

Sul dibattito pubblico in Italia

alla luce delle recenti modifiche introdotte
dal Codice degli Appalti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 22)

SIPOTRA ha costituito un gruppo di lavoro per discutere e condividere idee ed esperienze sulla partecipazione degli *stakeholder* e dei cittadini alle decisioni sulle grandi opere, con l'obiettivo di proporre una riflessione pacata, e avanzare proposte ragionate in vista dell'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) sul Dibattito Pubblico (DP) in Italia, previsto dall'art. 22 del nuovo codice degli appalti (d.lgs. 50/2016).

Lo schema del DPCM è stato recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dopo aver acquisito i pareri dei Ministeri dell'Ambiente e dei Beni Culturali; dovrà, a breve, essere inviato al Consiglio di Stato ed alle Commissioni Parlamentari competenti.

Questa nota riassume le principali posizioni emerse durante gli incontri del gruppo di lavoro, evidenziando possibili criticità e questioni aperte che potranno riproporsi con l'approvazione definitiva del DPCM.

Premessa

Il DP è uno strumento che **facilita il dialogo** tra i soggetti coinvolti nella realizzazione di un'opera, in modo da affrontare gli eventuali problemi tenendo conto di tutte le posizioni in campo. L'esperienza degli ultimi tempi insegna che molte persone sono interessate a contribuire perché l'opera si realizzi nel modo migliore, e diventano oppositori solamente se non sono ascoltati. In tal senso, il DP può **migliorare le scelte progettuali**, anche sfruttando il patrimonio di "conoscenza informale" di chi vive nei luoghi attraversati, o comunque interessati, dalle nuove opere che, spesso ignorato dalle società di progettazione, può essere invece di fondamentale importanza, soprattutto per l'inserimento dell'infrastruttura nel territorio.

E' bene chiarire che il DP **non è uno strumento decisionale**: le persone e gli enti che partecipano al dibattito hanno il diritto di essere ascoltati e di esprimere opinioni, anche contrarie ma non hanno il compito, né il diritto di decidere se fare o meno l'opera o come realizzarla. La decisione

spetta all'amministrazione proponente che, in coerenza con i Piani e Programmi redatti a partire da un'attenta analisi dei fabbisogni, valuta le alternative disponibili e sceglie quella più sostenibile e conveniente sotto i profili tecnico-economico, ambientale, politico ed amministrativo. Il DP è invece uno **strumento di trasparenza e di partecipazione**: a tal fine occorre garantire, nel corso del DP, l'accesso agli studi e alle valutazioni che sono alla base delle decisioni.

Infine, il DP serve a far emergere tutti i contributi positivi, le critiche e serve ad identificare i potenziali conflitti intorno alla realizzazione di un'opera (*conflict assessment*), contribuendo anche ad affinare la valutazione del rischio realizzativo (inteso in senso lato, in modo da ricomprendere anche quello localizzativo di tipo NIMBY). In quanto strumento di **democrazia partecipata**, permetterà alle istituzioni di ricucire lo strappo che altrimenti si creerebbe tra chi dirige (rappresentanti delle istituzioni, politici ma anche tecnici e addetti ai lavori) e chi subisce le conseguenze delle decisioni.

Certo, il DP non sarà la panacea per i costi sociali che scaturiscono dai conflitti intorno alle grandi opere: è molto improbabile raggiungere un consenso unanime; tuttavia, il DP può anticipare le criticità, dare modo al soggetto proponente di prendere decisioni più consapevoli e trovare per tempo soluzioni progettuali adeguate, senza ricorrere a varianti in corso d'opera o ad interruzioni dei lavori, generando in questo modo una maggiore speditezza esecutiva a prezzo di un temporaneo allungamento dei tempi nelle fasi iniziali del ciclo dell'opera.

Perché ciò sia possibile è necessario che il DP venga aperto quando sono ancora disponibili alternative su aspetti realizzativi non marginali (ad esempio le scelte localizzative) e la decisione di realizzare l'opera non sia ancora stata presa in modo definitivo. A tal fine, il nuovo Codice degli Appalti¹ prevede che il DP si inserisca nella prima fase del progetto di fattibilità di un'opera, quella in cui si analizzano le alternative progettuali al fine di individuare la soluzione ottimale (documento

¹ (Art.22, c.1) "Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori." (Art.22 - c.1)

di fattibilità delle alternative progettuali). I risultati del DP concorrono a guidare l'elaborazione della seconda fase del progetto di fattibilità².

Ambito oggettivo: le opere per le quali è previsto il dibattito pubblico

Così come previsto dal Codice³, il DPCM individuerà le tipologie e le soglie dimensionali per le quali sarà obbligatorio il DP. Nel merito, esistono alcune proposte di legge, che fanno riferimento alle opere “strategiche” o “di rilevante interesse nazionale”, ed individuano quelle per le quali risulterebbe obbligatorio il DP al di sopra una certa soglia del valore dell'investimento (ad es. 100 milioni di Euro) e del bacino di influenza dell'opera.

Le **soglie di obbligatorietà** dovranno opportunamente selezionare le numerose opere che richiedono una valutazione di fattibilità, prendendo in considerazione, laddove possibile, aspetti impattanti non sempre caratterizzabili con semplici metriche monetarie o dimensionali, evitando però di paralizzare l'iter di progettazione. Occorrerà, pertanto, trovare un giusto compromesso tra la volontà di allargare la partecipazione alle decisioni, da una parte, e la capacità del Paese di organizzare tale partecipazione in maniera ordinata, dall'altra. I rischi di allargare troppo il perimetro dell'obbligatorietà, con soglie dimensionali basse, sono legati alla incapacità di gestire troppi dibattiti contemporaneamente, da parte di amministrazioni e società di progettazione ancora non pienamente “attrezzate” nei confronti delle numerose novità introdotte dal nuovo codice. A tal riguardo, si evidenzia un importante e urgente fabbisogno di formazione sulla disciplina specifica della

² Nell'ipotesi in cui il progetto di fattibilità si svolga in unica fase e non preveda due fasi separate di elaborazione, il DP può avvenire durante il progetto di fattibilità ma in ogni caso dopo che sia stato elaborato il Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali.

³ (Art. 22, c. 2) “Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, 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, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto di cui al presente comma 1, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di Dibattito Pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati”.

conduzione di processi di dibattito e mediazione pubblica sia nelle PA, sia nelle società private e pubbliche che propongono i progetti.

Ci sarà senz'altro bisogno di una fase di adattamento, anche perché l'individuazione della soglia non esaurisce il tema dell'opportunità di indire un DP, che si collega agli impatti sull'ambiente e sulla qualità di vita delle persone (**esternalità**) prodotte dall'opera più che alla sua dimensione economica: opere piccole possono avere impatti significativi, o comunque concentrati, sul territorio e richiedere anch'esse un DP. In tal senso, da una parte, il DPCM potrà stabilire regole chiare e pragmatiche per la richiesta di attivazione di un DP, anche per opere sotto-soglia. Di contro, potrebbe essere necessario introdurre una soglia minima sotto la quale non sia possibile richiedere un DP per scongiurare che gli enti locali, sia perché contrari all'opera, sia perché temendo l'insorgere di conflitti locali, chiedano l'apertura del dibattito anche su opere poco significative.

Resta, invece, aperta la questione dell'ambito oggettivo facoltativo delle **opere private**. Il codice si applica solo alle opere pubbliche, ma in alcuni casi le esternalità prodotte da alcune opere private possono risultare molto significative (si pensi, ad esempio, al traffico di auto generato da un grande centro commerciale).

Resta, infine, aperto il tema della **gestione del transitorio** che riguarda i progetti avviati prima dell'entrata in vigore del DPCM. Se, da una parte, appare ragionevole esentare dal DP obbligatorio i completamenti di opere o le opere in avanzata fase di progettazione, è pur vero che in alcuni casi, laddove ad esempio la realizzazione procede per lotti funzionali, sarà auspicabile indire dibattiti anche per lotti funzionali di grande impatto non ancora avviati. E' tuttavia, auspicabile che il DP venga indetto non oltre l'approvazione del progetto definitivo.

Ambito soggettivo: chi “cura” il DP?

Il Codice degli appalti stabilisce che *“l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a Dibattito Pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.”* (Art.22 c.3). Si rileva che “indice e cura” va interpretato nel senso che l'amministrazione aggiudicatrice indice e finanzia il DP, ma non lo organizza né tantomeno lo gestisce. Il DP deve essere gestito e organizzato da un **soggetto indipendente** dall'amministrazione aggiudicatrice, dalla società di progettazione,

dagli enti locali e da eventuali altri portatori di interesse. La terzietà del responsabile del DP, oltre a favorire un clima di fiducia, “protegge” i decisori, che non sono costretti a prendere posizione di fronte alle richieste degli oppositori. E’ opportuno, quindi, che l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore indichi il DP, ma che lo stesso sia coordinato da un soggetto terzo che svolga la propria funzione in autonomia ed indipendenza.

I soggetti coinvolti nel dibattito pubblico

E’ opinione largamente condivisa che tutti (**cittadini, associazioni, enti, ...**) possano partecipare direttamente (e senza intermediazioni di sorta) al DP. L’esperienza ci mostra che se la possibilità di avere informazioni o di essere ascoltati è “regolata” attraverso rappresentanze, più o meno ufficiali, queste persone sono costrette a farsi rappresentare: questo può sembrare un vantaggio (minori rapporti di interlocuzione) mentre invece è una vera sciagura, perché così si corre il rischio di affidare un ruolo ai “leader della protesta”, che costruiscono una propria posizione di potere proprio su questo supposto ruolo di “rappresentanza diretta”, spesso senza alcuna competenza tecnica

* * *

La **Commissione nazionale per il dibattito pubblico** è istituita presso il MIT ed ha il compito di monitorare ed indirizzare il DP. Il DPCM ne stabilirà la composizione, i compiti e le modalità organizzative. Sarebbe auspicabile la creazione di un’unità permanente costituita da tecnici ed esperti in gestione dei conflitti, ma ciò richiederebbe una modifica normativa dal momento che le disposizioni integrative e correttive al codice degli appalti⁴ prevedono che la Commissione operi senza ulteriori oneri a carico dello Stato.

* * *

L’ente aggiudicatore o amministrazione aggiudicatrice potrebbe essere affiancato, nella fase di indizione e svolgimento del DP, da un **Comitato di Monitoraggio**, formato dai rappresentanti delle amministrazioni territoriali interessate dall’intervento, che:

- contribuisca alla definizione delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico;

⁴ cfr. D.lgs. 19 Aprile 2017, n. 56, art. 12, c.1, lett. b).

- collabori alla realizzazione e alla supervisione del dibattito;
- concorra alla soluzione dei problemi e delle criticità che eventualmente si manifestino durante il dibattito pubblico;
- contribuisca alla discussione e alla valutazione delle proposte emerse nel corso del dibattito pubblico.

* * *

Il responsabile del dibattito pubblico ha il compito di:

- progettare, organizzare e gestire il dibattito pubblico;
- valutare ed eventualmente richiedere integrazioni e modifiche al dossier iniziale;
- definire i temi e gli argomenti di discussione e confronto pubblico;
- stabilire il calendario e le modalità di gestione degli incontri;
- condurre gli incontri e favorire le più ampie forme di partecipazione e coinvolgimento dei portatori di interesse locali e dei cittadini;
- individuare e coinvolgere esperti in grado di interagire in contraddittorio con i proponenti dell'opera;
- esercitare un costante lavoro di messa in rete, dialogo e collaborazione con gli attori locali;
- promuovere le forme di comunicazione più adeguate per garantire la trasparenza del processo e la massima informazione al pubblico;
- progettare, gestire ed aggiornare il sito internet del dibattito pubblico, assicurando, laddove possibile, l'interoperabilità con le altre banche dati e gli strumenti di monitoraggio della Pubblica Amministrazione;
- redigere la relazione conclusiva del dibattito pubblico;
- assicurare che il proponente dell'opera presenti la propria relazione finale nei tempi e nei modi previsti.

È fondamentale che il responsabile svolga la sua funzione in autonomia ed indipendenza rispetto all'amministrazione aggiudicatrice, per cui sarebbe opportuno che il responsabile sia individuato dall'amministrazione centrale, con una procedura ad evidenza pubblica, attingendo da un panel di esperti accreditati, ad esempio, presso la Commissione Nazionale per il dibattito pubblico. E' possibile che la creazione del panel potrà richiedere dei tempi non compatibili con le tempistiche

necessarie per organizzare i primi dibattiti. E' verosimile immaginare che gli enti, dovranno fare prima una ricognizione all'interno dei propri uffici per individuare le figure dei responsabili di DP tra il personale strutturato qualificato.

* * *

L'ente aggiudicatore o l'amministrazione aggiudicatrice provvede a:

- elaborare il dossier iniziale del DP, scritto in linguaggio non tecnico, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici;
- fornire le informazioni sull'intervento e, ove significativo, sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità;
- partecipare in modo attivo agli incontri e alle attività previste dal dibattito pubblico e fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso del dibattito pubblico;
- valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redigere un dossier conclusivo, in cui si evidenzia, la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche apportate al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte.

I costi per lo svolgimento del dibattito pubblico⁵, al pari dei costi inerenti la progettazione dell'opera, dovrebbero gravare sulla stazione appaltante. E' opportuno, tuttavia, che ciò non comprometta l'autonomia e l'indipendenza del responsabile del DP. L'organizzazione di un DP è un'operazione complessa: ci sono aspetti logistici, di redazione di testi, sviluppo e gestione degli strumenti di comunicazione, ed altri servizi che il responsabile del DP dovrebbe avere a sua disposizione attraverso un'assistenza tecnica efficace ed efficiente.

⁵ come previsto dal correttivo all'articolo 23, comma 11, del codice appalti; cfr. D.lgs. 19 Aprile 2017, n. 56, art. 13, c.1, lett. h).

Svolgimento del dibattito pubblico (proposta)

L'ente aggiudicatore o l'amministrazione aggiudicatrice indice il DP, attraverso la trasmissione alla Commissione nazionale di una comunicazione contenente l'intenzione di avviare il DP e notifica quest'ultima alle amministrazioni territoriali interessate.

Il DP si avvia formalmente con la presentazione e la pubblicazione, sul sito internet del dibattito, del dossier iniziale elaborato dall'ente aggiudicatore; da questo momento decorrono i 4 mesi previsti, prorogabili di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità. Va sottolineato che è fondamentale che il **dossier iniziale del DP** sia di facile lettura soprattutto per i non addetti ai lavori, e sia fondato su dati e analisi tecniche ed ampliato ad ulteriori profili di interesse per le comunità locali, quali: territoriale (comprende tutti i dati relativi al territorio: estensione, conformazione fisica, clima, risorse naturali, zone verdi o paesaggistiche, ecc.); demografico (riguarda il numero di abitanti, diversi per fasce di età, sesso, scolarizzazione, incremento/ decremento della popolazione, flussi migratori e mobilità); del tessuto produttivo (presenza e sviluppo di attività primarie, secondarie e terziarie; nonché tasso di civiltà ambientale); istituzionale (riguarda l'organizzazione politico-amministrativa, la presenza di particolari istituzioni..); antropologico (indaga sulla storia della comunità, i suoi valori, atteggiamenti sociali, il grado di coesione). L'avvio del dibattito pubblico è pubblicato sul sito internet della Commissione Nazionale, nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento.

Il dibattito pubblico consiste in **incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti**, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni. Al termine del DP, entro trenta giorni, il responsabile del dibattito pubblico presenta all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, nonché alla Commissione, una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura che contiene:

- la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico, comprensiva delle indicazioni circa il numero degli incontri e dei partecipanti, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet del dibattito pubblico;
- la sintesi dei temi, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito;

- la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione nel dossier conclusivo.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, entro i tre mesi successivi dalla ricezione della relazione, presenta il proprio **dossier conclusivo del DP**, i cui contenuti costituiscono un punto di riferimento per le successive fasi di progettazione. La relazione conclusiva del responsabile del dibattito pubblico è allegata al dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore di cui costituisce parte integrante.

Gruppo di lavoro sul Dibattito Pubblico

Daniela Anselmi (coordinatrice)

Pierluigi Coppola (coordinatore)

Giorgia Aresu

Luigi Bobbio

Anna Donati

Paolo Guglielminetti

Andrea Pillon

Claudio Ricciolio

Iolanda Romano

Piero Rubino

Mariarosa Vittadini

Roberto Zucchetti