



# IL DIBATTITO PUBBLICO

LA PARTECIPAZIONE DIRETTA DEI CITTADINI  
ALLE DECISIONI SULLE GRANDI OPERE

interventi di

Silvio BOSETTI • Alberto D'ERCOLE • Silvio LANDONIO • Mario NOVA • Claudia Maria TERZI •  
Gianni VERGA

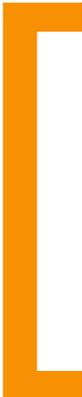
in collaborazione con



FONDAZIONE  
ORDINE INGEGNERI  
PROVINCIA DI MILANO



COLLEGIO DEGLI INGEGNERI  
E ARCHITETTI DI MILANO



La FOIM (Fondazione dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano), costituita nel 1998 per iniziativa del medesimo Ordine professionale, ha la finalità di pianificare e strutturare ogni attività utile per la promozione, la valorizzazione, la tutela della professione dell'ingegnere, attraverso l'attuazione di iniziative dirette all'aggiornamento tecnico, scientifico, amministrativo e culturale.

La FOIM considera quindi come propria missione il compito di rafforzare e sostenere il valore dell'ingegnere: una laurea ed una professione che si sono sempre distinte nel perseguire obiettivi a servizio del bene comune, della collettività, delle Istituzioni e delle Imprese dando il proprio apporto per il miglioramento continuo e complessivo della società civile.



©FOIM - Fondazione Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano

Via Pergolesi, 25

20124 Milano

[www.foim.org](http://www.foim.org)

Giugno 2019

Progetto editoriale e coordinamento: PERDIRLO

*I contenuti presenti in questo documento sono protetti da Copyright e dalle leggi sulla proprietà intellettuale. La riproduzione parziale o totale di tali materiali in qualsiasi forma e/o con qualsiasi mezzo senza espressa autorizzazione di FOIM rappresenta una violazione delle leggi sul diritto d'autore. Tutte le immagini e le fotografie presenti in questo documento sono state regolarmente acquistate su banche dati.*

[ paper FOIM  
2019 - n.2 ]

# IL DIBATTITO PUBBLICO

LA PARTECIPAZIONE DIRETTA DEI CITTADINI  
ALLE DECISIONI SULLE GRANDI OPERE

Interventi

Silvio BOSETTI • Alberto D'ERCOLE • Silvio LANDONIO • Mario NOVA • Claudia Maria TERZI  
• Gianni VERGA

in collaborazione con



FONDAZIONE  
ORDINE INGEGNERI  
PROVINCIA DI MILANO



COLLEGIO DEGLI INGEGNERI  
E ARCHITETTI DI MILANO





## INDICE

Gianni VERGA Il Dibattito Pubblico come assunzione di responsabilità di tutte le parti	<b>3</b>
Claudia Maria TERZI Il Dibattito Pubblico: più partecipazione e trasparenza nel rapporto con i cittadini	<b>7</b>
Silvio BOSETTI Il bisogno di Grandi Opere e lo strumento del Dibattito Pubblico	<b>9</b>
Alberto D'ERCOLE Il Dibattito Pubblico. DPCM 76/2018: finalità e contenuti	<b>13</b>
Mario NOVA Grandi Opere e sostenibilità ambientale	<b>19</b>
Silvio LANDONIO Opere: ricognizione tra le urgenze e fattori del dissenso	<b>23</b>

## NOTA INTRODUTTIVA

### IL DIBATTITO PUBBLICO COME ASSUNZIONE DI RESPONSABILITÀ DI TUTTE LE PARTI

#### GIANNI VERGA



PRESIDENTE  
COLLEGIO DEGLI INGEGNERI E  
ARCHITETTI DI MILANO

Fermarsi a riflettere sul Dibattito Pubblico, inteso come strumento regolato per legge a disposizione degli abitanti di un territorio per esprimere il proprio parere in merito alla costruzione di una Grande Opera, significa anche ragionare su quelle forme – tanto spesso evocate – di democrazia diretta e sul nostro ruolo di cittadini.

E il Dibattito Pubblico, in questo senso, porta con sé una novità rispetto ad altre modalità di interazione diretta fra singolo individuo e vita pubblica. Infatti, le regole secondo le quali è stato immaginato questo sistema costringono coloro che ne sono coinvolti a una piena assunzione di responsabilità. Senza alibi e senza che la condotta di ciascuno dei soggetti interessati trovi giustificazioni preconfezionate dietro le quali trincerarsi al momento di un confronto.

Ciò vale per il proponente, che deve avere come principale linea guida della propria azione di governo quella di proporre opere che rispondano a esigenze reali, oggettive e che abbiano come criterio l'utile. Ciò significa prendere in considerazione sia i bisogni della collettività sia le istanze di coloro che sul territorio vivono o lavorano, con il fine di non pregiudicare l'ambiente circostante e la qualità della vita.

La piena responsabilizzazione deve coinvolgere anche chi è chiamato all'attività progettuale vera e propria. In luogo di progetti chiusi e rigidi, professionisti e tecnici dovranno abituarsi – e sforzarsi – a presentare soluzioni flessibili, aperte, pronte ad accogliere ed eventualmente

integrare le richieste di trasformazione avanzate in sede di confronto pubblico.

Infine, dall'assunzione di responsabilità non possono esimersi nemmeno coloro che - fra i cittadini - si oppongono parzialmente o totalmente alla realizzazione dell'opera. Ciò significa che il solo rifiuto non può essere più sufficiente per giustificare un cambiamento di rotta o la decisione di annullare la realizzazione. È nel perimetro - circoscritto, regolato e tutelato - del dibattito che si instaura un confronto, si avanzano proposte, si trovano soluzioni e, anche, si scelgono vie alternative a quelle originarie. Quest'ultimo punto ne richiama un altro noto come effetto NIMBY, dall'acronimo inglese "Not In My Back Yard" - "Non nel mio cortile" in italiano. Si tratta dell'opposizione di membri di una comunità locale alla costruzione sul proprio territorio di opere di interesse pubblico. Questa tendenza al "no" preconcepito, propria e trasversale a molte comunità, oltre ad essere un freno allo sviluppo di progetti d'interesse locale e nazionale, diventa ostacolo a una consapevole e - per l'appunto - responsabile partecipazione alla gestione del territorio. E il Dibattito Pubblico, strumento in grado di garantire un



confronto pariordinato fra i diversi soggetti coinvolti, può portare a una significativa riduzione dell'effetto NIMBY.

Sempre intorno al tema della partecipazione dei singoli alla vita pubblica, il Dibattito Pubblico ha il merito di richiamare il principio della sussidiarietà, ben presente sia nei trattati europei (Maastricht e Lisbona) sia nella nostra Costituzione, a seguito della riforma del titolo V. Specialmente in quella forma di sussidiarietà definita "orizzontale" che ha a che fare con la possibilità che siano i privati cittadini (singoli o legati in associazione) a prendersi cura e a provvedere ai bisogni collettivi e alle attività di interesse generale. Con le autorità pubbliche a sostegno, ma in posizione secondaria.

E il nesso concettuale tra Dibattito Pubblico e sussidiarietà sta proprio nel modo di intendere il rapporto tra privati cittadini e istituzioni; liberati dall'idea di una relazione unidirezionale, oggi si dovrebbe sempre più optare per modalità che promuovono forme di partecipazione e collaborazione tra cittadinanza e poteri pubblici. Fermo restando che questi rapporti debbono avere solide fondamenta di eticità e professionalità.

Tornando alle forme di partecipazione diretta alla vita democratica, il sistema proposto dal Dibattito Pubblico risulta inoltre più adeguato allo scopo rispetto al referendum. Quest'ultimo, infatti, per come è



spesso presentato – scelta tra due opzioni opposte, accettazione o rifiuto – poco si adatta a quello che invece deve essere un processo partecipato in grado di aumentare la conoscenza e dunque la consapevolezza delle persone. Inoltre, non è raro che il referendum si trasformi in luogo di scontro partitico o di lotta di fazioni e interessi contrapposti, perdendo quella caratteristica propria di momento di libera e responsabile partecipazione del cittadino alla vita della polis.

Il Dibattito Pubblico è anche momento di comunicazione. Spiegare un progetto in maniera chiara e comprensibile ai più – magari attraverso una semplificazione dello stesso – fornire le informazioni giuste in tempi e modalità appropriate sono precondizioni per costruire un rapporto paritario fra committenza e cittadinanza. In assenza di questi elementi fondativi del processo di confronto, il dialogo non solo non sarà corretto da un punto di vista etico, ma sarà anche inutile da uno pratico. In questo senso, giocherà un ruolo preminente il coordinatore del dibattito, figura prevista dalla legge con il compito di gestire e condurre il confronto tra le parti, sempre all'interno di un sistema di procedure, norme e tempistiche codificate.

Lo strumento ora esiste. Sta solamente a tutti noi il saperlo utilizzare nel migliore dei modi.



## IL DIBATTITO PUBBLICO: PIÙ PARTECIPAZIONE E TRASPARENZA NEL RAPPORTO CON I CITTADINI

CLAUDIA MARIA TERZI



ASSESSORE INFRASTRUTTURE  
E MOBILITÀ SOSTENIBILE  
REGIONE LOMBARDIA

Trovare le modalità adeguate per far partecipare i cittadini al processo decisionale quando sul loro territorio è prevista la realizzazione di una Grande Opera: una preoccupazione che ha accompagnato me e il mio gruppo di lavoro sia negli anni trascorsi come Assessore all'Ambiente sia in questi mesi a alla guida dell'Assessorato a Infrastrutture, Trasporti e Mobilità sostenibile. Tutto ciò ben prima che il cosiddetto "Dibattito Pubblico", diventasse - a tutti gli effetti - uno strumento istituzionale regolato per legge.

Infatti, ci siamo mossi in questa direzione con azioni concrete. Per esempio, permettendo a tutti i cittadini che ne avessero fatto richiesta di poter assistere come uditori alle Conferenze di servizio quando erano in discussione progetti relativi a opere pubbliche d'impatto sul territorio. Questo aveva una duplice finalità: primo, rendere consapevole la cittadinanza delle procedure burocratiche (complesse) che stanno dietro la decisione di realizzare un'opera pubblica e, secondo, promuovere - seppur in forma limitata considerati gli strumenti a disposizione - la partecipazione dei cittadini.

Specialmente, in una regione come la Lombardia i cui ritmi di crescita richiedono non solo l'ammodernamento di opere già esistenti, ma anche la creazione di nuove, oltretutto spesso rilevanti dal punto di vista

infrastrutturale. Opere da realizzare in un lasso di tempo che si auspica breve, così da rispondere nella maniera più pronta possibile alle esigenze di sviluppo del nostro territorio.

È noto, invece, quanto sia ampia la forbice temporale che sussiste tra il momento della programmazione di un'opera e quello della sua realizzazione e consegna. Ugualmente conosciute sono le complicazioni burocratiche, gli iter procedurali e gli eventuali contenziosi giudiziari che frenano o bloccano anche il solo avvio dei lavori.

E tra questi elementi di rallentamento ve ne è uno riconducibile all'atteggiamento contrario che una porzione – più o meno ampia – di popolazione interessata dalla infrastruttura esprime attraverso variegata forme di opposizione o protesta.

Secondo questa logica, lo strumento del Dibattito Pubblico, coinvolgendo i portatori di interesse, sarà particolarmente utile per cercare una ricomposizione del dissenso, facilitando il confronto fra le parti, aprendo un dialogo costruttivo entro un perimetro chiaro e regolato e consentendo la presentazione di soluzioni alternative.

Oltre a essere un passo deciso verso una maggiore trasparenza nel rapporto tra Pubblico e cittadinanza, il Dibattito Pubblico è un'occasione unica perché si arrivi a una piena comprensione – ma potrebbe convertirsi anche in accettazione – delle ragioni profonde che hanno portato alla programmazione e progettazione di una determinata opera in un preciso territorio.



## IL BISOGNO DI GRANDI OPERE E LO STRUMENTO DEL DIBATTITO PUBBLICO

SILVIO BOSETTI



PRESIDENTE FONDAZIONE  
ORDINE DEGLI INGEGNERI  
PROVINCIA DI MILANO

Le infrastrutture, fin dall'inizio della storia umana, sono state un elemento cardine della convivenza sociale, delle persone, delle imprese. Le strade o i porti, le linee ferroviarie o tranviarie, la luce elettrica o le fognature, i quartieri abitativi o i plessi scolastici: le opere utili o funzionali alla quotidiana esistenza sono molteplici, diffuse, essenziali ma al contempo sempre più messe in discussione. Soprattutto quando si entra nel campo di quelle che definiamo Grandi Opere.

Il cosiddetto "Dibattito Pubblico" nasce in Francia nel 1995 quando una legge, che porta il nome dell'allora ministro dell'ambiente Michael Barnier, ha istituito un'apposita Commission Nationale du Débat Public. L'obiettivo era giungere a un insieme codificato di norme atte a favorire e regolare la partecipazione dei cittadini a quel processo decisionale che precede la realizzazione di infrastrutture strategiche per l'interesse nazionale. Opere che, com'è facile immaginare, avranno una certa dimensione e portata e che, di conseguenza, potranno avere ricadute anche importanti sulla vita delle comunità a loro prossime e sull'organizzazione delle aree che le ospiteranno. Facilitare e rendere meno irto di ostacoli l'iter decisionale: l'adozione del sistema del Dibattito Pubblico, entrato nell'ordinamento italiano nell'agosto dell'anno scorso (DPCM 76/2018) ha come scopo quello di favorire un dialogo costruttivo fra cittadinanza e

committenti delle Grandi Opere e dare ordine alle diverse istanze di dubbio o di contrarietà totale o parziale. Nell'allegato al Decreto, poi, si riportano le opere "obbligate", si definiscono cioè le caratteristiche delle opere i cui progetti sono assoggettati a Dibattito Pubblico.

Al di là dei punti di vista personali e da come si voglia interpretare il fenomeno, lo sviluppo di una nazione (e dei suoi territori) passa anche dalla realizzazione di opere infrastrutturali di una certa rilevanza.

In questo senso è utile interrogarsi – per citare la rivista "Débat" – sul tipo di contesto di cultura generale oggi presente nel nostro Paese o, come si è domandato recentemente il professor Francesco Karrer: "se quello dell'Italia di oggi è un contesto favorevole o cosa si sta facendo per renderlo tale" Avendone il tempo, sarebbe interessante verificare quanto la cronaca degli ultimi quarant'anni sia stata costellata da episodi di protesta organizzati da comitati di cittadini contro la programmata realizzazione di infrastrutture nel loro territorio. Dighe, ferrovie, autostrade, ponti, metropolitane, centrali elettriche e deposito nucleare, discariche e termovalorizzatori (e l'elenco sarebbe ancora lungo): opere di interesse generale contestate – per i più disparati motivi – dalle comunità locali. Un fenomeno piuttosto comune a tutte le principali nazioni democratiche del mondo.

La mobilità, per esempio, è una fra le questioni più strettamente vincolate alla realizzazione di importanti infrastrutture; in essa, tuttavia, si incrociano e si scontrano esigenze diverse, talvolta non compatibili con le necessità dei vari soggetti coinvolti. È sufficiente pensare a elementi potenzialmente conflittuali come il bisogno di una fruibilità quasi immediata di nuovi servizi da parte dell'utenza, la normale tempistica per la realizzazione dell'infrastruttura (che comprende attività di ideazione, pianificazione, finanziamento, autorizzazione e collaudo) e, ancora, eventuali perplessità, timori o contrarietà di coloro che sul territorio vivono e che con gli impatti generati dalla costruzione di quell'opera dovranno misurarsi quotidianamente.

Riuscirà questo strumento a semplificare gli iter decisionali, a consentire un reale confronto e addivenire a una soluzione chiara e definitiva, con un programma delle opere credibile e perseguibile in tempi sufficientemente certi?

È noto come quello italiano sia un contesto tutt'altro che semplice, nel quale una serie di ostacoli di natura legislativa e operativa vanno a fraporsi alla realizzazione di un'opera pubblica già a partire dalla gara d'appalto. Spesso, infatti, l'assegnazione diviene materia di dispute e contenziosi legali che finiscono per essere risolti in sede giudiziaria, con l'inevitabile rallentamento o blocco del progetto e la conseguente perdita di tempo e di risorse economiche.

L'introduzione dello strumento del Dibattito Pubblico, avrà ripercussioni anche sull'attività di coloro che delle infrastrutture sono i creatori, cioè ingegneri e architetti.

Il Comma a) dell'articolo 7 del DPCM in questione introduce le finalità con cui elaborare il dossier di progetto dell'opera "scritto in linguaggio chiaro e comprensibile, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici, in coerenza con le linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 228".

Questo argomento andrà approfondito ed indirizzato. Presso UNI è stato avviato un Gruppo di Lavoro che dovrebbe redigere una Prassi utile a declinare le caratteristiche del "Dossier".

Inevitabilmente un progetto sottoposto a Dibattito richiede un cambio nella modalità di scrittura e nel grado di approfondimento che i professionisti dovranno fornire nel momento della redazione degli elaborati, consapevoli che il progetto proposto verrà discusso e analizzato all'interno di un processo pubblico. Ugualmente, ingegneri e architetti dovranno illustrare le proprie soluzioni nella maniera più chiara e lineare sapendo, per esempio, che chi valuterà ed esaminerà il progetto potrebbe non essere un esperto e dunque non abituato a un linguaggio tecnico. E ancora, essi dovranno considerare le alternative da portare all'attenzione del Dibattito Pubblico, consapevoli che ogni variante non solo avrà impatti sui tempi e sui costi di realizzazione, ma anche sull'ambiente e sulla società in generale.

Siamo permanentemente davanti a una sfida – complessa ma stimolante – quale è la ricerca di un equilibrio fra un progetto tecnicamente rigoroso – dal quale fare emergere le competenze specialistiche proprie della



professione – e un’esposizione dello stesso il più possibile comprensibile anche a chi tecnico non è. Una condizione, quest’ultima, necessaria e prioritaria affinché si possa instaurare un vero confronto fra le parti.

Tutto ciò non dimenticando mai il contesto in cui siamo immersi e nel quale la parola “sviluppo” – e non può che essere così – è sempre accompagnata dall’aggettivo “sostenibile”. Ma che sviluppo sia!

In quest’ottica, l’apporto che i professionisti possono dare è grande, ovvero provare a rendere sostenibile lo sviluppo, ma non passando attraverso un suo ridimensionamento o una sua diminuzione. Esso deve avvenire attraverso la ricerca di nuove soluzioni che, oltre a essere rispettose dei fattori ambientali, sociali, economici, finanziari in gioco, assicurino il massimo della corrispondenza rispetto alle aspettative che gli attori coinvolti – committenza, fruitori e territori – hanno rispetto a una determinata opera.



## IL DIBATTITO PUBBLICO. DPCM 76/2018: FINALITÀ E CONTENUTI

ALBERTO D'ERCOLE



UFFICIO LEGISLATIVO  
MINISTERO DELLE  
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Con l'introduzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 76/2018 sul Dibattito Pubblico viene codificato il sistema di regole e procedure che occorrono per avviare un dialogo e gestire il confronto fra i soggetti – cittadinanza, amministrazione pubblica, committenza – coinvolti o interessati dalla realizzazione di infrastrutture strategiche su un determinato territorio. Uno strumento tanto utile quanto atteso pensato per facilitare un processo decisionale – in Italia come in altre democrazie – spesso tortuoso e pieno di ostacoli.

Tuttavia, il dPCM che istituisce il Dibattito Pubblico (come il Codice dei contratti pubblici, che ne costituisce il presupposto) non sono che strumenti – pur importanti – di questo processo. Nello specifico, il Codice dei contratti, agli articoli 22 e 23 introduce il tema del Dibattito Pubblico, indicandone i punti di caduta pratici. Ma una riflessione intorno al Dibattito Pubblico, deve necessariamente andare oltre i confini segnati dal dPCM adottato la scorsa estate e allargarsi alla ricerca di un impianto normativo di riferimento che sia, al tempo stesso, presupposto ideale, regola e perimetro di concetti più ampi e carichi di significato, come quelli che, ad esempio, stanno dietro l'espressione di "democrazia partecipativa".

In questo senso, l'articolo 3 della Costituzione si pone come la norma che presuppone l'esercizio del Dibattito

Pubblico, in grado, in sintesi, di tracciarne la strada. In essa è prescritto che:

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Attesa la piena e integrale validità dei principi enunciati, espressioni quali “effettiva partecipazione” mostrano quanto la Carta Costituzionale, in questo frangente, sia moderna e perfettamente corrispondente al lessico contemporaneo. E il Dibattito Pubblico si muove nella direzione auspicata dalla Costituzione, fornendo lo strumento normativo affinché – in certe situazioni come la realizzazione di Grandi Opere – sia prevista una partecipazione “diretta” e dunque “effettiva” dei cittadini, e non solo come somma di individualità unite da un sentire comune, ma anche come singoli individui in quella che viene definita “emersione dei diritti super individuali”.

Ognuno di noi, quindi, grazie ai sopra menzionati strumenti (il dPCM sul Dibattito Pubblico e il Codice dei contratti) e alle norme che li informano (l'articolo 3 della Costituzione), ha la possibilità di partecipare e contribuire a decisioni che hanno impatti diretti sugli interessi del Paese. Questa modalità “non mediata” dal cittadino di contribuire alla vita pubblica, viaggia in parallelo con un'altra forma di partecipazione che parte dal basso e prescinde dalla rappresentanza elettorale, la cosiddetta “autonomia partecipativa”. L'incontro fra queste due modalità è rappresentato proprio dal Dibattito Pubblico.

In questo senso esso diviene la ricerca di un consenso – intorno ad un'opera – attraverso l'emersione del dissenso o di idee e soluzioni alternative a quella presentata. Nel processo decisionale i due termini antitetici e contrapposti di consenso e dissenso s'incontrano e trovano un punto di equilibrio nella “contrattualizzazione del consenso”. Quest'ultima non va considerata o confusa con il risultato proprio di una negoziazione durante la quale avvengono – com'è naturale – concessioni da entrambe le parti, ma piuttosto come la ricerca di una regola. Quando si stabilisce un patto tra soggetti – in grado di incanalare e

comporre in sintesi istanze diverse – è infatti fondamentale trovare un presidio normativo che ne garantisca la validità e ne stabilisca termini e confini. Il dPCM 76/2018 ha questo compito: portare, in modo ordinato e proficuo, le differenti esigenze emerse all'interno di un procedimento decisionale.

Benché i presupposti “alti” fossero presenti nel nostro ordinamento con il già citato articolo 3 della Carta costituzionale, il Decreto dello scorso agosto rappresenta un decisivo passo in avanti nell'ottenimento di strumenti di partecipazione diretta alla vita pubblica dei cittadini italiani. Uno studio dell'Università LUISS-Guido Carli del 2018, precedente alla pubblicazione del decreto sul Dibattito Pubblico, lo evidenzia in maniera chiara quando afferma che “se si escludono gli strumenti partecipativi previsti dal Codice dell'ambiente e dalla legge generale sul procedimento amministrativo, purtroppo ancorati a tecniche di partecipazione deboli e formali, non vi sono possibilità concrete, per i cittadini, di inserirsi



efficacemente nel processo decisionale”. E inoltre gli autori proseguono ricordando come “l’incremento del contenzioso giurisdizionale e la radicalizzazione della conflittualità sul territorio ne sono le dirette conseguenze, con evidente impatto sul procedimento amministrativo” (1).

Senza voler attribuire al DPCM più meriti e facoltà di quanto ne abbia o ne potrà mai avere, la sua introduzione diviene un interessante elemento di novità per il nostro Paese, segnando – in qualche modo – un’inversione di rotta rispetto al passato e una base su cui costruire un futuro differente.

Con esso si passa da una funzione “difensiva”, già esistente, a una fase “cooperativa”, capace di promuovere la partecipazione e l’emersione del dissenso.

Infatti, il meccanismo che fino ad oggi ha regolato il processo decisionale di fronte alle Grandi Opere ha visto il proponente: decidere l’opera, annunciarne la realizzazione, difendere la sua decisione dalle reazioni degli stakeholder (i cittadini) e, talvolta, da proposte non solo diverse, ma opposte e difficilmente conciliabili. Una modalità che conduce sia a una



radicalizzazione della conflittualità, sia a un incremento del contenzioso giurisdizionale, con conseguente allungamento dei tempi, probabile perdita di risorse economiche e, naturalmente, problematiche a livello sociale (anche di ordine pubblico).

Il Consiglio di Stato nel parere del 1° aprile 2016, espresso per il varo del Nuovo Codice dei contratti, sottolineava l'importanza di una consapevole accettazione delle opere pubbliche da parte della società civile.

La partecipazione dei cittadini, dunque, non può e non deve essere "postuma", ma piuttosto "preventiva". L'articolo 23, comma 5, del Codice dei contratti lo dimostra dividendo in due fasi l'elaborazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica:

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. Ai soli fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 nonché dei concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione.

Una soluzione prevista dal Legislatore, sia in funzione dell'adozione di uno strumento normativo per condurre il Dibattito Pubblico sia per scongiurare tutti i fenomeni di partecipazione postuma. È palesemente inutile, se non addirittura dannoso, infatti, prevedere la partecipazione dei cittadini in una fase avanzata, e cioè quando le alternative progettuali già sono state vagliate e per le quali sono state impiegate risorse economiche.

Due questioni ricorrenti riguardano l'ambito di applicazione del dPCM 76/2018 e il punto di caduta del decreto stesso rispetto alle generali previsioni del Codice dei contratti. Occorre subito evidenziare che rispetto al Codice dei contratti, il dPCM 76/2018 porta con sé un'importante novità che riguarda l'imprescindibilità dell'utilizzo dello strumento del Dibattito Pubblico quando si tratta di decidere la realizzazione di Grandi Opere. Ciò viene affermato con chiarezza già all'articolo 1 del decreto:

I progetti di fattibilità, ovvero i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere, di cui all'Allegato 1, che costituisce parte integrante del presente decreto, sono sottoposti, nei casi individuati dal presente decreto, a dibattito pubblico.

Emerge dunque l'evidente incisione sull'articolo 23, comma 4, del Codice dei contratti dove è prevista l'omissione di una delle fasi progettuali. E, dunque, dal combinato degli articoli 22 e 23 del Codice dei contratti e dell'articolo 1 del dPCM si ricava che il varo del progetto di fattibilità è sospensivamente condizionato dall'esperimento del Dibattito Pubblico: solo a valle del Dibattito Pubblico, il progetto potrà essere incluso nel documento pluriennale di programmazione menzionato dall'articolo 201 del Codice. Quali sono, allora, le opere per le quali è dunque obbligatorio utilizzare lo strumento

del Dibattito Pubblico? Vi rientrano quelle infrastrutture che hanno maggiormente impatto sul territorio, come autostrade, porti, aeroporti, interporti, tronchi ferroviari, interventi per la difesa delle coste, elettrodotti aerei, dighe, infrastrutture energetiche, sportive o industriali.

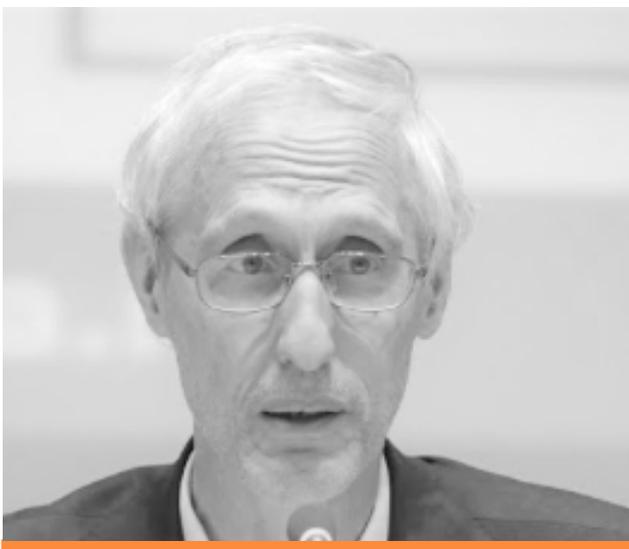
In conclusione, il cambio di prospettiva è dunque evidente. Un tempo, infatti, le istanze o i già citati valori “superindividuali” erano privi di una propria titolarità e potevano salire all’attenzione pubblica solamente se compresi, supportati e amplificati nella loro diffusione da enti esponenziali, quali enti, associazioni, comitati. Da oggi, invece, potranno emergere grazie al sistema previsto dal DPCM 76/2018 sul Dibattito Pubblico. A questo risultato se ne dovranno aggiungere altri affinché si possa affermare che la funzione di questo strumento legislativo abbia centrato i suoi obiettivi.

Il primo riguarda, senza dubbio, la riduzione del numero di contenziosi giudiziari tra le parti. Dal raggiungimento di questo traguardo deriverebbero, poi, una maggiore rapidità dell’azione amministrativa e, ancora, una maggiore sostenibilità materiale di determinati interventi.

(1) C. LOMBARDI, A. LULLO, Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell’arte), in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it) , 2018, p. 25



### MARIO NOVA



DIRETTORE GENERALE  
ALL'AMBIENTE E CLIMA  
REGIONE LOMBARDIA

L'introduzione del Dibattito Pubblico, quale sede propedeutica di partecipazione alla decisione di realizzare grandi opere, costituisce un'occasione per riflettere in senso generale su quanto siano efficienti i sistemi di decisione riguardo alle opere pubbliche e su quanto siano adeguatamente prese in considerazione le condizioni di sostenibilità ambientale relative a queste infrastrutture.

Ormai - anche come Regione Lombardia - esiste una consolidata analisi dei processi decisionali realizzativi di opere infrastrutturali basate sul riscontro della complessità generata dalla crescente indisponibilità dei contesti sociali interessati ad accettare progetti di opere di una certa rilevanza.

I progetti sono contrastati perché ritenuti di eccessivo impatto sull'ambiente, lesivi dell'identità locale, privi di utilità rispetto alle esigenze delle comunità, ingiustificati sotto il profilo tecnico-economico o ideologicamente non condivisi in quanto espressione di scelte di sviluppo non stimate. La letteratura su tali questioni sta diventando sempre più nutrita.

Come spiega un'indagine svolta qualche mese or sono dall'istituto di ricerca Polis, è essenzialmente lo sviluppo socio-economico degli ultimi decenni ad aver modificato l'approccio degli individui con la

crescita dell'apprezzamento di valori post-materiali a determinare una maggiore sensibilità per aspetti ambientali, sociali e culturali. Inoltre, il contesto – tanto italiano come lombardo – non si configura come uno “spazio vuoto” indifferenziatamente disponibile per qualsiasi tipo di progettualità, ma come uno spazio “storicamente qualificato”, intensamente insediato, dotato di valori ambientali, sociali, urbanistici e paesaggistici fortemente caratterizzati che potrebbero subire conseguenze negative di potenziale degrado e mancata integrazione derivanti dalla costruzione di grandi opere infrastrutturali.

Non bisogna dimenticare che si è in un contesto generale – quindi non solo italiano o lombardo, ma anche europeo – che è segnato da acuti elementi di criticità per quanto concerne lo stato delle risorse naturali, gli assetti territoriali e urbanistici, l'utilizzo del suolo in termini qualitativi e quantitativi.

Conseguono da questo riconoscimento alcune valutazioni su possibili approcci per favorire idonee forme di partecipazione che possono essere chiamate “inclusive” o “deliberative” e che sono essenzialmente volte a una finalità di risoluzione delle controversie e, quindi, al successo del percorso attuativo dell'intervento infrastrutturale progettato.

Ne consegue anche una considerazione sull'indebolimento del ruolo del pubblico nella rappresentazione di interessi generali e nella delineazione di scelte di utilità collettiva (oltre che nella capacità dello stesso di porla in attuazione).

Ancora, ne derivano conseguenze che ricadono sulle attività tecnico-professionale; i tecnici devono saper affrontare nuove responsabilità a supporto della partecipazione sociale.

Il Dibattito Pubblico può quindi permettere a chi esercita ruoli di responsabilità a diversi livelli di competenza – sotto il profilo istituzionale o delle rappresentanze organizzate o della competenza tecnico-scientifica – di acquisire dalla partecipazione sociale elementi di reale qualificazione degli interventi che si vanno a realizzare sul territorio.

La progettualità che si deve esprimere è una progettualità che non deriva più dalla sola dimensione strettamente tecnica, ma che deve sapere cogliere presupposti di azione e qualificazione che derivano da una visione più complessiva e integrata nella valutazione di fattori di diversa natura. Ciò, tuttavia, richiede un esercizio delle

responsabilità istituzionali in termini nuovi, con la capacità di interagire con il contesto sociale e un'attenzione ad alcuni elementi di condizione della sostenibilità ambientale che oggi sono necessariamente da considerare per la qualificazione dell'impegno progettuale di trasformazione ed evoluzione del territorio.

I principi dello sviluppo sostenibile sono ormai diventati patrimonio diffuso. Lo illustra in maniera chiara il decreto legislativo 152/2006 in materia ambientale, aggiungendo come l'azione della Pubblica Amministrazione debba essere finalizzata alla migliore attuazione possibile di questo principio. Ecco perché, nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati, siano considerati quelli che hanno come obiettivo prioritario la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Nelle diverse fasi di attuazione delle opere vi è la necessità di considerare piena e specifica attenzione agli aspetti di sostenibilità e integrazione ambientale. Nel nostro panorama giuridico-istituzionale, vi è un'ampia previsione di forme di partecipazione contestuali ad atti di valutazione della compatibilità ambientale. Ciò nonostante, i livelli sostanziali di partecipazione reale sono stati - fino ad ora - molto deboli.

Si ha dunque la necessità che le valutazioni ambientali strategiche e le forme di partecipazione ad essa connesse siano tali da contribuire significativamente alla qualificazione della prospettiva generale di evoluzione dei nostri territori e delle



condizioni ambientali – anche in relazione alla realizzazione di opere infrastrutturali – in maniera da non lasciare ai margini la questione della sostenibilità. Essa, piuttosto, deve diventare uno fra gli elementi centrali nelle fasi di programmazione strategica.

Strumenti come il Dibattito Pubblico acquisiscono, dunque, rilevanza nel processo di promozione di un confronto costruttivo e nello sviluppo di una partecipazione consapevole delle popolazioni interessate dalla realizzazione di Grandi Opere. Queste ultime, per le conseguenze che hanno sui territori, necessitano di decisioni che siano frutto di approcci complessi e articolati quanto sono le problematiche che vanno a sollevare e le responsabilità che chiamano in causa. Ciò vale anche dal punto di vista dell'allocazione delle risorse finanziarie; un momento che nella maggioranza dei casi risulta estraneo a forme di partecipazione reale e di considerazione delle implicazioni di carattere ambientale. È invece importante che nel momento della presa di grandi decisioni d'investimento ci sia un'adeguata considerazione di questi elementi di contesto che danno alla scelta finanziaria dei presupposti di ammissibilità, di compatibilità e integrazione con elementi decisionali di altra natura. In caso contrario, si avrebbe – come spesso si ha – una debolezza intrinseca della scelta e del successivo percorso decisionale.

In generale, le sfide del presente e del prossimo futuro – cambiamento climatico, transizione energetica, nuove forme di sviluppo e modelli economici, tutela dell'ambiente e delle biodiversità – e le soluzioni e i percorsi strategici pensati per affrontarle e possibilmente vincerle non possono prescindere da una sempre maggiore partecipazione della collettività.

Si tratta infatti di temi nei quali una visione globale si integra con un'attesa di impegno a livello locale.

Vi è infine, la necessità di un ulteriore lavoro giuridico istituzionale. E' infatti importante arrivare a meglio coordinare l'insieme di momenti di partecipazione delle comunità interessate ai diversi ambiti di valutazione come la Valutazione Ambientale Strategica, la Valutazione d'Impatto Ambientale, la Valutazione d'Incidenza e che oggi già esistono e ai quali si somma lo strumento del Dibattito Pubblico. Tutte queste procedure necessitano di un coordinamento, di un'integrazione e di un posizionamento funzionale in una logica complessiva.

Le Istituzioni devono essere impegnate anche nel consolidamento della visione coordinata della dimensione economica, sociale e territoriale e ambientale nelle diverse fasi del percorso progettuale. L'obiettivo è conseguire l'integrazione delle varie componenti valutative e decisionali, qualificando il loro ruolo a servizio di obiettivi di sviluppo sociale e di tutela dell'ambiente, in forme trasparenti ed aperte ad un apporto partecipativo realmente democratico.

## OPERE: RICOGNIZIONE TRA LE URGENZE E FATTORI DEL DISSENSO

SILVIO LANDONIO



DIREZIONE GENERALE  
INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E  
MOBILITÀ SOSTENIBILE  
REGIONE LOMBARDIA

L'introduzione di uno strumento legislativo quale il Dibattito Pubblico ha tra i principali obiettivi quello di facilitare il processo decisionale intorno alla realizzazione di un'opera pubblica. Questo sistema, più o meno sul modello d'Oltralpe, è stato ritenuto fra le forme di democrazia non mediata, lo strumento più idoneo a rispondere all'esigenza di partecipazione diretta del cittadino.

Sempre di più negli ultimi decenni – ma soprattutto a partire dai primi Duemila – all'annuncio della realizzazione di opere infrastrutturali di una certa rilevanza i vivaci dibattiti generatisi sono sfociati in vere e proprie forme di opposizione.

Con le mutate condizioni economiche, culturali e sociali del nostro Paese, il concetto di "utile per la collettività" ha smesso di essere un valore condiviso, oltre che la ragione principale e indiscutibile per la realizzazione di un'opera. In special modo, i maggiori ostacoli riguardano i conflitti ambientali che sorgono tra proponente e popolazioni locali, le quali vedono nella costruzione di una determinata infrastruttura una minaccia all'integrità del territorio e alla vita che lì si svolge.

Tra i tratti più comuni a un movimento di opposizione al progetto vi sono i seguenti.

Primo, la protesta può assumere forme diverse – più o meno coordinate o spontanee – e trovare il supporto tanto di organizzazioni politico-sindacali, come delle stesse amministrazioni locali. Secondo, capita che la reazione di cittadini e l'azione politica di alcuni gruppi vengano a toccarsi, scontrarsi o, al contrario saldarsi, facendo diventare l'opposizione all'opera materia di lotta politica, magari in periodi pre-elettorali.

Terzo, questi fenomeni – che alcuni collegano al già citato NIMBY – non possono e non devono essere ricondotti a un semplice atteggiamento contestatario o a una posa di acritico rifiuto del progresso e dello sviluppo. Generalmente, vi sono ragioni più profonde alla base di queste forme di protesta che portano porzioni, anche consistenti, di popolazione a dichiararsi in disaccordo con quanto viene invece presentato come “molto utile” per la collettività. Pensiamo solo all'opposizione che nasce intorno alle infrastrutture di mobilità quali strade, autostrade o nodi ferroviari: pur generando benefici diffusi, infatti, spesso risultano oggetto di contestazione da parte di cittadini che risiedono nelle zone interessate.

Quarto, prima dell'introduzione del sistema del Dibattito Pubblico, non esistevano sistemi di partecipazione diretta alla vita democratica di una comunità che si adattassero alla necessità di decidere su un'opera pubblica. Anche alcune forme di democrazia diretta – come il referendum, per esempio – non paiono completamente adeguate, presentando i termini della questione in maniera troppo semplificata, quale scelta fra due elementi generalmente opposti.

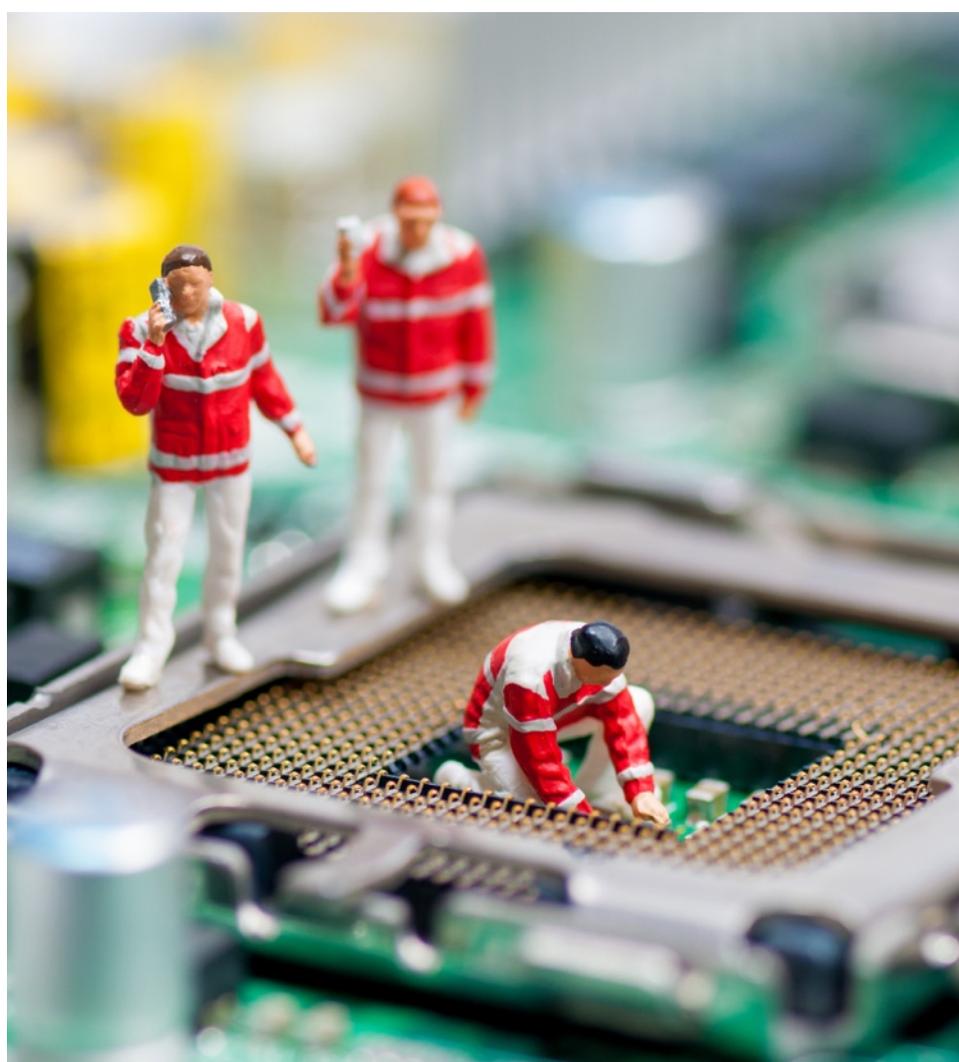
Quinto, l'inefficacia delle procedure amministrative fin ad ora adottate – prima dell'introduzione del DPCM 76/2018 – per risolvere la conflittualità sui progetti ha condotto a risolvere i contenziosi per via giudiziale con conseguenti impatti sull'allungamento dei tempi e sull'aumento dei costi. Senza dimenticare che il ruolo della magistratura non è quello di entrare nel merito di un progetto, valutando le istanze delle diverse parti, ma di giudicare il rispetto delle norme.

Inoltre, il Dibattito Pubblico dovrebbe bilanciare quello che è stato – ma ancora oggi tende a essere – il dominio incontrastato delle competenze tecniche o “epistocrazia”. Porre la questione solo su un piano altamente specialistico di fatto impedisce ai “non tecnici” di affrontare la discussione in maniera consapevole e informata e, dunque, di partecipare pienamente al confronto. Ecco perché

l'expertise deve essere una delle componenti del dibattito, non l'unica.

Fra i punti caratterizzanti del Dibattito Pubblico italiano vi è quello relativo alle cosiddette “soglie dimensionali” per le quali diventa obbligatorio ricorrere alla procedura da esso prevista. Questi parametri, all'epoca della stesura e poi dell'adozione del DPCM, sono stati oggetto di molta attenzione e di qualche controversia, specialmente in considerazione della loro rilevanza. Facciamo qualche esempio: per le autostrade e le strade extraurbane principali il decreto indica opere che abbiano una lunghezza del tracciato superiore a 15 km o comunque con un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro. Per i tronchi ferroviari e per il traffico a grande distanza si indicano infrastrutture con una lunghezza del tracciato superiore a 30 km o con un valore superiore a 500 milioni di euro.

Leggermente meno elevate le soglie previste per aeroporti (con piste da almeno 1,5 km e 200 milioni di investimento), porti e terminali marittimi (con estensione da 150 ha/200 milioni). Tra le infrastrutture sottoposte a Dibattito Pubblico sono state inserite anche quelle ad



uso sociale, culturale, sportivo, scientifico, turistico o industriale; in questi casi la soglia minima è di 300 milioni di investimento. È tuttavia contemplata una riduzione dei parametri dimensionali nel caso l'opera sia progettata in prossimità di siti Patrimonio Mondiale Unesco o all'interno di aree marine protette e parchi nazionali o regionali.

Quindi, dall'osservazione di criteri previsti dal decreto, emerge quanto sia ridotta in termini numerici, la quantità di opere pubbliche da sottoporre obbligatoriamente a Dibattito Pubblico. Specialmente se si confronta questa cifra con l'ammontare di infrastrutture di cui è stata programmata la realizzazione nelle diverse aree del territorio italiano.

Non va, tuttavia, trascurato che ogni Dibattito Pubblico porta con sé sia dei costi economici legati all'istruzione della procedura e sia ai ritardi (seppur limitati) nei tempi previsti dal timing dell'opera. Infatti, il diritto alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale non può diventare un'ulteriore causa di un sistematico non rispetto delle tempistiche previste.

Al di là delle considerazioni rimane un fatto: il Dibattito Pubblico è ancora un campo aperto e in divenire, foriero di novità e opportunità per tutti gli attori coinvolti, dai cittadini che sperimenteranno forme nuove di democrazia partecipativa, alla committenza e alle istituzioni che dovranno saper dialogare e confrontarsi con coloro che propongono alternative e correttivi all'opera progettata e, infine, ai tecnici e progettisti - architetti e ingegneri - che dovranno tenere in considerazione nella progettazione quanto prescritto e previsto nella procedura di Dibattito Pubblico.





FONDAZIONE  
ORDINE INGEGNERI  
PROVINCIA DI MILANO

[www.foim.org](http://www.foim.org)