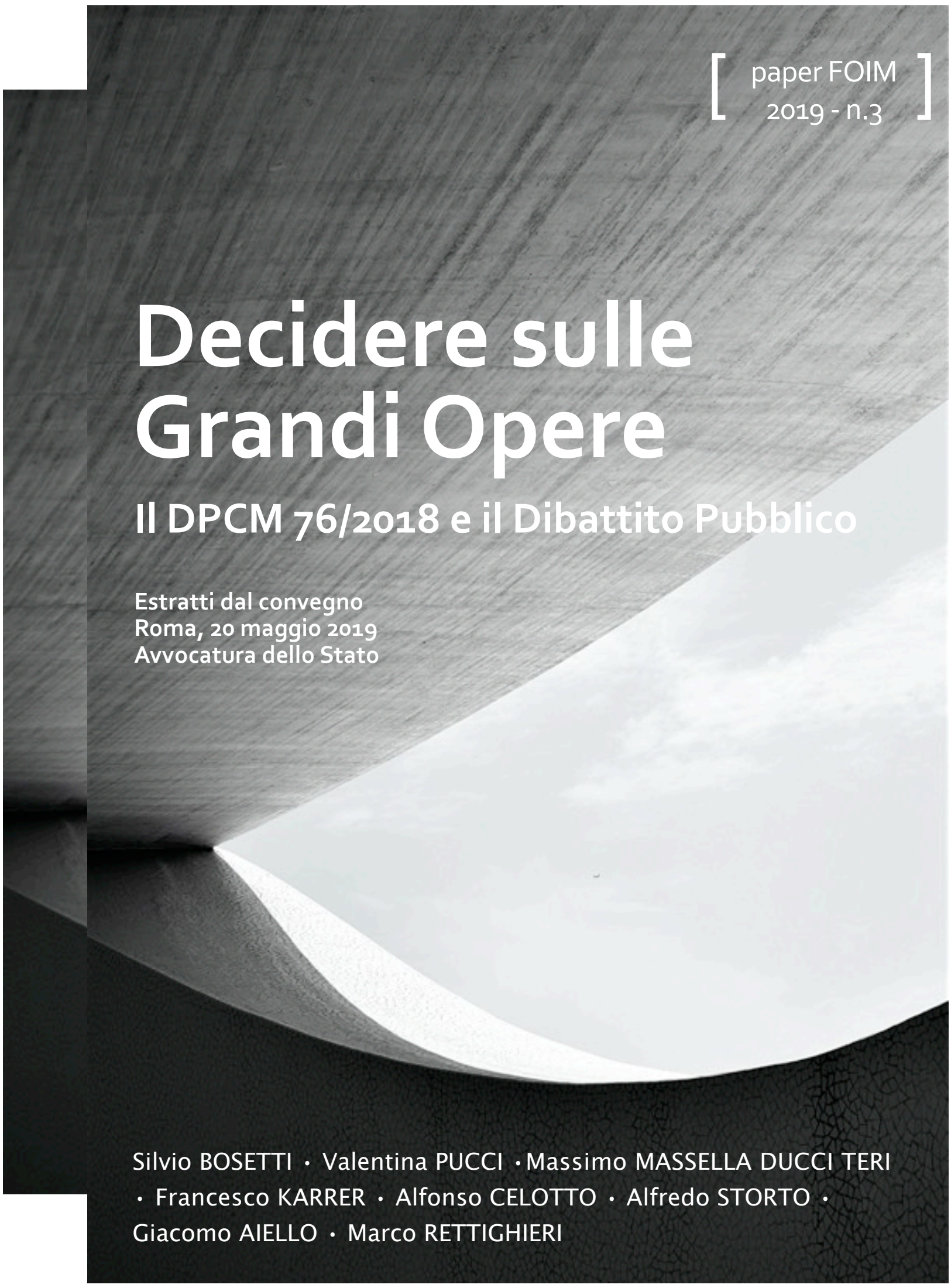
[paper FOIM
2019 - n.3]

Decidere sulle Grandi Opere

Il DPCM 76/2018 e il Dibattito Pubblico

Estratti dal convegno
Roma, 20 maggio 2019
Avvocatura dello Stato



Silvio BOSETTI · Valentina PUCCI · Massimo MASSELLA DUCCI TERI · Francesco KARRER · Alfonso CELOTTO · Alfredo STORTO · Giacomo AIELLO · Marco RETTIGHIERI

FONDAZIONE ORDINE INGEGNERI PROVINCIA DI MILANO
Avvocatura dello Stato
COLLEGIO DEGLI INGEGNERI E ARCHITETTI DI MILANO 1563

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

Ottobre 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.

[paper FOIM
2019 - n.3]

Decidere sulle Grandi Opere

Il DPCM 76/2018 e il Dibattito Pubblico

Silvio BOSETTI · Valentina PUCCI · Massimo MASSELLA DUCCI TERI · Francesco KARRER · Alfonso CELOTTO · Alfredo STORTO · Giacomo AIELLO · Marco RETTIGHIERI

FONDAZIONE ORDINE INGEGNERI PROVINCIA DI MILANO
Avvocatura dello Stato
COLLEGIO DEGLI INGEGNERI E ARCHITETTI DI MILANO 1563

Avvocatura dello Stato

COLLEGIO DEGLI INGEGNERI
E ARCHITETTI DI MILANO
1563

Il presente paper propone alcuni interventi pronunciati durante il convegno “Decidere sulle Grandi Opere Il DPCM 76/2018 ed il Dibattito Pubblico”, tenutosi a Roma, il 20 maggio 2019, e organizzato dall’Avvocatura dello Stato in collaborazione con il Collegio degli Ingegneri e Architetti di Milano - CIAM.

Il convegno è stata l’occasione per presentare il volume *Il Dibattito Pubblico. Confrontarsi e decidere sulle Grandi Opere*, Piacenza, La Tribuna, 2019, curato da Silvio Bosetti e Valentina Pucci.

INDICE

Premessa
Silvio BOSETTI
Il dibattito è la strada giusta? 4

Introduzione
Valentina PUCCI
Il Dibattito Pubblico sulle grandi opere infrastrutturali 6

Interventi
Massimo MASSELLA DUCCI TERI
Decidere sulle grandi opere alla luce delle novità introdotte dal DPCM 76/2018 sul Dibattito Pubblico 16

Francesco KARRER
Il Dibattito Pubblico sulle opere pubbliche tra crisi della cultura generale e incertezza degli strumenti specifici 20

Alfonso CELOTTO
Decidere sulle grandi opere: la consultazione dei destinatari delle norme 26

Alfredo STORTO
Il Dibattito Pubblico quale strumento di informazione, trasparenza e partecipazione democratica ai processi decisionali: limiti e opportunità 32

Giacomo AIELLO
Il Dibattito Pubblico in funzione della disciplina del Codice degli Appalti 40

Marco RETTIGHIERI
L'esperienza della partecipazione dei territori nella procedura di approvazione della TAV 48

PREMESSA

IL DIBATTITO È LA STRADA GIUSTA?

SILVIO BOSETTI

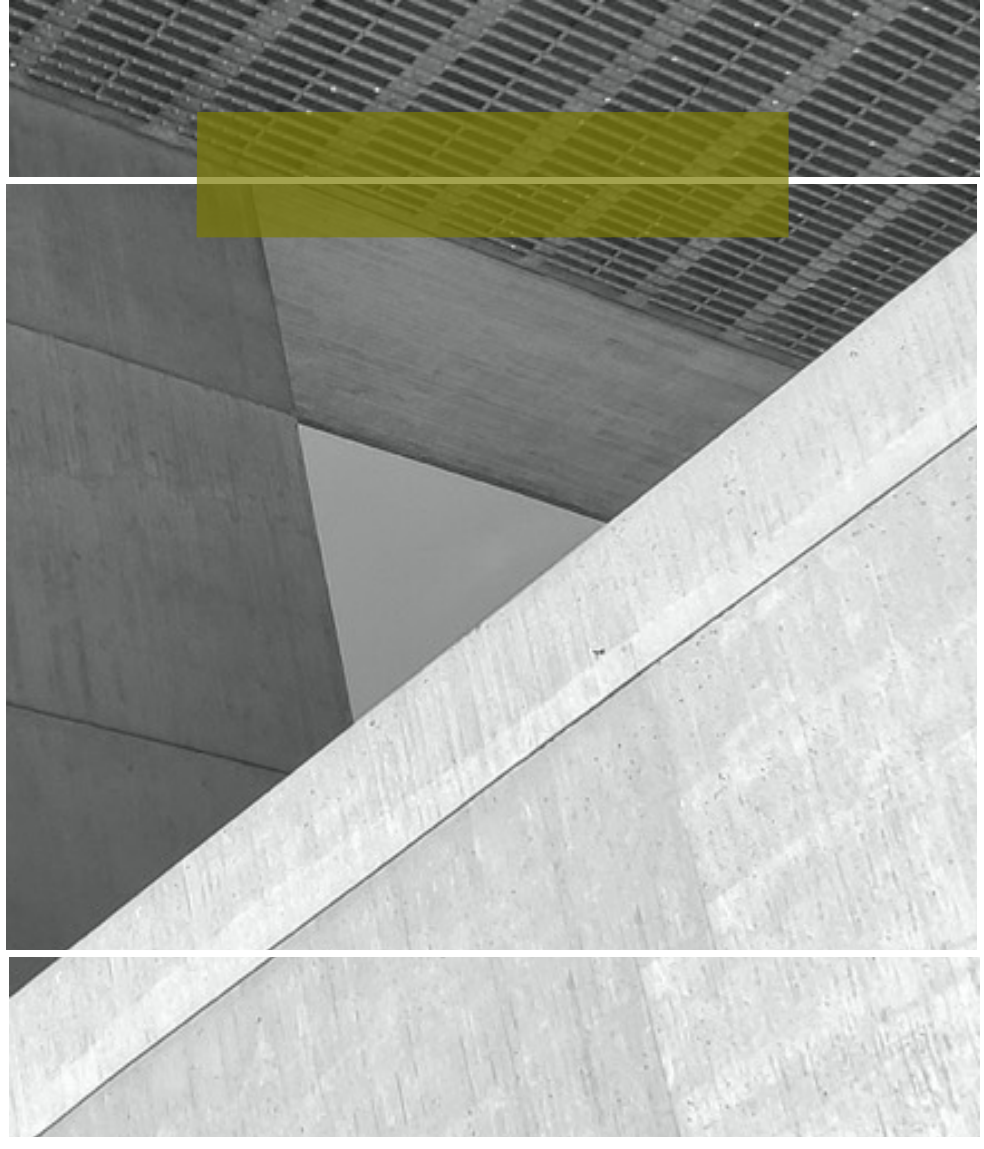
PRESIDENTE FONDAZIONE
ORDINE DEGLI INGEGNERI
PROVINCIA DI MILANO – FOIM

Le opere servono allo sviluppo e al miglioramento del Paese; un'affermazione sulla quale – più o meno – ci si trova concordi, sapendo come le infrastrutture siano vitali per la crescita socio-economica di una nazione. I distinguo o i pareri contrari, piuttosto, emergono quando un'opera – pubblica e di una certa rilevanza – da concetto astratto e lontano diviene realtà progettuale concreta con una sua precisa collocazione territoriale.

Spesso ci si domanda se – in società già ricche di opere infrastrutturali – ne servano davvero delle altre. Abbiamo ancora bisogno di altri ponti e gallerie, porti e aeroporti, centrali energetiche e termovalorizzatori, ospedali e plessi scolastici, insediamenti industriali e grandi quartieri residenziali?

Sicuramente in Italia c'è bisogno di opere pubbliche. Benché la popolazione italiana non cresca in numero, l'allungamento dell'aspettativa di vita fa sì che non vengano meno le esigenze di servizi funzionali, economici, decorosi, sostenibili. E la risposta al bisogno di infrastrutture non si ferma alla pianificazione di nuove opere. Essa riguarda anche il rinnovamento e la messa in sicurezza di quelle esistenti. Col passare degli anni, infatti, strade, ferrovie, aeroporti, reti energetiche e industrie realizzati negli anni del miracolo economico italiano (1950-1970) si logorano e debbono essere ammodernati o rimpiazzati.

Tuttavia assumere decisioni, politiche e amministrative genera dissensi e contrasti che portano a situazioni di stallo o a fratture sociali; in questo senso servono garanzie e



percorsi con procedimenti seri, possibili, con un confronto diretto e con la partecipazione attiva dei cittadini. L'introduzione anche in Italia di forme di Dibattito Pubblico si configura come un percorso che permette di discutere tutte le alternative possibili alle proposte iniziali e sottoporre a modifiche i progetti.
E questo non perché si creda che una norma e un Decreto siano in grado di risolvere le complesse e incontrollate tendenze sociali e finanziarie del nostro Bel Paese o cambiare, da soli, l'impostazione culturale di questa nostra epoca. Ma perché il Dibattito Pubblico funga da strumento in più che, favorendo il confronto, permetta di arrivare a una soluzione progettuale il più possibile condivisa.
Per questa ragione la Fondazione dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano – FOIM ha sin da subito ritenuto il Dibattito Pubblico, proprio per la sua rilevanza, un tema a cui dedicare ampio spazio.

Il convegno del 20 maggio 2019, da cui sono stati tratti gli interventi qui riuniti, si è svolto in occasione della pubblicazione del volume *Il Dibattito Pubblico. Confrontarsi e decidere sulle Grandi Opere*, edito da La Tribuna (2019).

INTRODUZIONE

IL DIBATTITO PUBBLICO SULLE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI

VALENTINA PUCCI

ESPERTO SOGESID SPA

Il quadro normativo nazionale

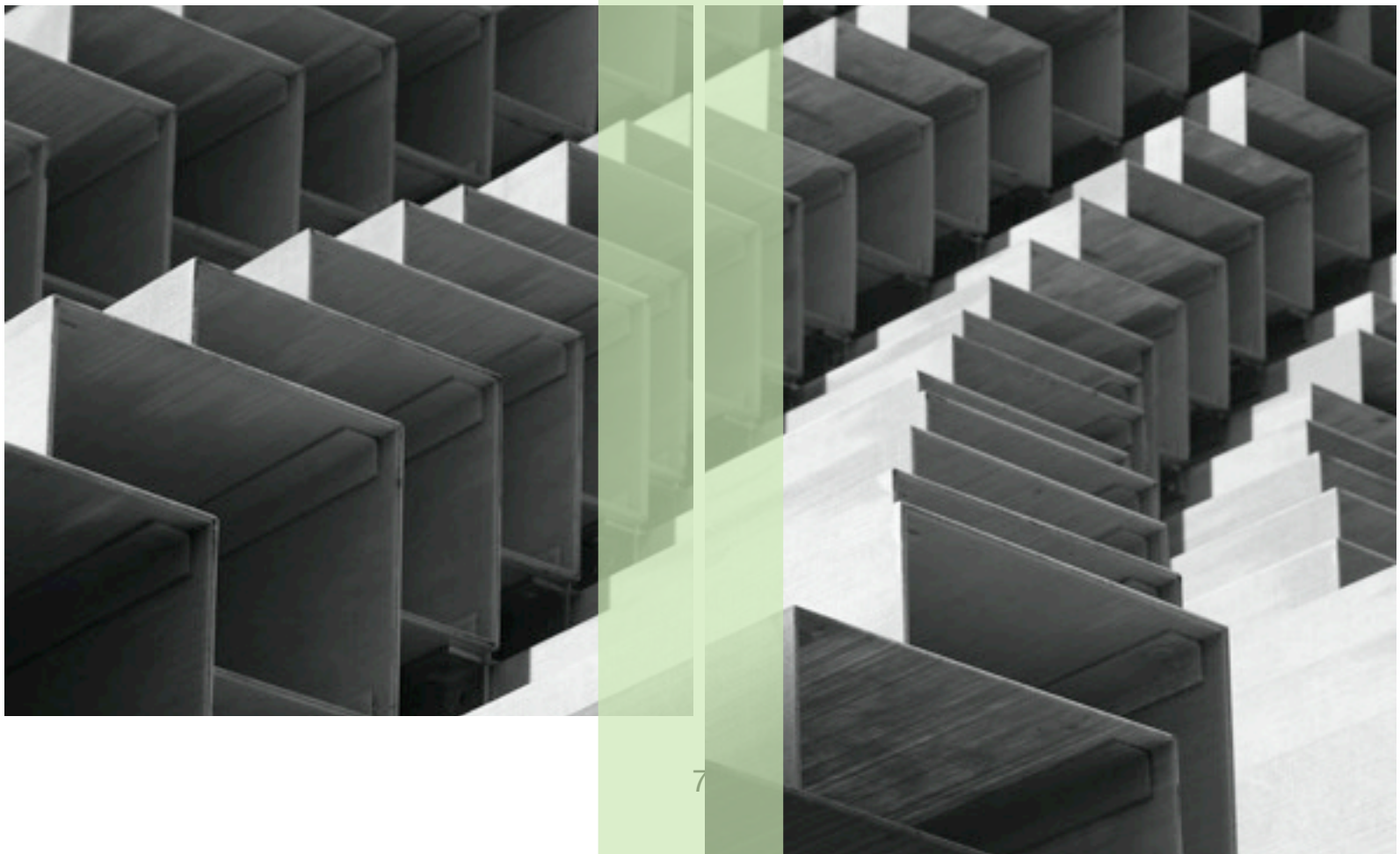
La legge 28 gennaio 2016, n. 11, tra i principi e i criteri direttivi dettati al Governo per dare attuazione alle nuove direttive europee in materia di appalti, ha previsto – all'articolo 1 – l'introduzione di forme di Dibattito Pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio.

In attuazione di tali principi, il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici", all'articolo 22 "Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e Dibattito Pubblico", introduce una procedura di partecipazione che permette ai cittadini di informarsi e di esprimere il loro punto di vista sull'iter e sulla realizzabilità delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. La norma demanda, per l'individuazione puntuale delle modalità operative della citata procedura di partecipazione, a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che definisca i criteri per l'individuazione delle opere per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di Dibattito Pubblico e le modalità di svolgimento e del termine di conclusione della medesima procedura.

La disposizione prevede che gli esiti del dibattito e le osservazioni raccolte siano valutati in sede di

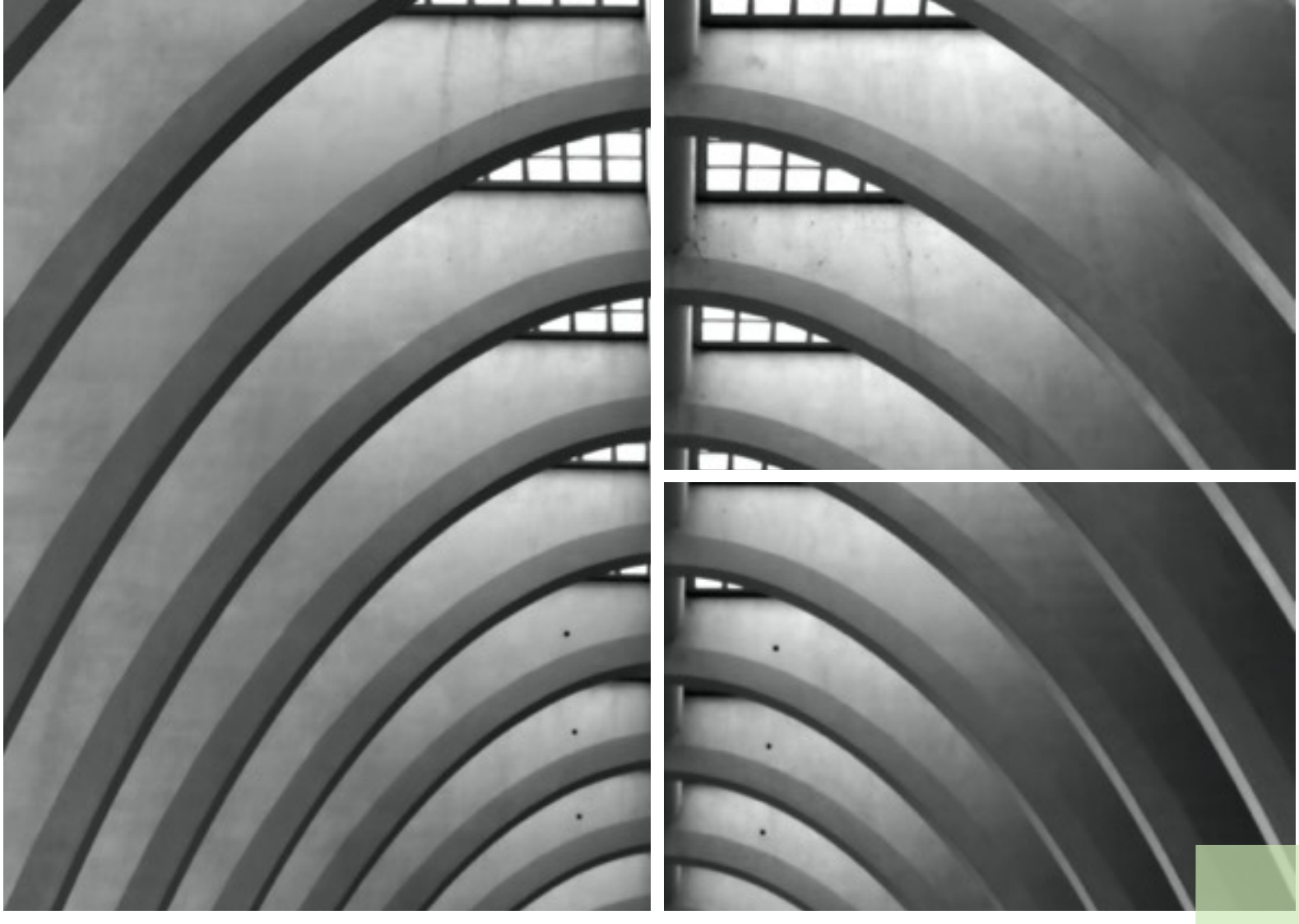
predisposizione del progetto definitivo e discussi in sede di conferenza di servizi relativa all'autorizzazione dell'opera.
La finalità della procedura di consultazione introdotta dal Codice dei contratti pubblici è quella di prevenire i conflitti e le contestazioni che la realizzazione di un'opera infrastrutturale genera nei territori interessati e di migliorare la qualità della progettazione e l'efficacia delle decisioni pubbliche.
In attuazione del sopra citato articolo 22 del Codice dei contratti, dopo un iter di formazione piuttosto articolato e complesso, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76 recante "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a Dibattito Pubblico" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 145 del 25 giugno 2018 ed entrato in vigore il 24 agosto 2018. Il Regolamento, composto da 10 articoli e da un allegato che elenca le opere sottoposte obbligatoriamente al Dibattito Pubblico, definisce il Dibattito Pubblico come "il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità (1), sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1".

(1) Con la medesima finalità sono state poi introdotte ipotesi specifiche in cui il Dibattito Pubblico deve essere effettuato, per le opere di cui all'Allegato 1, di importo compreso tra la soglia indicata nell'allegato stesso e due terzi della medesima, qualora vi sia una richiesta in tal senso:
a) della Presidenza del Consiglio dei ministri o dei ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera;
b) di un consiglio regionale o di una provincia o di una città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento;
c) di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti;
d) di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento;
e) di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna



La procedura del Dibattito Pubblico, così come previsto dalla norma, prende avvio con la presentazione e la pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice e dell'ente aggiudicatore del dossier di progetto dell'opera e 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 e istituzioni.
L'articolo 3, comma 1, del Regolamento stabilisce che il Dibattito Pubblico sia effettuato obbligatoriamente per le opere riportate nell'Allegato 1: si tratta di progetti e interventi relativi al settore dei trasporti, dell'energia, della tutela dell'ambiente e delle infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico.
Al fine di smussare la rigidità dell'obbligatorietà del dibattito limitatamente alle sole opere individuate nell'Allegato 1, il legislatore ha, poi, introdotto la possibilità che la procedura venga comunque svolta a prescindere dalla tipologia e dalla dimensione dell'opera qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore ne rilevi l'opportunità.
Il DPCM n. 76/2018 prevede, infine, ipotesi puntuali di esclusione del Dibattito Pubblico:
a) per le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 ("Difesa e sicurezza") e 163 ("Procedure in caso di somma urgenza e protezione civile") del Codice dei contratti pubblici e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del Codice dell'ordinamento militare;
b) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti;
c) per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, in materia di infrastrutture energetiche transeuropee, ovvero di altra norma europea.

Il Dibattito Pubblico è effettuato nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto: per raggiungere pienamente l'obiettivo fissato dall'articolo 22 del codice dei contratti pubblici, infatti, il confronto tra l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore e il territorio interessato dalla realizzazione di una infrastruttura deve essere svolto in una fase antecedente alla decisione di realizzare l'opera, quando è ancora possibile modificare il progetto originale o decidere di non realizzarla affatto.



Poiché, come si è detto, una delle finalità principali della procedura di consultazione è quella migliorare la qualità dei progetti delle opere, il Dibattito Pubblico deve essere effettuato sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, ovvero sul primo dei tre livelli in cui si articola la progettazione in materia di lavori pubblici (i successivi livelli sono rappresentati dal progetto definitivo e del progetto esecutivo), secondo quanto stabilito dall'articolo 23, comma 1, del Codice dei contratti pubblici. Il comma 5 del medesimo articolo 23 stabilisce che 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. Al fine di consentire l'espletamento delle procedure di Dibattito Pubblico, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione. In tutti gli altri casi, il progetto di fattibilità è sempre redatto in un'unica fase di elaborazione, mentre, nel caso di elaborazione in due fasi, nella prima fase il progettista, individua ed analizza le possibili soluzioni progettuali alternative, ove esistenti, e redige il documento di fattibilità delle alternative progettuali. Nella seconda fase di elaborazione (ovvero nell'unica fase, qualora non sia redatto in due fasi), il progetto deve contenere tutte le indagini e gli studi necessari, nonché elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali,

volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.

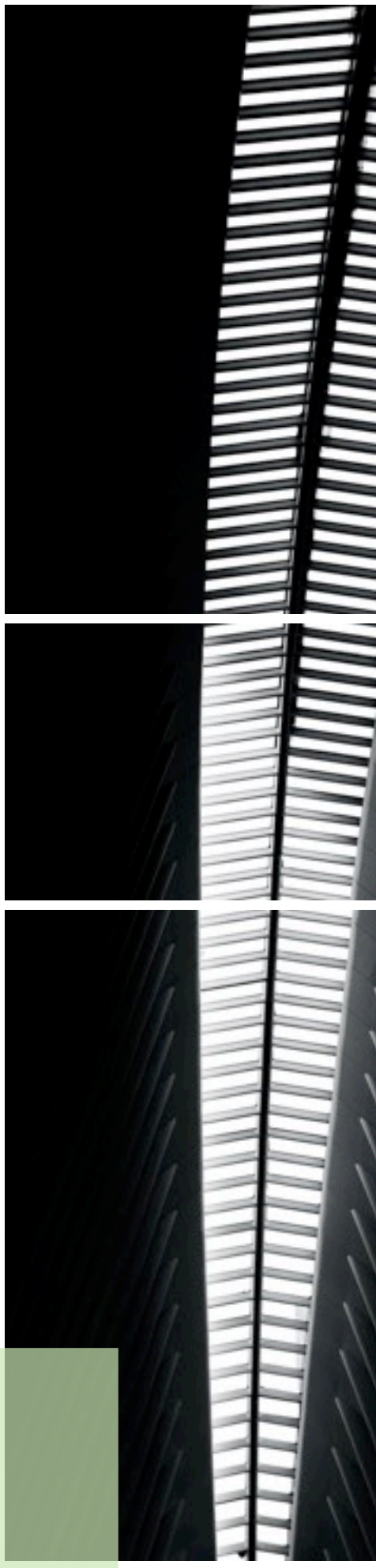
Gli attori

Quali sono gli attori del Dibattito Pubblico? La procedura del Dibattito Pubblico, nel corso delle numerose fasi di cui è composta, prevede la partecipazione, il coinvolgimento e l'interazione di diversi soggetti:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore;
- il coordinatore del Dibattito Pubblico;
- la Commissione nazionale per il Dibattito Pubblico;
- il pubblico interessato alla realizzazione dell'opera.

Il soggetto che indice e cura lo svolgimento del Dibattito Pubblico è l'amministrazione aggiudicatrice che propone il progetto e che sostiene i relativi costi (espressamente previsti negli oneri di progettazione dell'intervento di cui all'articolo 23, comma 11, del Codice dei contratti pubblici). Le funzioni e i compiti dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore sono:

I. individuare, secondo quanto previsto dal proprio ordinamento di funzionamento, il soggetto titolare all'interno della propria struttura del potere di indire Dibattito Pubblico;
II. elaborare il dossier di progetto dell'opera con un linguaggio chiaro e comprensibile, in cui sia motivata l'effettiva opportunità dell'intervento e siano dettagliatamente 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 D.lgs 29 dicembre 2011, n. 228;
III. fornire le informazioni sull'intervento e, ove significativo, sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità;
IV. 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;



V. 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 da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte;
VI. sostenere i costi relativi allo svolgimento del Dibattito Pubblico, previsti negli oneri della progettazione dell'intervento di cui all'articolo 23, comma 11, del Codice dei contratti pubblici.

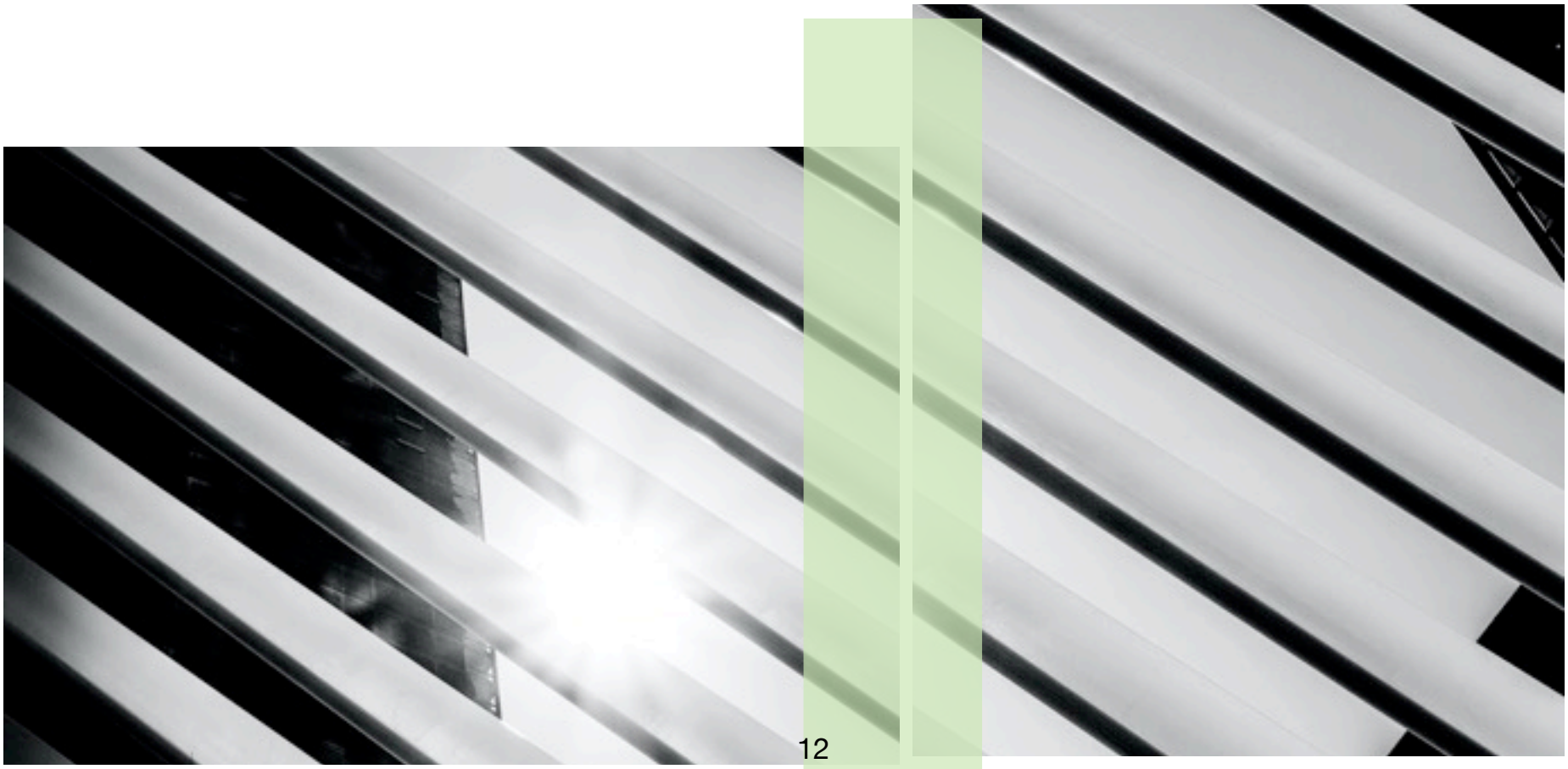
L'articolo 22, comma 2, del Codice dei contratti pubblici ha previsto l'istituzione di una Commissione nazionale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del Dibattito Pubblico sulla base dell'esperienza maturata.
La composizione mista della Commissione nazionale prevede la partecipazione ai lavori di rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.
Le funzioni e i compiti che il Regolamento attribuisce alla Commissione sono i seguenti:

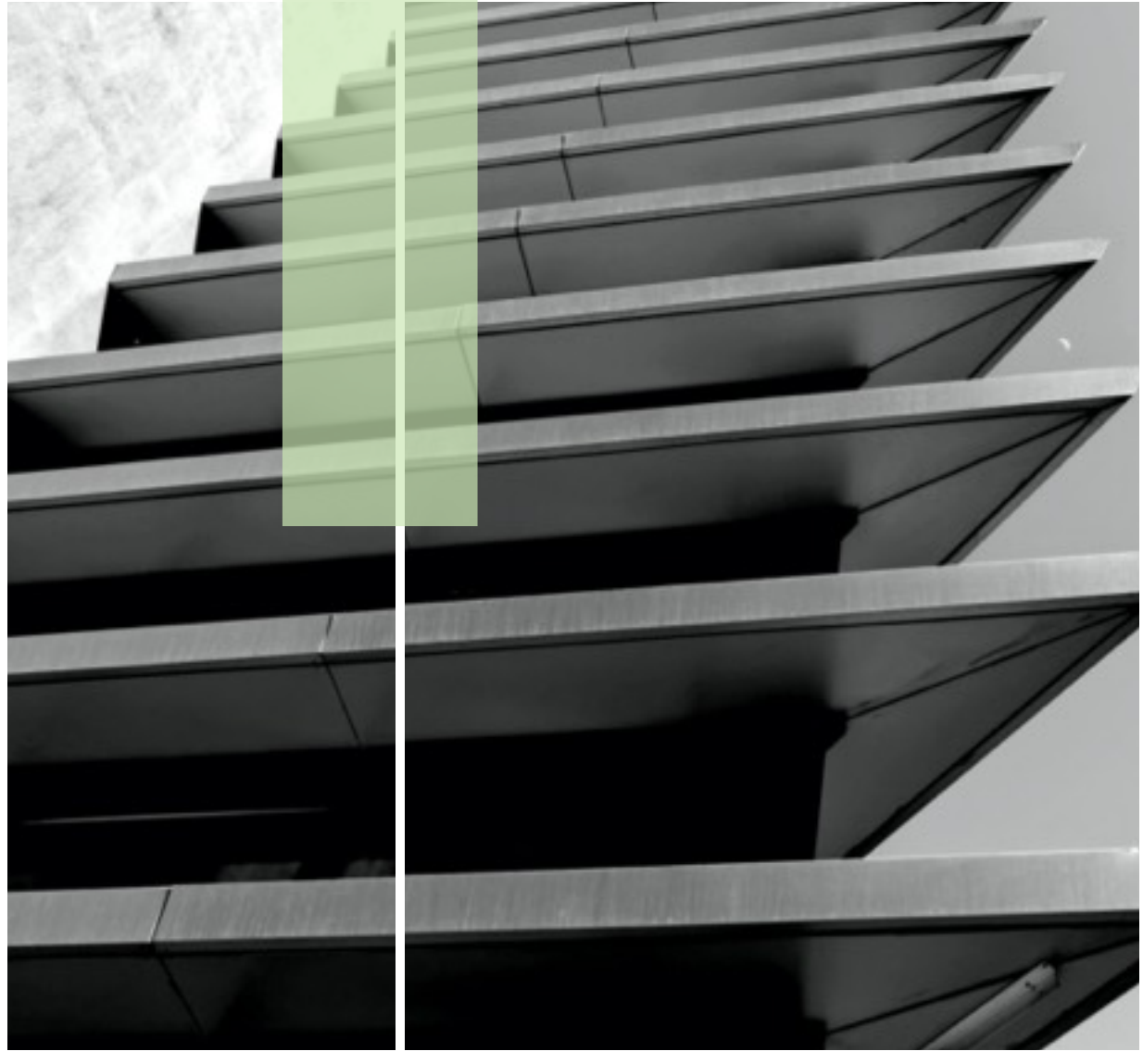
a. monitoraggio del corretto svolgimento della procedura di Dibattito Pubblico e del rispetto della effettiva partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura;
b. formulazione di raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del Dibattito Pubblico;
c. garanzia di idonea e tempestiva pubblicità ed informazione in ordine alle determinazioni adottate per il proprio funzionamento, alle modalità della procedura del Dibattito Pubblico, ai pareri resi, alla documentazione tecnica riguardante l'intervento oggetto del dibattito nonché ai risultati delle consultazioni in corso o concluse;
d. organizzazione, a livello territoriale, delle attività di cui alle lettere a) e c), mediante il coinvolgimento degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera che segnalano alla Commissione stessa eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del Dibattito Pubblico e devono collaborare al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali;
e. presentazione al Governo e alle Camere, con cadenza biennale, di una relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte nel biennio precedente, evidenziando le criticità emerse nel corso delle procedure di dibattito svolte, suggerendo, altresì, soluzioni finalizzate ad eliminare eventuali squilibri nella partecipazione nonché a promuovere forme di contraddittorio quali momenti di interazione costruttiva.

Il coordinatore del Dibattito Pubblico, di cui sia avvale l'amministrazione aggiudicatrice, è la figura centrale della procedura di consultazione in quanto progetta e gestisce il dibattito, svolgendo i compiti affidatigli con responsabilità e autonomia professionale, al fine di favorire il confronto tra tutti i partecipanti

al dibattito e far emergere tutte le posizioni dei soggetti interessati dalla realizzazione dell'opera, anche avvalendosi del contributo di esperti. I compiti del coordinatore del Dibattito Pubblico sono:

- valutare e, qualora lo ritenga necessario, richiedere, per una sola volta ed entro 15 giorni dalla sua ricezione, integrazioni e modifiche al dossier di progetto dell'opera predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice;
- progettare, con specifico riferimento al progetto oggetto del dibattito e alle sue caratteristiche e peculiarità, le modalità di svolgimento del Dibattito Pubblico ed elaborare, entro un mese dal conferimento dell'incarico, il documento di progetto del Dibattito Pubblico, stabilendo i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico;
- segnalare alla Commissione nazionale eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito e sensibilizzare l'amministrazione aggiudicatrice al rispetto dei tempi di svolgimento della procedura;
- definire e attuare in modo oggettivo e trasparente il piano di comunicazione e di informazione al pubblico, anche mediante la definizione e l'aggiornamento dei contenuti del sito internet dedicato al Dibattito Pubblico;
- redigere la relazione conclusiva del Dibattito Pubblico.





Dal tenore della norma appare chiaro che l'intento del legislatore è stato quello di attribuire al ruolo del coordinatore un'ampia discrezionalità nelle modalità di gestione del dibattito: il Regolamento prevede che il dibattito si svolga mediante incontri di informazione, approfondimento, discussione gestione dei conflitti in particolare nei territori direttamente interessati dalla realizzazione del progetto, nonché nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni. In piena autonomia e discrezionalità il coordinatore ha la possibilità di definire in concreto le modalità di svolgimento della procedura, decidendo i temi della discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione con specifico riferimento proprio alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale. A tale ampio potere decisionale, il Regolamento prevede però dei limiti puntuali:

- la comunicazione delle informazioni al pubblico deve avvenire in modo oggettivo e trasparente;
- deve essere garantito un confronto effettivo tra tutti i partecipanti al dibattito, facendo emergere le posizioni di tutti i soggetti interessati, evitando che ci siano posizioni non rappresentate.

Nell'ottica di garantire terzietà e indipendenza il Regolamento ha previsto che non possono assumere l'incarico di coordinatore i soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una provincia o di una città metropolitana ove la stessa opera è localizzata.
Avere affidato lo svolgimento del dibattito ad un coordinatore esterno e autonomo rispetto al soggetto che prenderà la decisione di realizzare un'infrastruttura appare senza dubbio una garanzia e un rafforzamento, almeno nelle intenzioni del legislatore, dell'imparzialità amministrativa della conduzione della procedura del Dibattito Pubblico.

La procedura di Dibattito Pubblico

Dalla presentazione e contestuale pubblicazione del dossier di progetto dell'opera sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice, ha avvio il Dibattito Pubblico che ha una durata massima di quattro mesi a decorrere dalla pubblicazione del dossier di progetto dell'opera sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice. Tale durata massima può essere prorogata, in caso di comprovata necessità, su proposta del coordinatore del Dibattito Pubblico, dal titolare del potere di indire il Dibattito Pubblico (individuato, secondo il proprio ordinamento, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore).

Il Regolamento prevede, all'articolo 9, comma 1, che entro 30 giorni dalla scadenza del termine stabilito dall'articolo 5, comma 2, (ovvero dopo 4 mesi dalla pubblicazione del dossier di progetto dell'opera), il coordinatore del Dibattito Pubblico presenta all'amministrazione aggiudicatrice e alla Commissione, una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura.

L'amministrazione aggiudicatrice, entro due mesi dalla ricezione della reazione conclusiva elaborata dal coordinatore, dopo aver analizzato e valutato i risultati e le proposte emersi nel corso del Dibattito Pubblico, redige il dossier conclusivo in cui evidenzia:

- la volontà o meno di realizzare l'intervento;
- le eventuali modifiche da apportare al progetto;
- le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte.

Il monitoraggio

L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici ha espressamente previsto che il regolamento attuativo individui le modalità di monitoraggio sull'applicazione del dibattito e, proprio a tal fine, ha previsto l'istituzione della Commissione nazionale. L'attività di monitoraggio delle procedure di Dibattito Pubblico dovrà verificare da un lato il corretto svolgimento delle procedure e illustrare le risultanze di tale attività in una relazione da presentare ogni due anni a Governo e Parlamento, dall'altro dovrà individuare le eventuali misure correttive alla procedura introdotta dal Regolamento. In tale ambito il legislatore ha recepito una delle condizioni formulate dall'VIII Commissione della Camera e delle raccomandazioni del Consiglio di Stato e, al fine di garantire l'effettiva efficacia di tale strumento di monitoraggio, ha previsto che, entro due anni dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina, la Commissione nazionale proponga al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti eventuali disposizioni integrative e modificative.

Tabella 1. ALLEGATO 1 (Articolo 1, Comma 1)

TIPOLOGIE DI OPERE	SOGLIE DIMENSIONALI
Autostrade e strade extraurbane principali. strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade extraurbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie.	Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 15 km e comunque con un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IvA del complesso dei contratti previsti.
Tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza.	Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e comunque con un valore di investimento superiore a 500 milioni di euro al netto di IvA del complesso dei contratti previsti.
Aeroporti.	Opere che riguardano nuovi terminali passeggeri o merci, o nuove piste di atterraggio e decollo superiori ai 1.500 metri di lunghezza e comunque con un valore di investimento complessivo superiore a 200 milioni di euro al netto di IvA del complesso dei contratti previsti.
Porti marittimi commerciali, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate. terminali marittimi, da intendersi quali moli, pontili, boe galleggianti, isole a mare per il carico e lo scarico dei prodotti collegati con la terraferma e l'esterno dei porti, che possono accogliere navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, comprese le attrezzature e le opere funzionalmente connesse.	Opere che comportano una superficie interessata dall'intervento superiore a 150 ha e comunque con un valore di investimento complessivo superiore a 200 milioni di euro al netto di IvA del complesso dei contratti previsti.
Interventi per la difesa del mare e delle coste.	Opere che comportano un valore di investimento complessivo superiore ai 50 milioni di euro del complesso dei contratti previsti.
Piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi.	Opere off-shore che comportano un valore di investimento complessivo superiore ai 150 milioni di euro del complesso dei contratti previsti.
Interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità di cui alla legge 4 agosto 1990, n. 240 e successive modifiche, comunque comprendenti uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione.	Opere che comportano costi degli stabilimenti e delle infrastrutture superiori ai 300 milioni di euro al netto di IvA del complesso dei contratti previsti.
Elettrodotti aerei.	Linee elettriche aeree di tensione pari o superiore a 380 kv e con tracciato di lunghezza superiore a 40 km.
Impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole.	Impianti con altezza superiore a 30 metri o che determinano un volume di invaso superiore a 40 milioni di metri cubi.
Opere che prevedano o possano prevedere trasferimento d'acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici istituiti a norma della legge 18 maggio 1989, n. 183.	Opere che prevedono trasferimenti di portata uguale o superiore a 4 m3/s.
Infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico.	Opere e infrastrutture che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro al netto di IvA, del complesso dei contratti previsti.
Impianti insediamenti industriali e infrastrutture energetiche.	Opere che comportano investimenti complessivi superiori ai 300 milioni di euro al netto di IvA del complesso dei contratti previsti.

DECIDERE SULLE GRANDI OPERE ALLA LUCE DELLE NOVITÀ INTRODOTTE DAL DPCM 76/2018 SUL DIBATTITO PUBBLICO

MASSIMO MASSELLA DUCCI TERI

AVVOCATO GENERALE
DELLO STATO

Il tema dell'odierno dibattito "Decidere sulle grandi opere alla luce delle novità introdotte dal DPCM 76/2018 sul Dibattito Pubblico" ci pone di fronte ad interrogativi di notevole rilievo ed estremamente attuali.

Come può essere definito, oggi, il perimetro della democrazia partecipativa?

Fino a quale punto si ritiene congrua la portata della rappresentanza diretta dei cittadini sul tema delle grandi opere?

Quale è, insomma, il limite oltre il quale la partecipazione attiva deve arrestarsi quando parliamo di scelte strategiche di carattere infrastrutturale?

Sicuramente, le Colonne d'Ercole oltre le quali, ritengo, non ci si possa spingere sono le norme.

Quelle norme che dobbiamo intendere come limite e come presupposto del moderno Dibattito Pubblico.

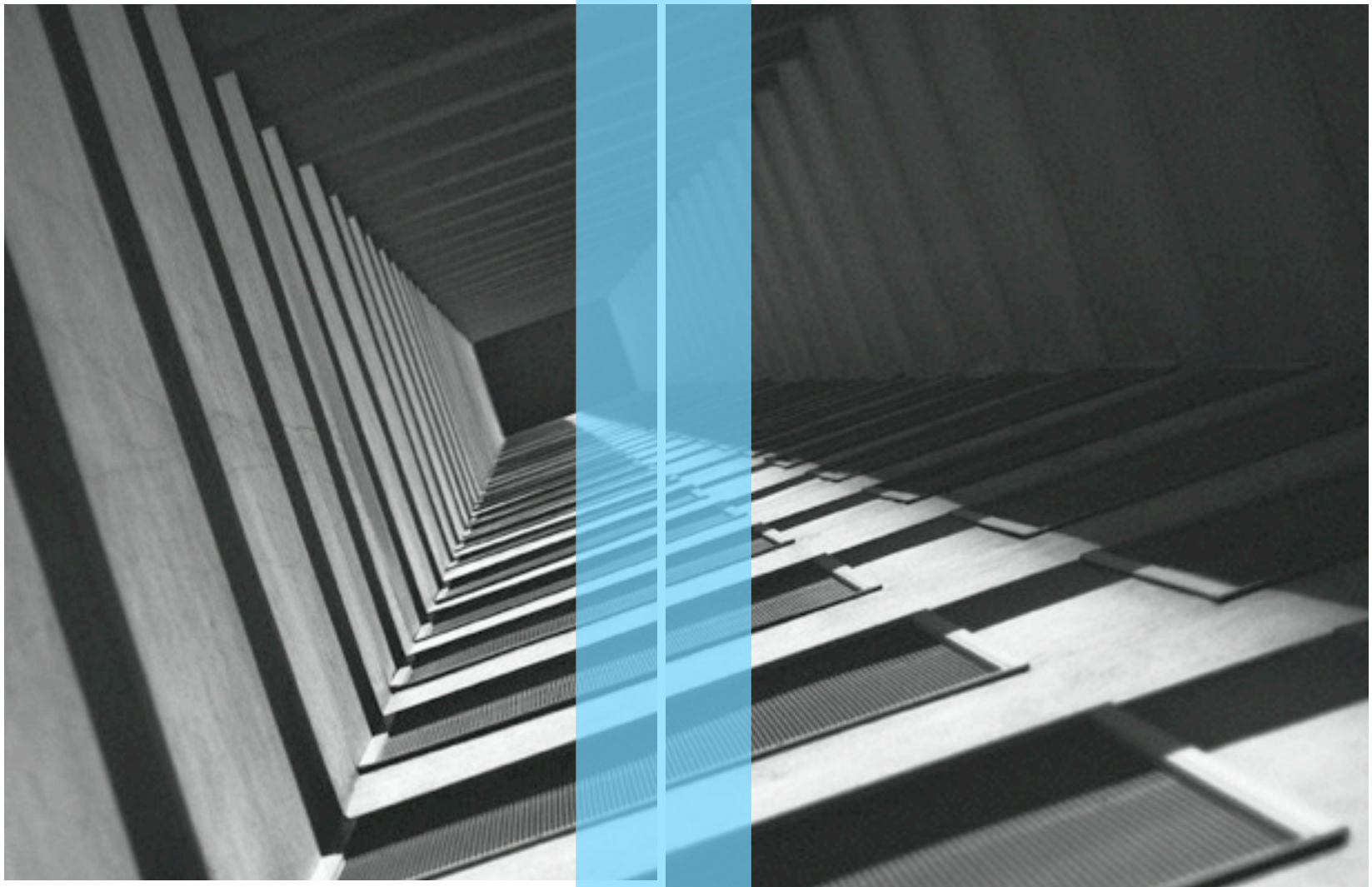
Non alludo soltanto alla disciplina puntuale contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 maggio dello scorso anno o negli articoli 22 e 23 del Codice dei contratti pubblici che hanno strutturato i presupposti per l'adozione del Regolamento sul Dibattito Pubblico, ma mi riferisco in particolare ai principi contenuti nell'articolo 3 della Carta Costituzionale per quanto riguarda la partecipazione effettiva dei cittadini al progresso della nazione e nell'art.42 Cost. che disciplina l'intervento pubblico nell'economia e l'esercizio del potere statale rispetto alla proprietà privata.

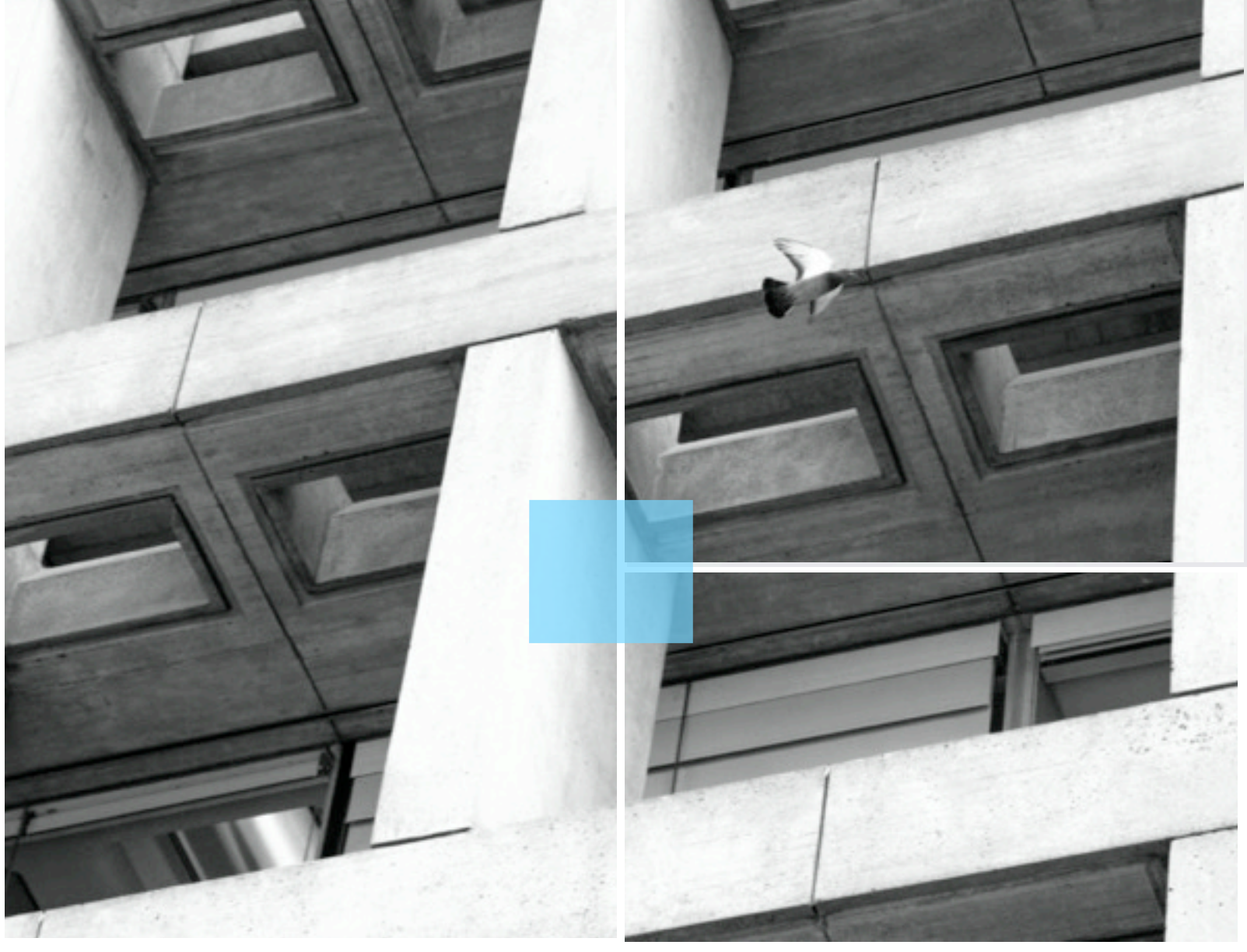
Laddove si prevede che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che,

limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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" possiamo rinvenire agevolmente i presupposti logici e giuridici per disegnare gli schemi di una partecipazione effettiva della collettività alle scelte super individuali che vedono quale punto di approdo la moderna democrazia partecipativa.

Il sacrificio della proprietà privata ammesso solo per la realizzazione dell'interesse pubblico così come l'esigenza di rendere coerente il godimento della proprietà privata con lo scopo di assicurarne la funzione sociale rappresenta invece il contraltare della rilevanza degli interessi e degli scopi individuali.

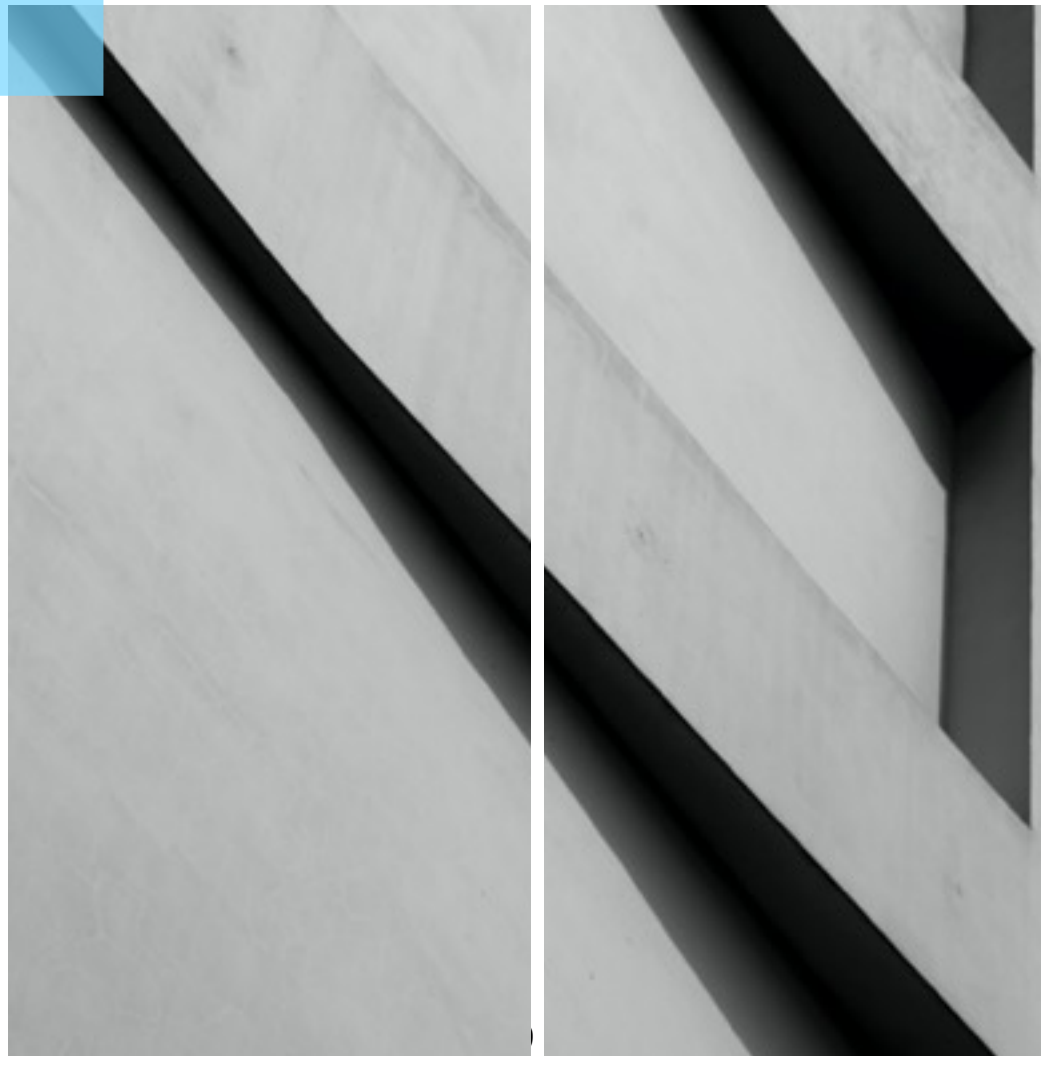
Utilizzando i principi richiamati, non possiamo che accogliere con favore tutti quegli strumenti normativi, come appunto il DPCM 76/2018, che





rappresentano il mezzo attraverso il quale possono trovare effettiva attuazione gli strumenti della “partecipazione non mediata”.
Si tratta della partecipazione alle scelte pubbliche degli interessi individuali o collettivi, rappresentati in forma organizzata, intesa come iniziativa che muove dal basso e che prescinde dalla rappresentanza elettorale, ma che può contribuire in modo non irrilevante ad accrescere l’accountability della pianificazione statale, ripristinando l’attrattività del sistema Paese per gli investimenti provenienti dall’estero.
Le moderne forme di Dibattito Pubblico intendono senza dubbio realizzare gli obiettivi che ho appena tratteggiato ed è per questo necessario favorire un’ordinata dialettica tra istanze che pervengono dalla cittadinanza stanziata sui territori interessati e l’esigenza di modernizzazione delle infrastrutture con l’individuazione di soluzioni il più possibile condivise che producano l’ulteriore beneficio di una sensibile riduzione del contenzioso.

Dobbiamo, in una parola, coinvolgere giuridicamente anche il dissenso, o meglio dobbiamo cercare di confrontarci dialetticamente con esso quasi fino al punto di “contrattualizzarlo”, nell’accezione positiva di questo termine, ossia regolarlo, incanalarlo e offrire i necessari strumenti di tutela.
E per fare ciò è indispensabile che il presidio principe di tale percorso debba essere il rispetto delle regole procedimentali, opportunamente accompagnato da un’azione amministrativa improntata anch’essa al rispetto dei parametri costituzionali del buon andamento e dell’imparzialità.
Solo così sarà possibile dare impulso a una consapevole accettazione delle opere pubbliche da parte della società civile, solo così sarà possibile evitare la radicalizzazione di quelle conflittualità che sempre più frequentemente registriamo quando si parla di grandi infrastrutture, di cui il nostro Paese ha comunque bisogno.
A questo punto non mi resta che lasciare alle argomentazioni degli illustri relatori l’approfondimento dei temi che ho appena accennato, nella certezza che le loro considerazioni potranno senz’altro contribuire a collocare correttamente l’istituto del Dibattito Pubblico nel contesto di quella democrazia partecipativa cui facevo prima cenno.



IL DIBATTITO PUBBLICO SULLE OPERE PUBBLICHE TRA CRISI DELLA CULTURA GENERALE E INCERTEZZA DEGLI STRUMENTI SPECIFICI

FRANCESCO KARRER

PROFESSORE ORDINARIO
DI URBANISTICA
UNIVERSITÀ “LA SAPIENZA”

Nella prefazione al volume che oggi viene presentato* è probabile che mostri meno entusiasmo per il Dibattito Pubblico di quanto non ispiri altri contributi raccolti nel volume e ancora di più chi è attualmente alla prese con la realizzazione di qualche opera pubblica o lo sarà in futuro: “solo così si potranno realizzare le opere pubbliche”. Questo è quello che molti pensano, soprattutto proponenti istituzionali.

Quasi che il Dibattito Pubblico fosse uno scotto inevitabilmente da pagare, al “pubblico” e alla stessa decisionalità politica. Molti sostenitori del Dibattito Pubblico lo vedono infatti come un modo – oggi il migliore – per evitare la disintermediazione della politica nei processi decisionali pubblici e andare direttamente al confronto con il pubblico.

Confronto che avviene non tanto sul “si” o sul “no”, ma sul “se”, quindi sul piano delle compensazioni, quando non è ideologico o i partecipanti non hanno preconcetti. In Italia, come noto, le compensazioni sono poco regolamentate, ad eccezione della entità economica e peraltro piuttosto erraticamente nella misura.

Il mio ridotto entusiasmo dipende forse dal fatto che tante volte l’introduzione di una nuova procedura o di un nuovo strumento tecnico sono stati considerati risolutivi del problema del decidere e del consenso sulle decisioni.

*Silvio Bosetti, Valentina Pucci (ed), *Il Dibattito Pubblico. Confrontarsi e decidere sulle Grandi Opere*, Piacenza, La Tribuna, 2019

Ad esempio: la “conformazione dei piani urbanistici e territoriali ai progetti di opere”, con il ribaltamento del principio storicamente alla base del nostro diritto amministrativo; ed ancora, la “conferenza dei servizi”, perennemente oggetto di riforma, o le tante “leggi provvedimento”. Lo sviluppo di tante procedure per la partecipazione del pubblico, dalle storiche “osservazioni” e “opposizioni nella formazione dei piani urbanistici, alle procedure di VIA e di VAS, ecc.. E, di recente, le leggi regionali – alcune giù osservate dalla Corte Costituzionale – sulla partecipazione ed in generale sulla informazione al pubblico.
Tanto per ricordare qualcuna di queste procedure, antiche e recenti.
Il secondo motivo è di ordine contingente, ma non meno significativo. L’introduzione dello strumento è temporalmente quasi coincidente con il doloroso crollo del viadotto sul fiume Polcevera a Genova. Sulla vicenda si è svolto un Dibattito Pubblico, piuttosto scomposto, per dirla con un po’ di eleganza. Come malamente è stato impostato e condotto questo dibattito da parte della politica, del sapere tecnico e dell’opinione pubblica, è la conferma della incapacità italiana a sviluppare Dibattito Pubblico.
La cosa mi ha molto impressionato ed ha fatto nascere in me ulteriori dubbi.

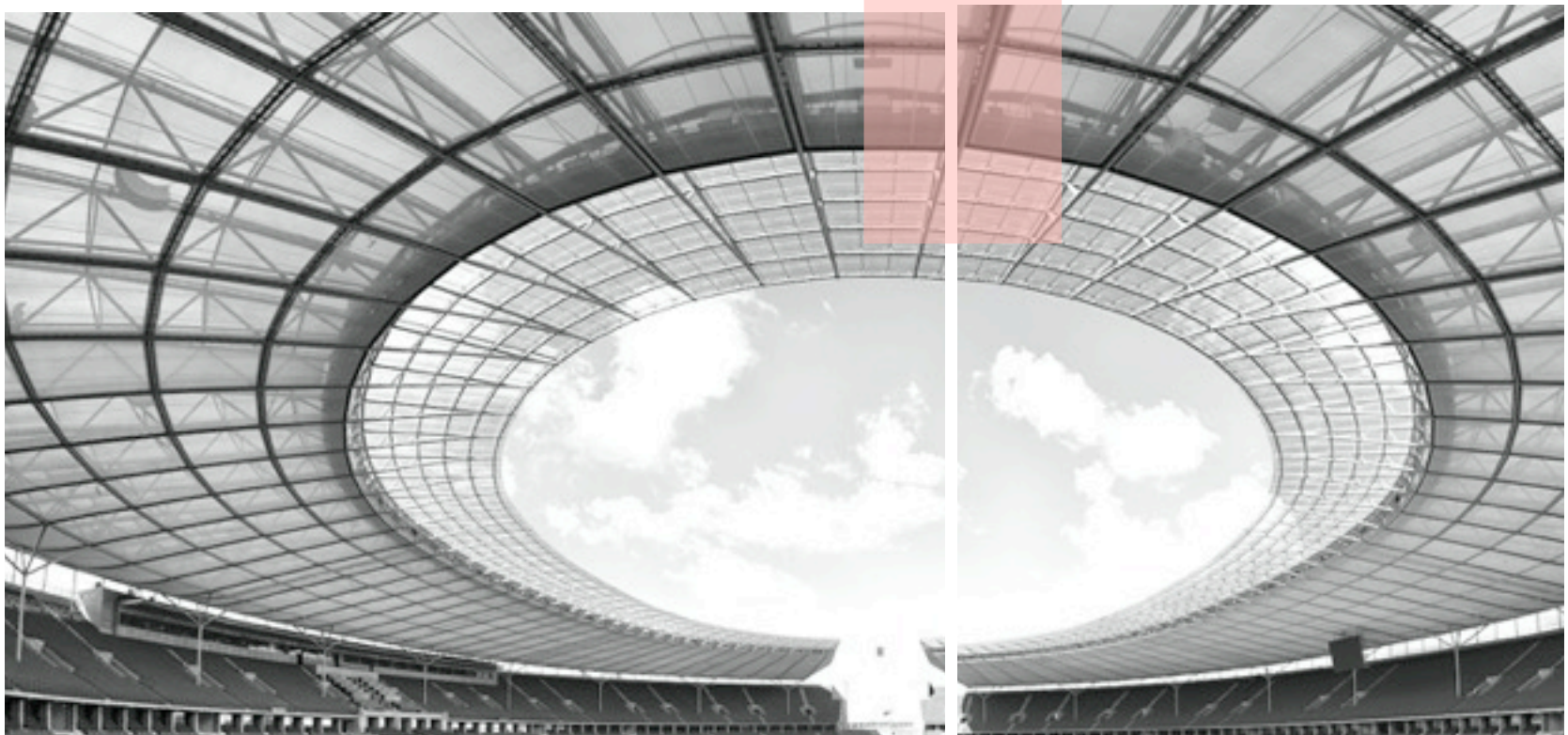
Rispetto a quelli che già lo studio delle esperienze di altri paesi che da tempo praticano questo strumento, non avesse fatto nascere. Non solo la Francia e non solo il “Débat Public” quindi, ma anche altri strumenti: il “Public Engagement” inglese o la “Inchiesta pubblica” in Canada, ad esempio – la più strutturata e costosa al mondo –, ma anche in Francia, che assorbe il Dibattito Pubblico, così come fanno tante altre procedure amministrative sulla presa di decisione previo ascolto esplorativo e partecipazione del pubblico. A partire dall’”Impact Statement” americano, la prova di degradazione in uso in Svizzera, ecc., le cui origini spesso si ritrovano nei vari codici delle miniere.

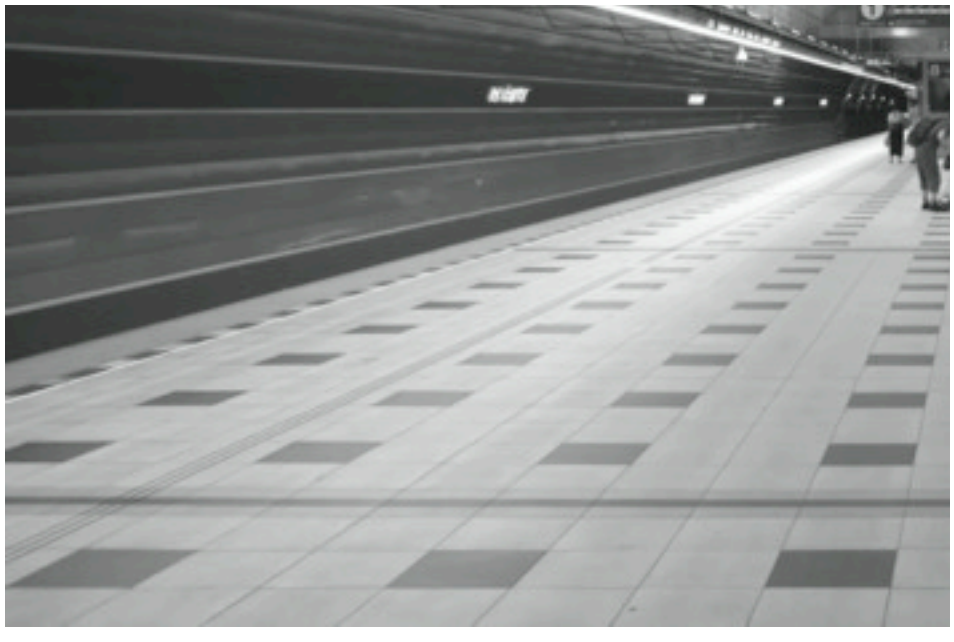
Soprattutto gli ultimi casi di “débat public” svolti in Francia: sull’aeroporto di Nantes, sulla dighe di Sivens e Caussade, sul centro nazionale di stoccaggio delle scorie nucleari di Beure. Dei quali ho dato conto in scritti precedenti sulla rivista “ApertaContrada”, non trascurando di considerare gli aspetti di ordine pubblico – come noto nella contrapposizione tra oppositori e forze dell’ordine si sono dovuti registrare anche morti –, che quelli di ordine amministrativo più in generale: nel caso di Nantes (o meglio di Notre-Dame-des-Landes), oltre al Dibattito Pubblico, nella lunghissima sua “storia”, si è svolto anche un referendum. Con tutte le problematiche solite: chi deve indirlo, chi può parteciparvi? Alla fine, la decisione è stata presa dal presidente Macron con il coinvolgimento del governo.

Ed è stata negativa, malgrado l’esito positivo del referendum. Rafforzando la resistenza degli oppositori più determinati al progetto, al punto che questi si sono ritenuti detentori del diritto di

appropriazione dei terreni che erano stati espropriati per realizzare il nuovo aeroporto!
Studiando il caso francese ho scoperto che lo strumento, soprattutto per le opere pubbliche, è meno accettato di quanto non sembri. Non pochi, anche nel governo e non solo quello in carica, preferiscono che la sua applicazione sia fatta al livello delle politiche e dei piani, e non sui singoli progetti di opere. Il ripensamento ha portato ai decreti che cito nel mio contributo: che riposizionano il Dibattito Pubblico contestualmente al riordino delle altre procedure di valutazione ambientale (del tipo le nostre VIA, VAS, VINCA, AIA). Con l'implicito rilancio della presa di decisione per mezzo di politiche e della pianificazione, nell'ambito dei principi e delle regole della "democrazia partecipativa", alla quale si contrappone quella "deliberativa", che anima spesso le opposizioni.

Al punto che per tentare il rientro della situazione, in alcuni momenti esplosiva, determinatasi con la rivolta detta dei "Gilets Jaunes", Macron ha usato l'esperienza del Dibattito Pubblico, imponendo – nel vero senso della parola – alla Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico (CNDP) di gestire una sorta di gigantesco ascolto esplorativo in tutto il Paese. Con l'uso di 68 milioni di parole, è stato stimato ("Contributions au «grand débat»:





comment analyser 68 millions des mots en deux semaines", Monde, 21/02/2019), alle quali si dovrà dare un senso compiuto con decisioni successive di politiche. Al quale il 14 aprile scorso, con un lungo discorso, Macron ha posto fine avanzando una numerosa serie di proposte di riforma, più o meno nuove. Interessante è osservare che il dibattito non si è svolto su proposte di politiche, ma alla ricerca di politiche.

In occasione dell'odierna presentazione del volume sul Dibattito Pubblico, curato da Valentina Pucci e Silvio Bosetti, correggo quanto ho scritto a proposito della durata del grande dibattito. Inizialmente prevista in un anno, poi ridotta a tre mesi. Ed iniziato in ritardo, per via della forte opposizione proprio della Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico, che riteneva improprio il suo coinvolgimento.

Il facile "scivolamento" dell'uso dello strumento mi ha fatto pensare alla possibile utilizzazione impropria dello stesso. In specie da noi, data la nostra storica attitudine a modificare il senso delle cose, ad

iniziare da quello degli istituti e delle parole che li definiscono. Ma ho avuto anche la conferma che occorrono strumenti di decisione concertati con il pubblico bene informato, soprattutto all'inizio dei processi decisionali sulle politiche pubbliche. Imparando a fare Dibattito Pubblico, quindi anche discorso pubblico. Che non è, come noto, un nostro punto di forza. E, come bene riscostruisce la rivisita "Débat", alla quale il mio scritto deve molto, non sembra essere più un punto di forza anche della Francia. Da ciò anche la crisi del "débat" sulle opere. Lo scivolamento che temo riguarderà senz'altro le "soglie" per le quali scatta l'obbligo del Dibattito Pubblico. Quale sindaco, ad esempio, saprà dire di no di fronte alla richiesta di cittadini organizzati di dibattere su decisione, quando è data facoltà al sindaco di richiedere il Dibattito Pubblico, anche su opere di soglia più bassa di quella per la quale è previsto?
Tanto più che l'introduzione da noi del Dibattito Pubblico su progetti puntuali, è avvenuta senza aver minimamente provato a ricostruire la filiera della decisionalità pubblica, riaccreditando chi è al vertice della stessa.

Il mio ridotto, ma speranzoso entusiasmo, deriva dal fatto che tale processo è iniziato, anche se, purtroppo, dalla "coda", e ciò mi lascia particolarmente perplesso.
Un po' come diceva Einaudi nel 1946 sulla tassa patrimoniale: sì alla sua introduzione, ma a tre condizioni, fine delle riforme continue in materia di tasse, no all'aumento continuo delle stesse e, terza condizione, che può estendersi anche al Dibattito Pubblico sulle opere pubbliche, che si segni l'inizio di una fase di forte credibilità (riaccreditamento) della classe politica!
Insieme anche alla rivisitazione della nozione di interesse pubblico, aggiungo io. Decisamente appannata oramai, difronte a quelle di interesse generale e/o comune.
Senza le quali il Dibattito Pubblico non sarà efficace come si spera e come ci si augura.

DECIDERE SULLE GRANDI OPERE:
LA CONSULTAZIONE DEI DESTINATARI DELLE NORME

ALFONSO CELOTTO

PROFESSORE ORDINARIO
DIRITTO COSTITUZIONALE
– UNIVERSITÀ "ROMA TRE"

L'esigenza di un Dibattito Pubblico sulla approvazione delle norme non nasce certo con il DPCM 76/2018. E non è stato "inventato" nemmeno da Innocenzo III nel XIII sec, quando osservò che "Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet", perché già Giustiniano, e forse qualcuno prima di lui, avevano avvertito l'esigenza di valorizzare il rapporto tra il destinatario e il mittente della norma.

L'esigenza di far partecipare i destinatari delle norme alla loro formazione si pone quale punto centrale nel contratto sociale attraverso il quale la comunità affida a un organo politico il compito di porre delle regole. E diviene ancora più stringente in tema di grandi opere ed infrastrutture, dal momento che la sensibilità e il coinvolgimento degli interessi in gioco vengono amplificati.

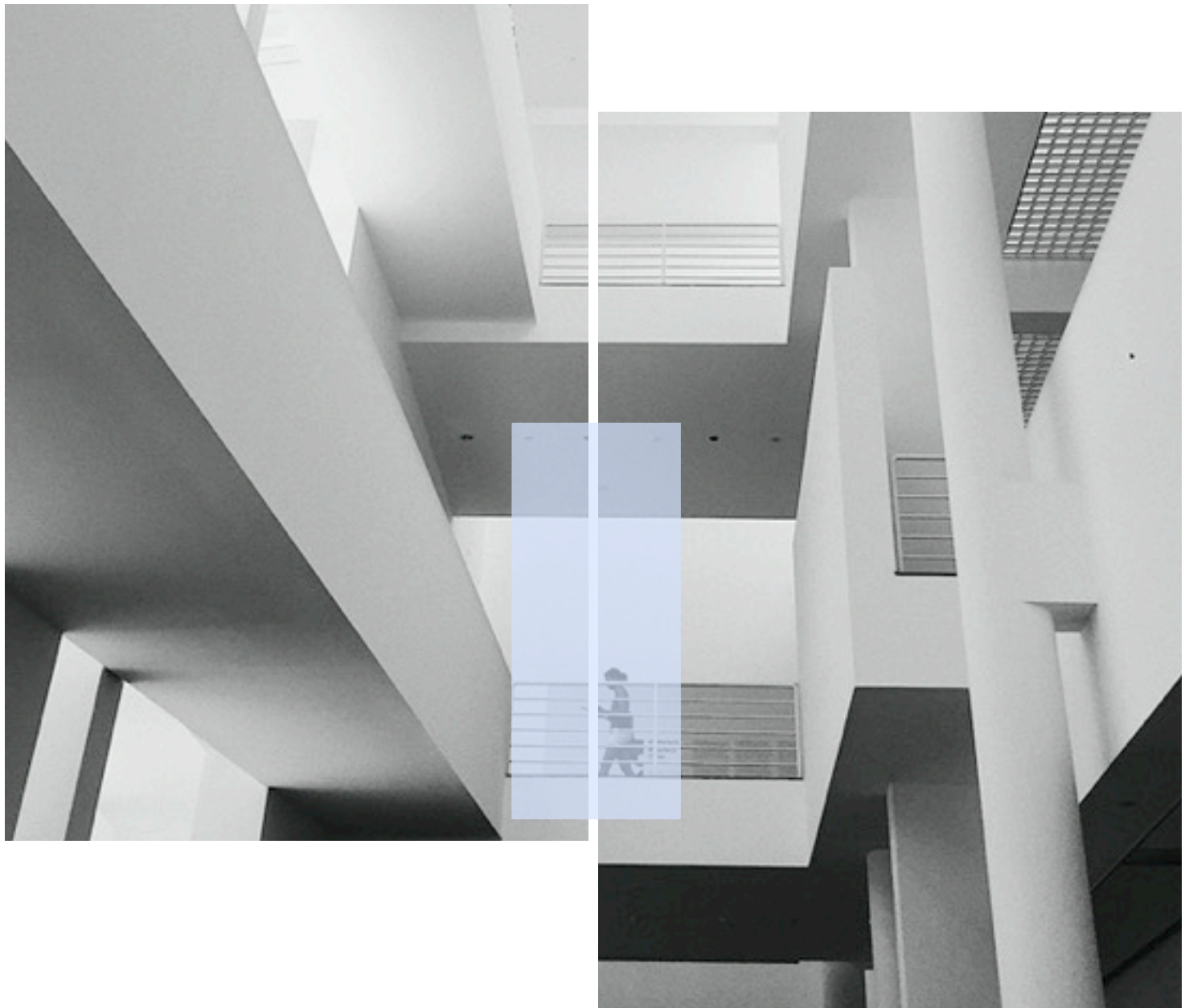
Nella storia giuridica contemporanea, la questione relativa alla democrazia partecipativa è stata per anni negletta. Per poi trovare un interessante sbocco rispetto all'idea di qualità della regolazione e riassetto normativo. La legge 29 luglio 2003, n. 229, all'art. 1 ha voluto che "Gli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva individuano forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione"

Il legame del Dibattito Pubblico con la qualità della regolazione è un interessante prisma visuale. La

negoziazione preventiva dell'attività amministrativa rappresenta un possibile rimedio alla crisi della qualità dell'attività stessa. In questo quadro, come per altro riconosciuto dal Consiglio di Stato – proprio nel parere in merito al provvedimento – deve essere registrata una tendenza non solo a dare effettività al coinvolgimento dei cittadini, dei portatori di interessi e delle amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera, ma emerge anche un aspetto tutt'altro che secondario della deflazione del contenzioso: portando a livello preventivo il confronto degli interessi vengono scritti non solo provvedimenti con migliore istruttoria, ma anche con minori tendenze a essere impugnati (parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, adunanza del 7 febbraio 2018).

Sappiamo bene quando sia in crisi la partecipazione democratica, in questi anni, per cui diviene fondamentale rinforzare partecipazione e trasparenza, per rinvigorire l'affezione dei cittadini nei confronti dei loro rappresentanti.

Abbiamo infatti potuto assistere al duplice e simmetrico processo di pubblicizzazione del privato e di privatizzazione del pubblico, per dirla con le parole di Bobbio che già nel



1980, in *Stato, governo, società*, sottolineava che “i due processi di pubblicizzazione del privato e di privatizzazione del pubblico non sono affatto incompatibili e di fatto si compenetrano l’un l’altro. Il primo riflette il processo di subordinazione degl’interessi del privato agl’interessi della collettività rappresentata dallo stato che invade e ingloba progressivamente la società civile; il secondo rappresenta la rivincita degli interessi privati attraverso la formazione dei grandi gruppi organizzati i quali si servono dei pubblici apparati per il raggiungimento dei propri scopi”.

Ecco che occorre rendere trasparenti e partecipati i processi di adozione delle decisioni pubbliche. Per questo motivo l’autorità di regolazione si occupa di definire una precisa procedura di partecipazione per irrobustire partecipazione e informazione istruttoria. Non sfuggendo al Consiglio di Stato la centralità del tema, fa emergere ripetutamente il carattere essenziale della conduzione imparziale del dibattito, soprattutto intorno alla figura del coordinatore. Il Consiglio suggerisce dunque, per rafforzarne la terziarietà, l’individuazione di un soggetto esterno all’amministrazione di regolazione, pur sempre nell’ambito dello Stato-apparato. La funzione e i compiti affidati al coordinatore sono, infatti, “di estrema delicatezza e la sua opera di risoluzione dei conflitti e il compito di relazione finale incidono direttamente sui

bisogni e le aspettative dei cittadini e delle istituzioni interessate, coinvolgendo margini di valutazione e di apprezzamento che esulano da un semplice incarico tecnico professionale".

La modalità di svolgimento della procedura di sottoposizione a Dibattito Pubblico delle grandi opere è ancora in fase di avvio, tuttavia la struttura normativa offre buone ragioni per essere fiduciosi in merito agli esiti.
Era Pergolesi a sottolineare nel 1943 che le norme definitorie rafforzano il carattere prescrittivo delle disposizioni (Saggi sulle fonti normative, Milano, 1943). Nel nostro caso, come si è avuto modo di osservare, L'art 2 del regolamento definisce il significato di "Dibattito Pubblico". Per Dibattito Pubblico si intende dunque il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1.
I punti su cui soffermarsi sono effettivamente parecchi e pieni di significato, il Legislatore infatti non vuole limitare il contenuto del Dibattito Pubblico al mero confronto. Più che un contenuto è un obbiettivo, il confronto può dirsi concreto solo dove sia effettiva l'informazione.
Questo in ultima ratio è il vero significato di democrazia partecipativa in termini qualitativi. La decisione diffusa sulle grandi opere non può prescindere dalla conoscibilità ed alla comprensibilità di tutti gli aspetti relativi alla tematica alle tematiche oggetto di discussione, ed in questa direzione è rivolto il regolamento. Sono tante infatti le disposizioni tese ad assicurare l'effettività della trasparenza nel processo decisionale. L'art. 7, ad esempio, positivizza una serie di passaggi indispensabili tra le funzioni e compiti dell'ente aggiudicatore, tra i quali emergono i precetti di chiarezza e comprensibilità del progetto dell'opera; la motivazione dell'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte; l'esposizione delle relazioni di impatto sociale ambientale ed economico; l'

obbligo di fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso del Dibattito Pubblico e non per ultimo l'obbligo di fornire le informazioni sulle eventuali alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità. Insomma, il primo scopo della decisionalità a carattere diffuso è quello di avvicinare i regolati ai regolatori.

Così, apprezzando la novella, non rimane altro che condividere il parere del Consiglio di Stato, il quale affermando appunto la coerenza della disciplina con la delega dell'art. 22 del codice dei contratti pubblici, sottolinea qualche piccolo accorgimento

necessario alla piena ed efficace utilizzabilità dello strumento di partecipazione. Segnatamente il riferimento all'esigenza di abbassare le soglie individuate dal DPCM. Cosi come poste infatti – a titolo esemplificativo si vuole che per le autostrade e strade extraurbane il valore di investimento sia pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA – si rischia da un lato di devitalizzare la ratio principale del provvedimento, il quale vuole l'estensione della definizione giuridico-amministrativa della qualifica di interessato, offrendone un significato più costituzionalmente orientato, dall'alto di privare tutti quei procedimenti che seppur non rientranti nella soglia dimensionale tecnica, si potrebbero rilevare ugualmente invasivi per i destinatari.

Il Decreto rappresenta a tutti gli effetti un grande passo avanti, non si vuole che l'effettività del suo utilizzo pratico vanifichi gli sforzi del Legislatore. In tal senso emerge il ruolo di primo piano che ricopre – e potrebbe ricoprire in modo più incisivo – la figura della Commissione nazionale per il Dibattito Pubblico, già istituita dal primo Correttivo al Codice dei contratti pubblici. A quest'ultima viene affidato il ruolo di custode della disciplina ed esaminatore del suo avanzamento. Non potendo fare altro che attendere la disamina degli effetti pratici dello strumento, ci si mette nelle mani del dispositivo di periodico aggiornamento prescritto nell'art. 4, il quale vuole che la nominata Commissione, a cadenza biennale presenti al Governo e alle Camere, "una relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte nel biennio precedente, evidenziando le criticità emerse nel corso delle procedure di dibattito svolte, suggerendo, altresì, soluzioni finalizzate ad eliminare eventuali squilibri nella partecipazione". Ci si auspica insomma un vigoroso sforzo di ricezione in funzione di una resa concreta dello strumento di democrazia partecipativa, come avvenuto nel caso che qui si discute.

IL DIBATTITO PUBBLICO QUALE STRUMENTO DI INFORMAZIONE, TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA AI PROCESSI DECISIONALI: LIMITI E OPPORTUNITÀ

ALFREDO STORTO

CAPO UFFICIO LEGISLATIVO
DEL MINISTERO
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Innanzitutto grazie a Valentina Pucci e a Silvio Bosetti per aver creato col loro recentissimo e bel volume sul Dibattito Pubblico, l'occasione di – mi sia consentito il bisticcio di parole – "dibattere pubblicamente" su questo tema.

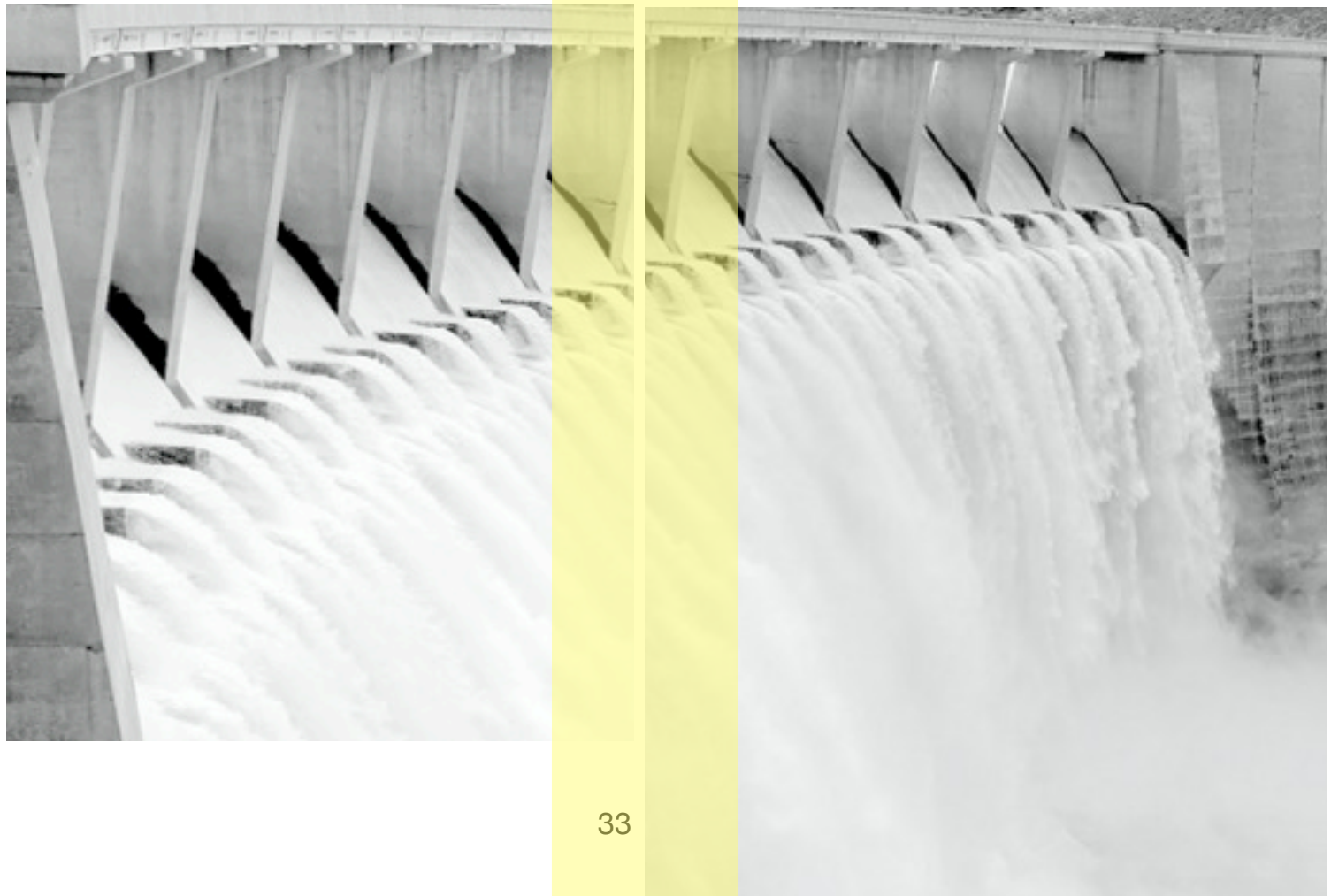
Grazie all'Avvocato generale dello Stato, che questa occasione ha reso concreta con la sua squisita ospitalità in una sede tanto prestigiosa.

Venendo subito al tema che mi è stato assegnato, "Il Dibattito Pubblico quale strumento di informazione, trasparenza e partecipazione democratica ai processi decisionali: limiti e opportunità", mi sembra di poter dire che esso implica ancora una volta la necessità di una riflessione, ormai ciclica direi, sul rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa.

Fermo restando il valore assoluto della massima partecipazione ai processi decisionali pubblici e dell'effetto di dequotazione della conflittualità che essa genera, vale la pena di stare ancora un po' sulle criticità che il tema espone, non foss'altro che per trarne qualche utile insegnamento e progressivo.

Nel volume che oggi si presenta, il Dibattito Pubblico nella prospettiva della realizzazione delle grandi opere risulta affrontato praticamente da tutte le angolazioni possibili implicate dalla grande novità rappresentata dal DPCM 10 maggio 2018, n. 76 che attua l'articolo 22 del codice dei contratti pubblici.

Il tema è ottimamente sviscerato sul piano giuridico, sociologico, pragmatico ed esperienziale col contributo di molto diverse ed altissime professionalità.
Esso è segnato da una trama fittissima di spunti, riflessioni, constatazioni che a mio avviso, proprio dal terreno della realizzazione delle grandi opere, costantemente rimandano al tema di fondo della corretta collocazione degli strumenti di democrazia diretta nell'assetto ordinamentale italiano e non trascurerei certamente l'aspetto del multilivello di governo che coinvolge i piani regionale ed europeo.
Più che un problema, si tratta di un tema, che avvince tutti gli altri e ne integra la costante rima interpretativa e che si colloca su uno specialissimo crinale dove si agitano, tutte insieme, istanze sociali ed economiche, istituzionali e pratiche, secondo un meccanismo di costante e fluida messa alla prova degli strumenti tradizionali di democrazia rappresentativa.
In particolare, nel notevole saggio introduttivo del prof. Francesco Karrer e in quello, molto acuto, del prof. Marco Di Folco, emergono – con sensibilità professionali diverse – la questione dell'origine, dell'ancoraggio giuridico e delle regole operative del Dibattito Pubblico in funzione dei principi di informazione, trasparenza e partecipazione ai processi decisionali pubblici.

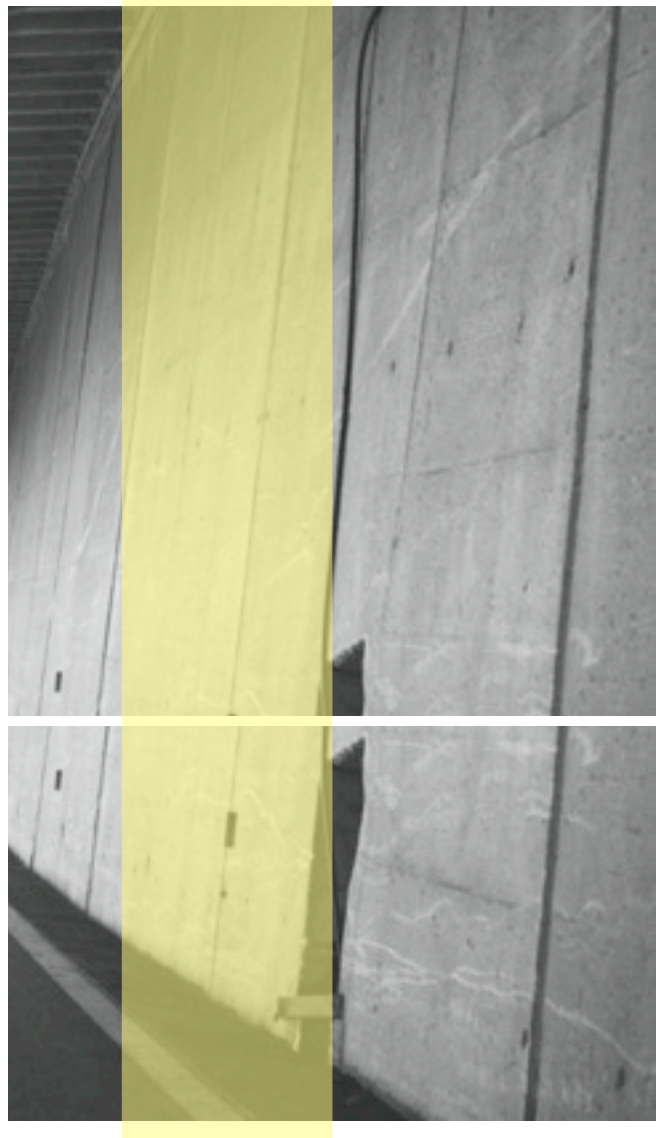


La crisi delle democrazie rappresentative, in termini di partecipazione al voto e di distanza temporale (neppure tanta a guardare al caso italiano) tra gli appuntamenti elettorali, è sicuramente tra le spinte principali per l'incremento del fenomeno della democrazia partecipativa.
E, tuttavia, non va trascurato che l'assottigliarsi del legame tra i corpi elettorali, da un lato, e la rappresentanza politica e gli apparati amministrativi (che da quest'ultima dipendono), dall'altra, costituisce solo una causa intermedia della crisi in parola. Esso si atteggia piuttosto a sintomo di una generale delegittimazione e più vasta perdita di prestigio e di affidabilità delle élite di governo che, soprattutto nella seconda metà del secolo scorso, avevano invece avuto la forza di elaborare convincenti linee ideali di interpretazione culturale e concreta della realtà politica e di quella sociale, nonché di immaginare e comunicare prospettive accettabili per la comunità.
Di qui l'idea che l'attività politica di indirizzo e quella concreta di governo siano in ogni momento alla portata di chiunque e che non richiedano una preparazione specifica, con la convinzione di una intercambiabilità di ruoli, percepita come assolutamente libera nei presupposti e repentina nell'attuazione, tra classe dirigente e corpi elettorali.
Quanto all'ancoraggio giuridico dei fenomeni di democrazia partecipativa , mi sembra poi quantomai opportuno il richiamo soprattutto al principio dell'eguaglianza sostanziale, scolpito dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, secondo il sillogismo per cui rimuovere gli ostacoli all'esercizio dei diritti di libertà (e, in particolare, di quella di comunicare, di manifestare il pensiero, di riunirsi e di associarsi) significa garantire ad intere comunità, e non solo ai cittadini, l'insieme degli strumenti essenziali di partecipazione democratica alle scelte politiche.
Non dimenticherei, però, anche l'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, che impone al multilivello di governo di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà.
Quanto, poi, all'aspetto delle regole operative, mi sembra che la spinta verso nuove forme di democrazia partecipativa si muova oggi verso il superamento concettuale degli istituti tradizionali di trasparenza e partecipazione. Questi, nella prospettiva referendaria costituzionale, nella legge generale sul procedimento amministrativo (comunicazione di avvio,

preavviso di rigetto, accesso, accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti), in procedimenti specifici come ad esempio quelli della v.i.a. (la valutazione di impatto ambientale), ma anche nelle procedure di A.I.R. (Analisi di Impatto della Regolazione) e di V.I.R. (Valutazione di Impatto della Regolazione), assumono come presupposto il carattere puntualmente differenziato degli interessi coinvolti e, per conseguenza, dei soggetti da coinvolgere.

Tuttavia, questa tradizionale gestione dell'attività partecipativa, per così dire a procedimentalizzazione rigida e a destinatario predefinito, nella concezione della democrazia partecipativa appare superata in favore di forme di coinvolgimento, sul piano informativo prima e ricettivo delle istanze poi, di intere comunità. Ciò che fa sorgere problemi a monte e a valle dell'istituto.

In primo luogo, il tema della scelta della comunità da coinvolgere che – nel DPCM n. 76/2018 (art. 8, comma 2) – è affrontato in modo aperto: «Il Dibattito Pubblico, organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento, 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».



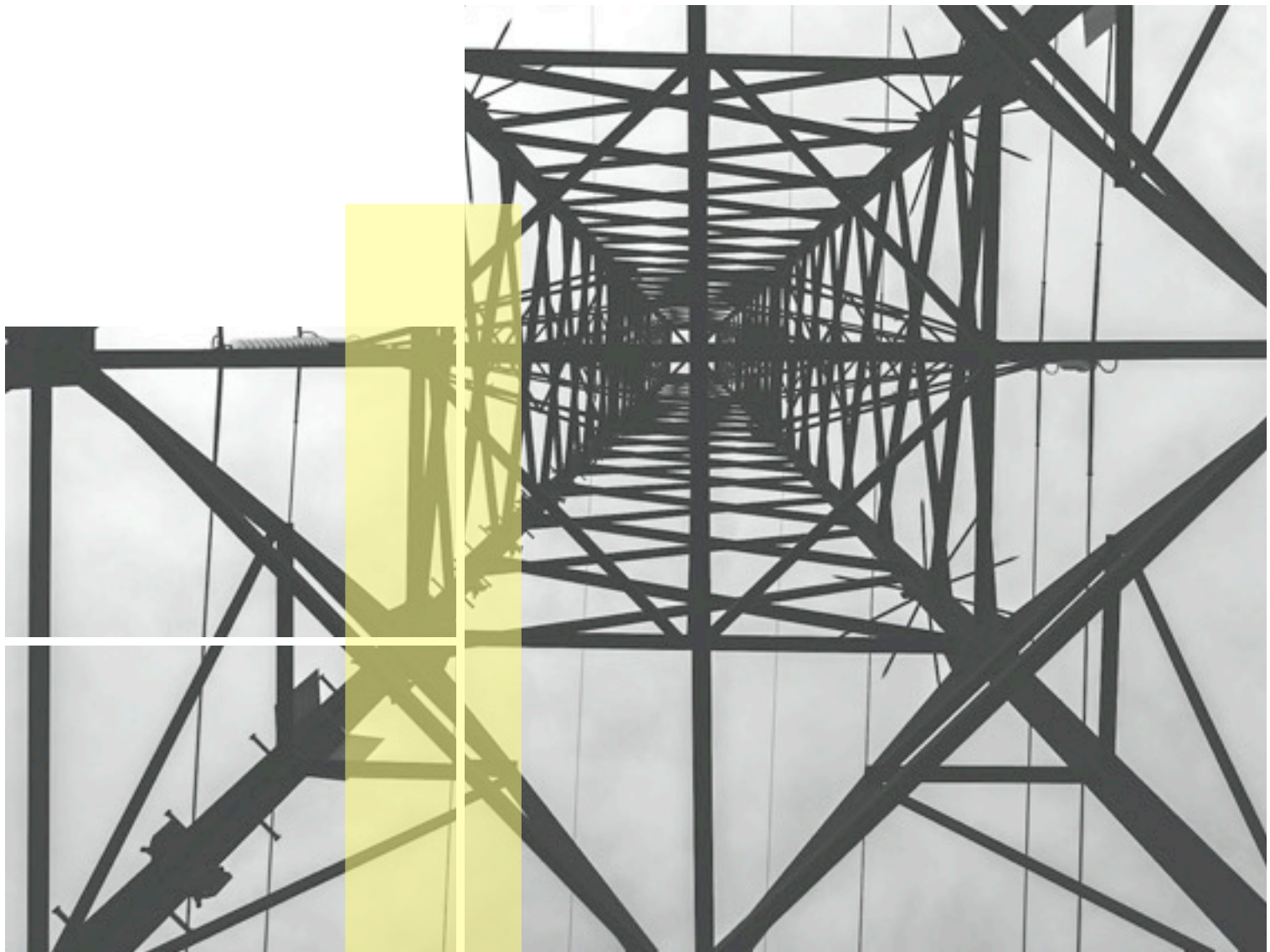
Indubbiamente, emerge una nozione ampia dei soggetti da coinvolgere: singoli e associati, privati e istituzionali, in cui appare duplice il legale col territorio inciso dall'opera: in relazione a esso va orientato il Dibattito Pubblico, sempre in relazione al territorio va commisurata l'attività informativa.

È chiaro che una nozione così ampia e indeterminata della platea da coinvolgere incide immediatamente sull'effetto del Dibattito Pubblico: questo arricchisce il procedimento amministrativo tradizionale, offrendo elementi cognitivi e di sensibilità ulteriori, ma non lo può mai risolvere in un vincolo decisionale. Proprio la nozione aperta cui corrisponde l'area soggettiva alla quale estendere informazioni e prerogative di intervento (che rimangono pur sempre volontarie) impedisce di assumere le risultanze fluide della consultazione a base istruttoria vincolante della decisione politica o amministrativa. Sarà tuttavia interessante vedere, ad esempio, cosa dirà la giurisprudenza del minimo sufficiente di motivazione dei provvedimenti che debbano tener conto degli esiti del Dibattito Pubblico.

In particolare, il legame col territorio (e col contesto sociale) appare problematico tutte quelle volte in cui l'ambito territoriale "direttamente interessato" si muove tra realtà locali e funzioni sovralocali: il caso più vistoso è quello delle grandi opere, per le quali l'impatto con territori e

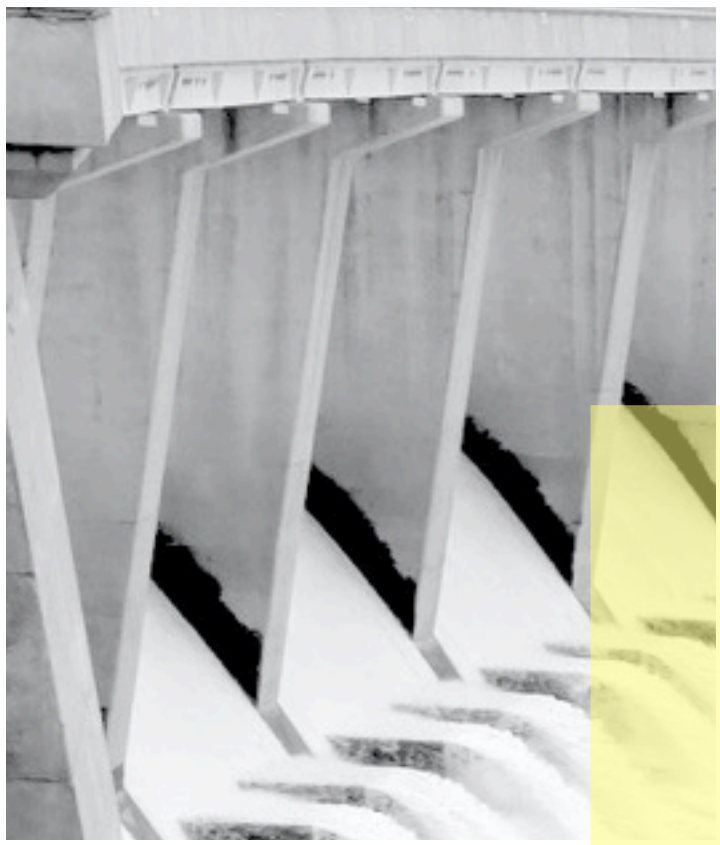
comunità localizzate si scontra con funzioni, di volta in volta connesse alle grandi reti, all'approvvigionamento energetico, alla difesa, che travalicano in modo netto i confini di un'area geografica circoscritta.
Conflitto che può incardinarsi anche tra diversi territori di un ambito locale, ad esempio regionale o provinciale o addirittura comunale.
In questi casi – si pensi a un lavoro di traforo di una montagna ricadente in un territorio per raggiungerne uno limitrofo per ragioni logistiche o di sicurezza – qual è l'ambito territoriale inciso ai fini del Dibattito Pubblico? Forse entrambe le comunità, in un crescendo che può di volta in volta coinvolgere e contrapporre l'intera comunità nazionale a piccole realtà locali.
Ancora, il principio di governo della democrazia partecipativa racchiuso nella formula della massima inclusività dei soggetti coinvolti pone il tema, una volta risolto quello dell'àmbito territoriale e del contesto sociale di riferimento, di chi coinvolgere: sicuramente chi con quel territorio ha un rapporto di radicamento stabile e, dunque, cittadini e stranieri, appartenenti al corpo elettorale, ma forse anche, con le opportune cautele, alcune classi di minori, soggetti individuali, collettivi e istituzionali, come recita il D.P.C.N. n. 76/2018.
È chiaro che solo forme di pubblicità trasparente e assolutamente trasversale possono garantire un flusso informativo idoneo a porre le comunità nelle condizioni di assumere un atteggiamento consapevole di fronte a problemi non sempre di facile o immediata comprensione.
Tutti ricordiamo il problema della correttezza e della incisività dei flussi informativi che si pose con grande urgenza in occasione del referendum sul nucleare i cui esiti hanno profondamente mutato la politica energetica del Paese.
Anche per il Dibattito Pubblico è stato ben focalizzato il problema della quantità, dell'accuratezza e della comprensibilità (spesso attuabile solo attraverso non semplici mediazioni professionali) delle informazioni preliminari da trasmettere alla comunità interessate da un'opera per porle in condizione di decidere al di fuori di onde emotive o di pregiudizi contingenti.
Sappiamo bene che se "La conoscenza rende ogni cosa più semplice" (Knowledge makes everything simpler, secondo la legge n. 4 del catalogo Simplicity di John Maeda), "Ci sono cose che non possono essere semplificate" (Some things can never be made simple, legge n. 9)(1), per cui anche il profilo

informativo nel sistema del Dibattito Pubblico procede per necessarie approssimazioni, in particolare connesse all'estrema eterogeneità dei soggetti che costituiscono le comunità coinvolte.
L'insieme di questi temi, pur molto sommariamente e solo esemplificativamente esaminati, rende ragione del fatto che l'assoluta e necessaria liquidità dei meccanismi di Dibattito Pubblico e, più in generale di democrazia partecipativa, vale a rapportarli in termini assolutamente, ancorché nobilmente, gregari rispetto a quella rappresentativa.
Questa conclusione è ben racchiusa da Di Folco nell'idea per cui "la democrazia rappresentativa non si sostituisce a quella rappresentativa, né mira [...] a integrarla o a correggerne le disfunzioni. Essa, piuttosto, s'inserisce fisiologicamente e strutturalmente nel modello rappresentativo posto dalla Costituzione".



Pertanto, al di là del ruolo che nei fatti potrà assumere il coordinatore del Dibattito Pubblico, previsto e disciplinato dall'art. 6 del DPCMDPCMDPCM n. 76/2018, l'ineludibile necessità di una sintesi politica e amministrativa dei risultati del dibattito da parte dei soggetti istituzionali rivela dunque tutta l'attualità e l'utilità dei meccanismi costituzionali di democrazia rappresentativa tradizionale.
Così come appare chiaro che la democrazia partecipativa non è un'alternativa alle forme tradizionali di politica o di amministrazione, né un modo nuovo per decidere. Essa costituisce invece un'opportunità: quella di riavvicinare il decisore politico (e amministrativo) alle comunità, non necessariamente identificabili con singoli corpi elettorali. Ma anche l'opportunità per riconquistare forme antiche di autorevolezza, mostrando la capacità di guidare i processi decisionali più critici piuttosto che di inseguire le voci più stentoree del coro, facendo sintesi convincenti e strategiche di ragioni contrapposte e di interessi sovranazionali, nazionali e locali.
In sostanza, il Dibattito Pubblico è l'epifenomeno più tangibile di vecchio e nuovo che si confrontano in un assetto insolito, per dare ai problemi soluzioni unitarie e adeguate ai tempi.
E guai se così non fosse: si realizzerebbe quel paradosso velleitario che Arthur Bloch, il celebre umorista inventore della legge di Murphy, descrive perfettamente dicendo che "la causa principale dei problemi sono le soluzioni".

(1) Tutte consultabili in http:/lawsofsimplicity.com. Per un'edizione cartacea cfr. John Maeda, *Le leggi della semplicità*, Milano, 2006.



IL DIBATTITO PUBBLICO IN FUNZIONE DELLA DISCIPLINA DEL CODICE DEGLI APPALTI

GIACOMO AIELLO

AVVOCATO DELLO STATO

Il concetto di democrazia partecipativa, che è alla base del nuovo istituto del Dibattito Pubblico, evoca esperienze storiche che affondano addirittura nell'Atene di Pericle in cui le decisioni destinate ad incidere sulla vita dei cittadini venivano enucleate nella Boulè dei 500 eletti che ne facevano parte, per essere infine sottoposti all'Ecclesia che era l'assemblea a cui partecipavano tutti gli ateniesi.

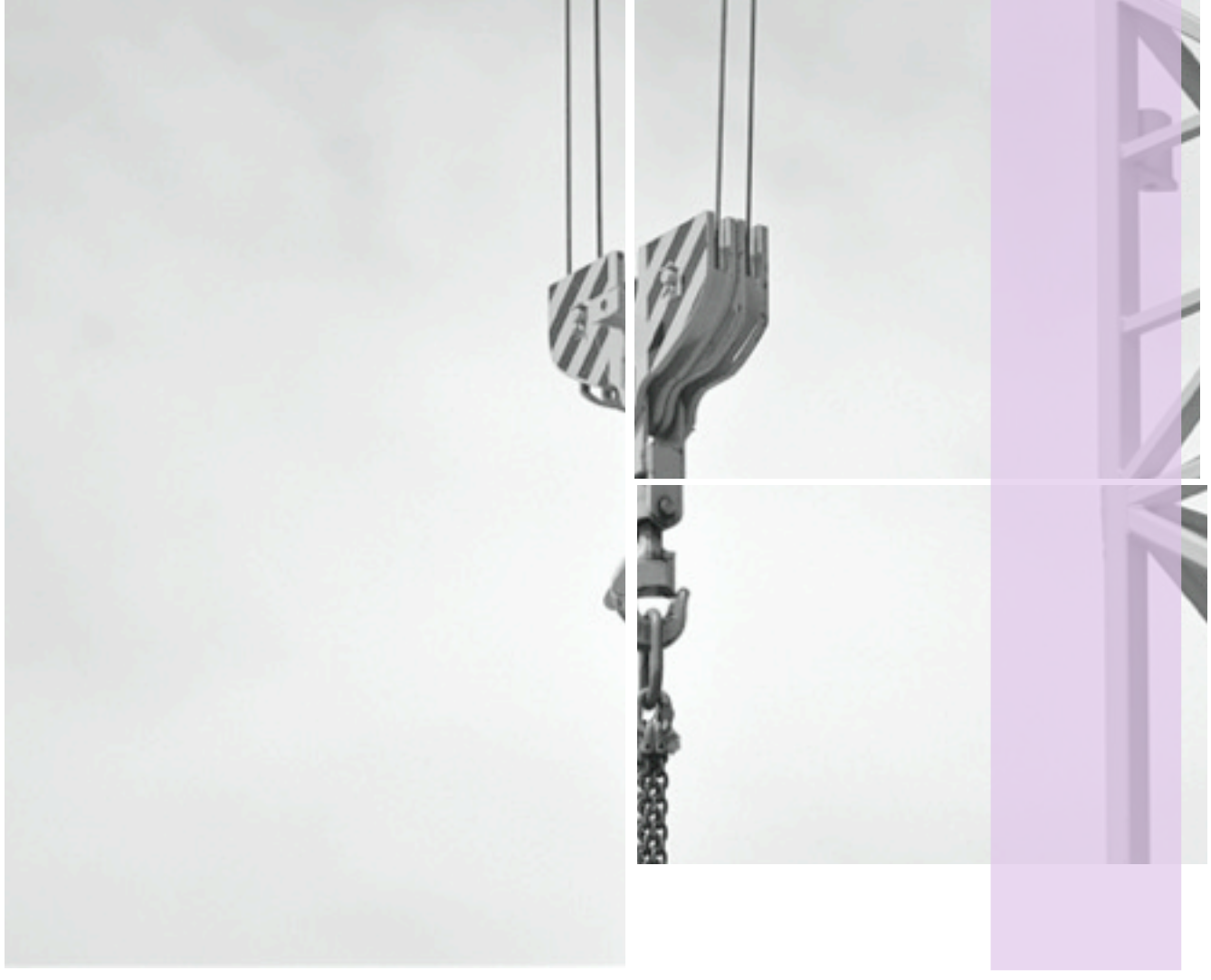
Attraverso il voto e le maggioranze che ne derivavano venivano così democraticamente decisi i destini del popolo ed anche la realizzazione delle opere pubbliche; modalità che si perpetuò perlomeno fino all'avvento dell'ideologia platonica che come è noto ravvisò nella sfrenata apertura di tutti i tipi di decisione alle ondivaghe pulsioni della moltitudine, il germe precursore della tirannide.

Ma, venendo ai giorni nostri, non si può affrontare il dibattito sulla natura giuridica e la funzione della consultazione pubblica senza prima interrogarsi sulle finalità che è chiamata a realizzare.

Secondo l'ordinamento vigente c'è una netta distinzione tra il momento della scelta politica, che culmina nell'approvazione del documento di programmazione triennale dei lavori pubblici e che passa attraverso l'esame del CIPE, e il momento della progettazione dell'opera pubblica, che oggi vede, nel progetto di fattibilità tecnica ed economica o nel documento di

fattibilità delle alternative progettuali, l'oggetto principale di analisi della procedura del Dibattito Pubblico.
Il primo momento, quello politico, è caratterizzato da un'assoluta libertà del fine perché la programmazione e la pianificazione sono le attività che maggiormente risentono dell'orientamento politico della maggioranza di Governo e spesso rappresentato un elemento cruciale del programma di carattere generale sottoposto all'approvazione degli elettori.
La programmazione trova il proprio limite unicamente nella cornice costituzionale, nelle disponibilità assegnate dalla legge di bilancio secondo le indicazioni di massima contenute nel Documento di economia e Finanza (DEF) e nella responsabilità politica che rappresenta l'unico vero contraltare delle scelte compiute.
Quando la programmazione si deve calare nella realtà fenomenica del singolo intervento infrastrutturale, ciò può avvenire solo nel pieno rispetto delle regole procedimentali poste dal codice degli appalti in riferimento alla progettazione, alla scelta del contraente, alla realizzazione e collaudo.
L'art.22 Codice Appalti e il DPCM 76/2018 che hanno disciplinato il Dibattito Pubblico, descrivono un procedimento che serve essenzialmente a garantire la piena pubblicità delle scelte progettuali, allo

scopo di favorire la massima partecipazione di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti per dargli modo di fornire le proprie valutazioni o suggerimenti.
Nella traiettoria, che si compie nei quattro mesi teorici di durata del Dibattito Pubblico, che parte dal dossier di progetto dell'opera e finisce con il dossier conclusivo, gli esiti possono essere i più variegati perché possono oscillare, dalle mere modifiche progettuali, fino al limite della manifestazione della volontà di non realizzare l'intervento.
Forse proprio l'opzione zero rappresenta l'elemento di maggiore interesse dell'istituto, se viene posta in relazione all'ambito tipico dell'esercizio della discrezionalità amministrativa.
Quest'ultima, a differenza dell'attività politica su cui mi sono prima soffermato, è vincolata nel fine, perché è, a sua volta, espressione del potere esecutivo che trova la sua ragione di esistere nell'esigenza di dare attuazione alle scelte di pertinenza del livello politico.
Il Dibattito Pubblico rappresenta tuttavia il luogo di confronto dialettico di interessi plurali e multi funzionali nel quale l'Amministrazione è chiamata ad un'attività di ponderazione rispetto alla quale, il richiamo alle formule dell'efficienza, economicità e buon andamento, rischia di divenire perfino insufficiente.
Il Coordinatore del Dibattito Pubblico non fa esclusivamente gli interessi dell'Amministrazione proponente, come ad esempio avviene nella conferenza di servizi, ma è chiamato a svolgere un ruolo imparziale nella spiegazione del progetto e delle sue eventuali alternative alle collettività coinvolte, nell'acquisizione delle proposte più meritorie, nella presa di posizione sulle proposte che non ritiene meritevoli di accoglimento ed, infine, nell'elaborazione della relazione conclusiva.
Il Consiglio di Stato, pronunciandosi sullo schema di regolamento, ha in proposito evidenziato che la delicatezza del compito impone che la selezione del coordinatore avvenga nell'ambito di soggetti rientranti nello "Stato-apparato" in quando la "funzione ed i compiti affidati al coordinatore sono di estrema delicatezza e la sua opera di risoluzione dei conflitti e il compito di relazione finale incidono direttamente sui bisogni e le aspettative dei cittadini e delle istituzioni interessate, coinvolgendo margini di valutazione e di apprezzamento che esulano da un semplice incarico tecnico professionale"(1).
È un compito che richiede anche e soprattutto il rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza che



sono sovente richiamati dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di giustizia dell'UE come parametri di riferimento dell'attività legislativa.

Spetta al coordinatore del Dibattito Pubblico anche una funzione di mediazione delle istanze provenienti dal territorio che è di solito assegnata alla politica, se a tale espressione deve riferirsi tutto ciò che nasce dal confronto e quindi dall'attrito di forme di vita (2).

L'esperienza insegna che il tradizionale punto di mediazione con gli interessi del territorio deve essere ricercato nelle misure di mitigazione o compensazione ambientale e qui si apre un mondo di alternative possibili.

Oltre a tutti gli strumenti messi a disposizione dalla scienza e dalla tecnologia per minimizzare l'impatto di un intervento infrastrutturale sul territorio, possono avere del resto significativo rilievo le misure di compensazione sociale attraverso le quali cioè l'opera pubblica diventa opportunità di sviluppo o di miglioramento della vita delle popolazioni stanziate nelle zone che ne sono attraversate.

Il Coordinatore però non può considerarsi del tutto estraneo all'Amministrazione perché è comunque incaricato di un munus pubblico, che consiste nell'affinamento del progetto di fattibilità, ma, dovendo orientare la propria attività prioritariamente nel senso del rispetto e dell'attuazione dei principi prima richiamati nella singola fattispecie concreta, finisce per svolgere quasi un compito lato sensu giurisdizionale.

Ne consegue che l'Amministrazione, nel quadro del Dibattito Pubblico, è chiamata a svolgere un ruolo affatto particolare capace di superare quella che è di regola la normale attuazione di un potere pubblicistico in relazione ad una finalità ben determinata.

Come avviene per altri settori nei quali l'attività di un plesso amministrativo non sia rigidamente disciplinata da regole puntuali, mi riferisco in particolare al settore d'intervento delle Autorità indipendenti, la tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato sembra divenire inadeguata alla rappresentazione esaustiva dell'attuale evoluzione della realtà giuridica ed economica.

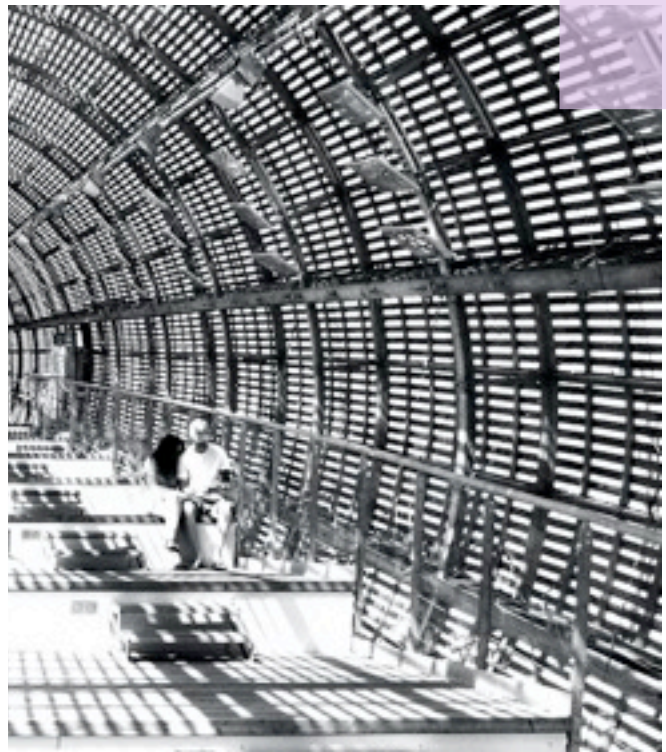
Il nuovo Codice degli appalti inquadra il Dibattito Pubblico all'interno del Titolo III intitolato "Pianificazione, programmazione e progettazione", che pone su livelli distinti e gradati i passaggi attraverso i quali di può arrivare a discutere del progetto di fattibilità.

A tutt'oggi non è stato però approvato dal Consiglio Superiore dei lavori Pubblici il regolamento destinato a descrivere con maggiore grado di dettaglio i livelli della progettazione.

L'istituto del Dibattito Pubblico risulta normato anche in altri punti del codice.

Non si può, ad esempio, prescindere dai principi contenuti nell'art.4 D.lgs 50/16 mi riferisco in

particolare alla economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.
Rileva altresì, ai fini dell'inquadramento dell'istituto, l'art.3 ggggg-quater) nel quale si trova la definizione del "documento di fattibilità delle alternative progettuali", che è quello in cui sono individuate ed analizzate le possibili soluzioni progettuali alternative ed in cui si dà conto della valutazione di ciascuna alternativa, sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico
Alla luce delle recenti modifiche introdotte dal DL 32/2019 (meglio noto come "sblocca cantieri") il Dibattito Pubblico si svolgerà in relazione al documento di fattibilità delle alternative progettuali perché, proprio tenendosi conto degli esiti possibili della consultazione che comunque sono destinati a determinare affinamenti progettuali, si è ritenuto, in un'ottica di evidente



semplificazione, di alleggerire il documento preso in esame e soprattutto gli elaborati tecnici che lo devono accompagnare.
Il Dibattito Pubblico deve essere messo poi in relazione anche con l'art.5, comma 7, D.lgs n.33/2013 in quanto, secondo l'interpretazione suggerita di recente dal Consiglio di Stato, l'accesso pubblico generalizzato ha l'esclusiva finalità di "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al Dibattito Pubblico".
Occorre a questo punto domandarsi se il Dibattito Pubblico sia la giusta cura per la sindrome di Nimby?
Si può ancora ritenere che l'applicazione dell'istituto ridurrà le ipotesi di conflitto sociale ed il contenzioso giudiziario che appesantiscono la fase progettuale delle opere pubbliche dilatandola in una tempistica insostenibile?
Saranno ridotte le ipotesi di project review che hanno accompagnato negli ultimi anni ogni cambio di governo in Italia, con l'effetto del drastico ripensamento delle scelte infrastrutturali effettuate in precedenza? (3)
Ne risulterà in buona sostanza rafforzata l'accountability dello Stato italiano, soprattutto sul versante della percezione del rischio Paese che ci ha relegato negli ultimi anni nelle posizioni di rincalzo della speciale graduatoria mondiale sull'attrattività per gli investimenti stranieri?
Credo non ci si possa illudere sul fatto che il Dibattito Pubblico possa rappresentare la panacea di tutti i mali, ma lo stesso costituisce senza dubbio uno strumento di miglioramento tecnico dell'azione dell'Amministrazione attraverso l'apporto della società civile che torna a sentirsi protagonista delle scelte di portata generale, con un'evoluzione dei rapporti tra Stato e cittadino in una direzione di maggiore maturità.
Il nuovo codice degli appalti mostra d'altro canto di puntare con convinzione sul rafforzamento degli istituti di partecipazione diretta e democratica dei cittadini.
Appartengono a questa dimensione le regole che hanno allargato i tradizionali confini del partenariato pubblico privato.
Mi riferisco in particolare agli interventi di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 189, al baratto amministrativo, ex art.190 ed alla cessione di immobili in cambio di opere prevista dall'art.191.
Si tratta di ipotesi nelle quali i cittadini tornano ad essere protagonisti nell'ideazione e realizzazione di iniziative volte al miglioramento del decoro urbano, all'incremento della qualità dei

servizi ed all'innalzamento del livello di qualità della vita nei centri abitati in sostituzione dell'Amministrazione e con oneri a proprio carico.
I cittadini non sono più presi in considerazione come portatori d'interessi tipicamente egoistici, ma come principale volano dell'evoluzione della società in termini di maggiore giustizia sociale e solidarietà.

(1) Consiglio di Stato comm. Spec. 12.2.2018, n.359.
(2) Corte Costituzionale, 14.2.2018, n.325 secondo cui il Dibattito Pubblico "per come strutturato, è fisiologicamente teso a consentire di coinvolgere in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello". Ed ancora "Esso configura, analogamente all'inchiesta pubblica prevista dall'art.24-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (norme in materia ambientale), una fondamentale tappa del cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente l'opera e i soggetti pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali e più soddisfacenti soluzioni progettuali e, dall'altra, disinneschi il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio".
(3) Consiglio di Stato VI 25.6.2018, n.3907.

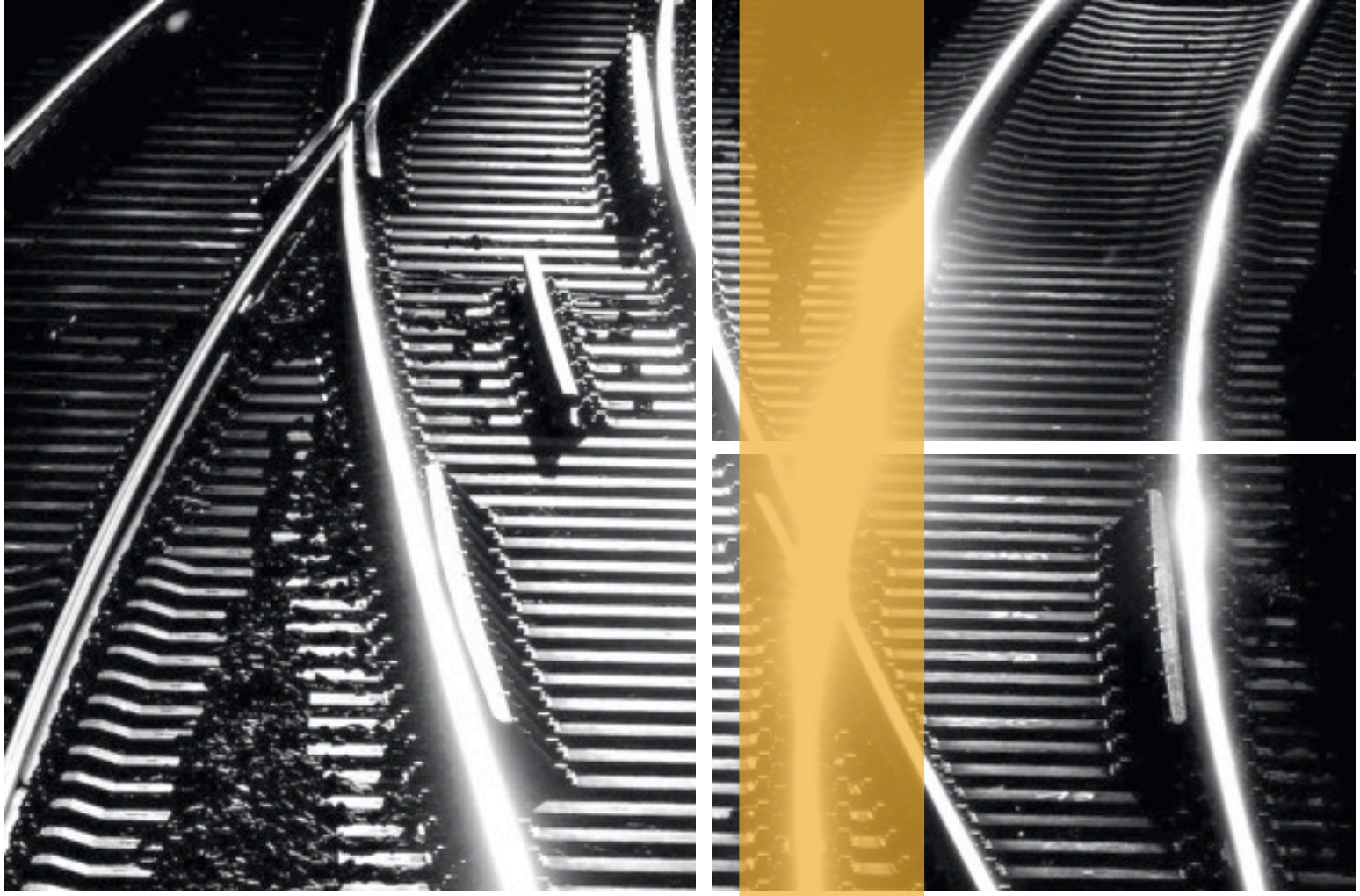
L’ESPERIENZA DELLA PARTECIPAZIONE DEI TERRITORI NELLA PROCEDURA DI APPROVAZIONE DELLA TAV

MARCO RETTIGHIERI

PRESIDENTE
CONSORZIO COLLEGAMENTI
INTEGRATI VELOCI

Le Infrastrutture dovranno essere sottese a tre sostanziali caratteristiche: dovranno essere utili, essenziali e condivise. È molto facile comprendere il perché siano proprio queste le priorità emerse anche in sede legislativa, essendo alcune delle opere realizzate in Italia segnati dal deficit dell’utilità. Infatti, i processi attraverso i quali si decideva se un’opera era utile o no non partivano da un’analisi strategica, ma si sfociava molto facilmente in colli di bottiglia dettati da esigenze locali che nulla avevano a che fare con le esigenze del Paese. Gli interlocutori, gli stakeholders, sono i cittadini! È difficile asserire che le strategie non dovranno essere condivise; d’altra parte questo non potrà essere che un valore aggiunto legato ad una partecipazione civica e ad un coinvolgimento civico. Tutto ciò risponde all’evidente distanza tra cittadini e istituzione che si è venuta a creare negli anni. Meglio precisare, però, che il Dibattito Pubblico non è da confondere con l'esercizio della democrazia partecipata, poiché non è un esercizio democratico della volontà dei cittadini, ma è una fase propedeutica alla definizione e configurazione di un’opera pubblica in cui si acquisiscono tutte le informazioni tecniche da parte degli esperti e le informazioni del contesto, frutto degli interessi e delle conoscenze di stakeholder e cittadini su cui impatta direttamente l’opera in questione.
Il Dibattito Pubblico è il momento propedeutico alla decisione istituzionale che di quel dibattito deve tener

conto; per essere efficace, però, deve essere un processo affidabile che non deve consentire accordi al di fuori dei momenti di confronto pubblico, che deve garantire un confronto leale e trasparente fra i soggetti coinvolti.
Quanto visto in molte parti d'Italia e, per chi scrive, in Valle di Susa nell'ambito del progetto ferroviario del tunnel di base della Torino Lione, è stata sempre una contrapposizione tra chi aveva ideato l'opera e chi vi si opponeva.
A cosa era dovuta questa contrapposizione? Essenzialmente alla mancata condivisione dell'opera nella sua fase preliminare, quando molte decisioni vengono prese e dove si può ancora modificare il progetto stesso.
Fino ad ora serviva solo essere a favore o contrari alle opere sottoposte ad un processo di approvazione post progetto. Ma non è possibile espletare i doveri democratici di cittadino solo con un sì o con un no. Prendendo spunto da quanto avviene in Francia, si è intrapreso, anche se in ritardo, il percorso delineato in precedenza. Tutto ciò, ovviamente, nell'ottica di evitare di compiere scelte sbagliate financo scellerate e finalmente fare, realizzare un'opera. Vorrei qui rimarcare il vantaggio che si avrebbe con questo tipo di procedura che,



dopo una prima parte dibattimentale, si avvierebbe alla realizzazione con ovvi risparmi temporali e, quindi, economici. In pratica, tempi certi e costi certi, senza necessità di cambiare i progetti “strada facendo”. Tutto questo problema è nato dalla incapacità dei politici, e delle istituzioni in generale, di dialogare con la gente, ovvero della loro incapacità di risolvere dei conflitti.
Questo è sfociato in Valle di Susa, in due fronti contrapposti: i favorevoli all’opera ed i contrari.
Quando arrivai nella società italo-francese incaricata della redazione del progetto della tratta ferroviaria internazionale, mi sono dovuto confrontare con gente disillusa e sfiduciata nella democrazia e che esprimeva questa sua situazione con manifestazioni di aperto confronto violento con le istituzioni. A quel punto è stato assai difficile trovare una soluzione condivisa con la gente, non essedo stati risolti i problemi a monte. La strategia è stata, anche se adottata a posteriori dell’adozione progettuale, quella di intensificare il contatto con la gente della Valle e non solo; si è cercata una maggior condivisione del progetto, una maggior divulgazione insomma, senza nascondere dati, anche sensibili. Ovviamente è stata una scelta radicalmente nuova e difficile da perseguire, dovendoci confrontare con gente che era profondamente contraria all’opera e profondamente arroccata su posizioni chiare e

sufficienti per loro, ma che si sono dimostrate con il tempo e il confronto assai labili. Il muro contro muro ha generato solo tensioni e violenza. La domanda che spesso sentivo ripetere in Valle era: ma tu da che parte stai? Senza riferirsi esplicitamente al problema TAV, anche perché era implicito.
In una assemblea al teatro di Susa ricordo di aver chiesto ad un noto esponente No TAV le motivazioni che lo avevano portato a dichiararsi tale. Mi resi immediatamente conto di quanto le ragioni esposte fossero superficiali e frutto di sentito dire. Alcuni non sapevano neanche dove la linea sarebbe passata e di come si sarebbe realizzata.
Sono da queste posizioni che siamo partiti per cercare di far comprendere a tutti il progetto. Tutto questo, però, deve presupporre una coscienza civica elevata da ambo le parti. Dobbiamo però dire che anche dalla parte delle istituzioni non vi era stata una chiarezza di informazione sufficiente. Molti dati non erano stati resi disponibili ai cittadini; molte delle critiche, almeno quelle costruttive, derivavano proprio da aspetti legati ad una comunicazione assai deficitaria fino a quel momento utilizzata. In modo silente, si è dovuto recuperare il terreno perduto in questo campo. Si sono dovuti fare notevoli sforzi ed investimenti significativi per poter essere all'altezza del compito. Si è compreso, finalmente, che nel conflitto vi sono anche delle opportunità.

Qual è la cosa che ha determinato questa situazione? Mi sono reso conto che è la chiara incapacità di "ascoltare".
Si sono promosse assemblee pubbliche dove sembrava di entrare in una gabbia di leoni, con la presenza di associazioni proveniente anche dall'esterno della Valle di Susa. Assemblee inizialmente caratterizzate da moti violenti, sia in forma verbale sia in forma fisica, con la Polizia a difesa di noi tecnici. Gli ordini del giorno di queste assemblee erano sempre finalizzate a creare una contrapposizione: uno schieramento contro l'altro, con l'ovvia conseguenza che si creava una frattura tra i partecipanti.
Il cambiamento è avvenuto quando ci siamo posti la seguente domanda: "Come fare per raccogliere la preoccupazione dei cittadini garantendo, però, nel contempo gli interessi dell'altro soggetto?"
Questo aspetto ha costituito in discrimine tra un prima ed un dopo, tra una volontà di capire ed un modo stereotipato di procedere.
Questa attitudine costringe i partecipanti a cambiare atteggiamento, ovvero dalla posizione "io sto da una parte e tu dall'altra della barricata" ad una posizione comune. Si cerca la soluzione, in pratica.
È ovvio che un simile atteggiamento provoca, almeno inizialmente, dello sbandamento, perché non si è abituati a ragionare in termini comuni. Purtroppo c'è da constatare che siamo ancora molto indietro in questo campo, almeno rispetto ad altri paesi europei.
C'è comunque una sfiducia reciproca tra cittadini ed istituzioni, frutto di conflitti aperti e mai sanati tra le due entità.

Tutte le immagini riprodotte in questo documento sono state prese dalla piattaforma Pexels.com
In dettaglio i crediti di ogni singola immagine (in ordine di utilizzo):

- Timea Kadar (cover)
- David Yu
- Scott Webb
- Pixabay
- Malcom Garret
- Malcom Garret
- Immortal Shots
- Giordano Fabri
- David Yu
- Henry & Co.
- Bruno Thethe
- C. Cagnin
- Pixabay
- Immortal Shots
- Lina Kivaka
- Sam Rankin
- Luis Dalvan
- Jeffrey Czum
- Frans Van Heerden
- Toni Cuenca
- Johannes Rapprich
- Kei Scampa
- Thiago Matos
- Pixabay
- Louis
- Pawel L.
- Yuri Kim
- Avelino Calvar Martinez
- Pixabay

FONDAZIONE
ORDINE INGEGNERI
PROVINCIA DI MILANO

www.foim.org