltro, il mercato ad una nuova figura professionale che svolga come attività principale quella della gestione di processi partecipativi: come ci è stato anche riferito dalla dott.ssa Romano, che prevede in futuro la diffusione della figura del manager di rete (sulla figura dell'esperto della gestione di processi partecipativi vedi infra par. 6.).

Un problema non affrontato dallo schema di DPCM è quello relativo alla "giustiziabilità" del comportamento dell'amministrazione aggiudicatrice. Il problema si bipartisce se si considerano da un lato le ipotesi in cui la PA ometta di indire il dibattito pubblico nei casi in cui sarebbe obbligatorio, e dall'altro le ipotesi in cui la Conferenza dei servizi, dove è previsto si discutano gli esiti del dibattito, decida in senso non conforme alle risultanze dello stesso. Per quanto riguarda la prima ipotesi, ci sembra opportuno specificare che l'omessa indicazione del dibattito pubblico, nei casi in cui esso sia obbligatorio, inficia la validità del provvedimento con cui l'Amministrazione delibera la realizzazione dell'opera. Per quanto riguarda la seconda ipotesi, a nostro avviso sarebbe opportuno prevedere che la Conferenza dei servizi possa discostarsi dagli esiti del dibattito solo a maggioranza qualificata dei suoi componenti.

Un ultimo problema da affrontare riguarda le opere che rientrano nelle soglie dimensionali di cui all'Allegato 1, per le quali il provvedimento o la determina a contrarre dell'affidamento dell'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica sia stato adottato precedentemente all'entrata in vigore del DPCM. Ai sensi dell'art.10 dello schema di DPCM, esse risultano, infatti, escluse dall'applicazione (obbligatoria) della procedura. Considerata la rilevanza dell'impatto di talune opere deliberate in tempi (anche di molto) precedenti (ad esempio, la realizzazione della metro C a Roma, o la tratta ferroviaria Torino-Lione), sarebbe auspicabile che il Governo, nel dettare una disciplina transitoria, preveda che opere precedenti, che superino soglie maggiori (da individuare) rispetto a quelle fissate nell'Allegato 1, siano comunque sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico.

5. Case study: il Terzo Valico di Genova

La città di Genova possiede il porto più importante d'Italia e, come afferma il dott. Vinacci, sono in cantiere vari accordi tra il Comune di Genova ed altre istituzioni italiane ed europee (come ad esempio i comuni di Torino e Lugano) volti a trasformare il porto di Genova nel primo porto d'Europa. In Italia – a differenza del resto dei maggiori Paesi UE – è stato segnalato un problema di integrazione tra i porti e le città. C'è necessità di infrastrutture e di investitori interessati.

Secondo il dott. Berrino, la politica dovrebbe prendere decisioni e, successivamente, queste decisioni andrebbero tolte dalla politica: per poter essere portato a termine un progetto su un'infrastruttura non deve essere oggetto di scontro politico.

Il Terzo Valico è una linea ad alta capacità veloce che consente di potenziare i collegamenti del sistema portuale ligure con le principali linee ferroviarie del Nord Italia e con il resto d'Europa. E' dunque una infrastruttura strategica che consente di sfruttare tutte le potenzialità che Genova possiede, in virtù della sua posizione geografica. L'opera, inserita nel Corridoio Reno – Alpi (che è uno dei corridoi della rete strategica transeuropea di trasporto “TEN-T core network”) che collega le regioni europee più densamente popolate e a maggior vocazione industriale, consentirà di trasferire quote consistenti di traffico merci dalla strada alla rotaia, con vantaggi per l'ambiente, la sicurezza e il sociale.

La gestione della realizzazione del Terzo Valico è stata affidata alla dott.ssa Romano, quale commissaria straordinaria del Governo. Secondo la stessa, i processi complessi devono essere gestiti in modo da favorire la sostanza delle scelte, de-strumentalizzando il dibattito pubblico.

E' stata proprio questa la premessa sulla cui base la dott.ssa Romano ha svolto l'incarico affidatole. La città di Genova non era peraltro nuova a procedure partecipative, dato che già nel 2009 si svolse un confronto pubblico in merito alla realizzazione della cd. "gronda di Genova". Il confronto con le realtà locali si è svolto, per ciò che attiene al Terzo Valico, già prima che il dibattito pubblico fosse introdotto nel codice dei contratti pubblici. Tale opera di mediazione dei conflitti è stata dunque portata avanti con una serie di strumenti, mutuati in gran parte dall'esperienza statunitense. In primo luogo è stata effettuata un'attività di "outreach" per intercettare le criticità e le opportunità dei territori, e il servizio di infopoint, svolto da un operatore dedicato attraverso email, telefono, incontri periodici nei comuni interessati dal Terzo Valico. In secondo luogo, sono stati organizzati incontri di formazione e sensibilizzazione, trasparenti e aperti ai cittadini con la partecipazione di esperti indipendenti per temi sensibili e controversi (ad esempio, questioni ambientali o rischi per la salute umana), secondo il modello francese di dibattito pubblico. Infine è stata utilizzata una tecnica per l'organizzazione di incontri pubblici che permette di attivare un confronto fra molte persone contemporaneamente - anche alcune centinaia - intorno a una specifica domanda (cd. open space technology). Grazie a questi strumenti è stato possibile affrontare con le comunità interessate i problemi più rilevanti che l'opera sollevava ed esporre al contempo i vantaggi che essa avrebbe prodotto. Dai confronti con istituzioni e comunità locali è emersa l'esigenza di evitare intorno al Terzo Valico una situazione di degrado dei territori (rischio dell'opera come "cattedrale nel deserto") e sono stati stanziati 60 mln di euro -in precedenza destinati al Terzo Valico- per lo sviluppo dei territori interessati.

Tra i temi maggiormente dibattuti vi è stato quello relativo al rischio che lo scavo delle formazioni montuose amantifere ivi presenti avrebbe potuto sprigionare nell'ambiente concentrazioni elevate di quella sostanza, con conseguente rischio per la salute umana. Per evitare che alcuni enti locali, ostili alla realizzazione dell'opera (ancora il concetto di depoliticizzare i conflitti), potessero strumentalizzare la questione il commissario

Romano ha lavorato in stretta collaborazione con l'Osservatorio Ambientale (che per l'occasione è stato trasferito da Roma ad Alessandria) e ha ordinato nuovi studi geologici riferiti all'amianto, procedure di sicurezza per lo scavo in presenza di amianto, estensione della rete di centraline per misurare la presenza di fibre di amianto in aria anche ai siti di deposito, comunicazione dei risultati del monitoraggio ambientale su appositi monitor installati nei comuni della zona.

Dall'incontro con la dott.ssa Romano è emerso nuovamente come alcuni problemi, data la loro valenza trasversale, interessano tutti i livelli di governo e perciò vano affrontati con un approccio integrato che si rivolga, anche e soprattutto, alle realtà locali.

6. Il coordinatore del dibattito pubblico

Come accennato in precedenza, la dott.ssa Iolanda Romano prospettava la nascita di una figura professionale nuova, competente a gestire processi complessi, e specializzata nelle procedure di dibattito pubblico. Tale figura era stata definita "manager di rete".

Per la verità, il soggetto-"manager di rete" non è sconosciuto al mondo dell'impresa. In questo contesto, esso è colui che è chiamato a progettare lo sviluppo di una rete di imprese – anche piccole -, operanti in un determinato settore, convogliando le diverse anime imprenditoriali dei soggetti coinvolti in un unico progetto vincente. Sono requisiti del manager di rete d'impresa: avanzate conoscenze tecnico-gestionali, esperienza in campo commerciale, attitudine psicologica ad essere accettati, ascoltati e riconosciuti all'interno dell'organizzazione delle singole imprese. Si noti come di fondamentale importanza risulta essere la polifunzionalità del manager di rete e la sua capacità di coniugare competenze e conoscenze provenienti da varie aree del sapere e del saper fare. Da qui la differenza con gli altri profili manageriali presenti in azienda, che invece devono possedere un alto grado di specializzazione nella materia che attiene al settore a cui sono preposti.

I principi alla base del modello di manager di rete d'impresa possono essere trasposti nel settore delle infrastrutture ed applicati per disegnare i tratti dell'"esperto in gestione dei processi partecipativi", che potrà assumere la funzione di coordinatore del dibattito pubblico. Si preferisce utilizzare l'espressione "esperto in gestione dei processi partecipativi" (in luogo di "manager di rete") poiché egli non mette in comunicazione soggetti portatori di interessi analoghi (come accade per le reti d'impresa, dove si cerca

di massimizzare il vantaggio di ogni impresa sfruttando la cooperazione con le altre), ma soggetti che partecipano ad un conflitto, che hanno idee ed interessi contrapposti. Lo scenario in cui egli è chiamato ad operare è caratterizzato dal fatto che l'utilità di uno degli attori (pensiamo all'Amministrazione interessata alla realizzazione di un'opera pubblica) rappresenta il danno per altri attori (pensiamo i privati che dovranno soffrire l'inquinamento acustico e ambientale che deriverebbe dalla realizzazione dell'opera). L'esperto in questione dovrà dunque possedere una profonda conoscenza dei metodi di risoluzione dei conflitti, e dovrà essere in grado di svolgere un'attività di mediazione. Poiché, tuttavia, il fine del dibattito è anche prevenire eventuali conflitti, il ruolo dell'esperto consisterà in primo luogo nell'individuazione delle possibili criticità dell'opera. La rilevazione delle criticità deve essere effettuata tenendo conto dei concreti interessi in conflitto, anche sulla base di istanze delle popolazioni interessate. Lo spirito della rilevazione dovrà essere acritico, e l'esperto dovrà dar conto di terzietà ed imparzialità. La prima operazione da compiere, assorbente rispetto ad ogni altra valutazione, è capire se esistano delle ragioni, emerse dal basso e non rilevate in precedenza dall'Amministrazione, che giustifichino la cd. "opzione zero" (cioè la non realizzazione dell'opera). Esclusa la "questione zero", vanno sviscerate le altre criticità, per capire quali di esse siano effettivamente dei problemi, e quali invece sono frutto di ignoranza, disinformazione, o strumentalizzazione: si tratta di falsi problemi, questioni infondate, convinzioni erranee. L'attività in questione è quella dello sbroglio della matassa. Andranno quindi immediatamente convocati, ad opera dell'esperto, dei soggetti indipendenti e adeguatamente competenti che esponano agli interessati taluni rilievi tecnici, la cui ignoranza poteva essere causa del comune dissenso alla realizzazione dell'opera. Risolta questa categoria di questioni, andranno affrontate quelle che attengono al bilanciamento di interessi contrapposti, tutti esistenti e meritevoli di ascolto. In questa fase è richiesta all'esperto la capacità di negoziare la soluzione per tutti più equa: si badi, non necessariamente quella che sta nel mezzo, ma quella che riduce al minimo la conflittualità (è chiaro che risulta sostenibile il sacrificio di un singolo se vi è il beneficio dell'intera collettività). L'obiettivo della negoziazione non è necessariamente quello di trovare un accordo tra le parti su ogni problematica emersa, ma quello di risolvere tutte le questioni su cui le parti sono in grado di fare alle altre reciproche concessioni. L'attività in questione è quella dell'alleggerimento della

matassa. Solo ove l'assetto d'interessi delineatosi nel dibattito abbia raggiunto un grado di conflittualità obiettivamente basso, il lavoro di mediazione dell'esperto potrà dirsi concluso con successo. Segue la relazione che l'esperto deve fare all'Amministrazione aggiudicatrice. In questa fase gli è richiesto un lavoro di sintesi, poiché – con lo stesso spirito acritico che connotava l'attività di individuazione dei nodi problematici – dovrà rendicontare il lavoro svolto ed esporre all'Amministrazione le posizioni emerse, specificandone la rilevanza (sia in termini tecnici, ove ad es. ci sia pericolo per la salute, sia in termini di impopolarità del progetto) e le argomentazioni – sostenute dai periti convocati o dagli stessi interessati - a suffragio di ciascuna. In sintesi, le competenze che si richiedono all'esperto in gestione dei processi partecipativi sono: capacità di individuazione dei problemi, e di inquadrarli in un campo specifico della conoscenza (ad es. dovrà essere in grado di capire che, se oggetto di dibattito è la realizzazione di un'autostrada ed emergono preoccupazioni relative al rischio di dissesto idro-geologico che potrebbe prodursi a seguito del disboscamento dell'area in cui si vuole costruire l'opera, dovrà organizzare un'audizione di esperti nel settore del dissesto idro-geologico e non di soggetti con altre conoscenze); capacità di negoziare e di mediare conflitti concreti od eventuali; capacità di sintetizzare le posizioni emerse con spirito acritico, evitando di suggerire all'Amministrazione una soluzione, poiché il compito di decidere spetta al potere politico.