

Argomento trattato dal volume:
**PROGRAMMARE E
PROGETTARE"**

La spesa pubblica per lo sviluppo - Il progetto di fattibilità tecnica ed economica - La verifica e il monitoraggio degli investimenti pubblici - La valutazione ambientale dei piani e dei progetti - La valutazione dei piani e dei programmi - L'analisi economica e finanziaria delle infrastrutture - Casi di studio.



DISPONIBILE SU LITSHOP:
litshop.legislazionetecnica.it

di
ROBERTO GALLIA,
Architetto; ha lavorato nella PA (dal 1978 al 2010) occupandosi, prevalentemente, di politiche territoriali e di finanziamenti pubblici (per le infrastrutture e alle imprese); ha insegnato presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre (dal 2012 al 2016) e presso la Facoltà di Architettura "L. Quaroni" di Sapienza Roma (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
FAST FIND AR1506

ARTICOLI COLLEGATI

- *I contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?*, QLT n. 1/2013 (Fast Find AR691)
- *Il progetto di fattibilità tecnica ed economica*, QLT n. 3/2016 (Fast Find AR1263)
- *I livelli di progettazione*, QLT n. 1/2017 (Fast Find AR1352).



INFRASTRUTTURE E OPERE PUBBLICHE DIBATTITO PUBBLICO: ADEMPIMENTO BUROCRATICO O OPPORTUNITÀ PER LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

La riforma del Codice dei contratti pubblici ha introdotto anche il "dibattito pubblico" per la realizzazione di grandi opere aventi impatto sull'ambiente, la città o l'assetto del territorio. L'obiettivo dichiarato è quello di prevenire i conflitti territoriali che possono accompagnare la realizzazione delle infrastrutture di grande impatto territoriale e/o sociale; tuttavia questo strumento può essere utilizzato anche per rendere più efficaci le scelte in merito alla dotazione infrastrutturale del territorio.

PREMESSA

È in corso di promulgazione il D.P.C.M. “*Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico*” (Fast Find AR1465), che regola l'applicazione dell'articolo 22 “*Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*” del Codice dei contratti pubblici.

L'istituto del “dibattito pubblico”, riferito alla realizzazione di grandi progetti di particolare rilevanza sociale e impatto sull'ambiente, la città o l'assetto del territorio, è stato introdotto nel nostro ordinamento con l'obiettivo dichiarato di prevenire i conflitti territoriali che spesso hanno accompagnato la realizzazione delle infrastrutture di grande impatto territoriale e/o sociale. Su questo aspetto il Governo ha organizzato dal 2004 l'Osservatorio Nimby (*Not In My Back Yard*, non nel mio cortile), che ha registrato e documentato le 359 infrastrutture e impianti che attualmente, in Italia, risultano oggetto di contestazioni (<http://www.nimbyforum.it>).

Il riferimento è all'esperienza francese del “*débat public*”, introdotto nel 1995 (con la legge Barnier in materia di rafforzamento delle azioni di tutela dell'ambiente) per la partecipazione pubblica ai processi di definizione delle infrastrutture d'interesse nazionale che possano presentare un significativo impatto di natura socio-economica ovvero sull'ambiente o sull'assetto del territorio. I procedimenti avviati e le esperienze attuate, oltre a indurre aggiornamenti alla relativa normativa, hanno garantito la diffusione di un'informazione approfondita e trasparente, e consentito, in un terzo dei casi affrontati, di modificare o abbandonare il progetto iniziale (<https://www.debatpublic.fr>).

In Italia alcune grandi infrastrutture, quali il Gasdotto Trans-adriatico (conosciuto con l'acronimo inglese di TAP, *Trans Adriatic Pipeline*), che approda nella provincia di Lecce, e la linea TAV Lione-Torino, hanno dato luogo ad una accentuata conflittualità sociale, con significativi costi non solo economici. Nel 2005 è stato istituito un Osservatorio per l'asse ferroviario Torino-Lione, quale “*sede tecnica di confronto di tutte le istanze interessate alla realizzazione della Nuova Linea Torino Lione (NLTL), con l'analisi delle criticità e l'istruzione di soluzioni per i decisori politico-istituzionali*”, che a fine 2017 ha prodotto il documento “*Verifica del modello di Esercizio per la tratta nazionale lato Italia – Fase 1 – 2030*”, che rimette in discussione, di fatto, gli scenari in base ai quali era stata assunta la decisione di realizzare l'infrastruttura

(http://presidenza.governo.it/osservatorio_torino_lione); evidenziando così la potenzialità, insita nell'adozione di formule di partecipazione pubblica e collettiva, di rendere più efficaci le scelte in merito sia alla dotazione territoriale di infrastrutture sia all'utilità e congruità dell'investimento.

COSA È IL DIBATTITO PUBBLICO

La legge delega 28 gennaio 2016 n. 11, che ha avviato la riforma del Codice dei contratti pubblici, prevede la “*introduzione di forme di **dibattito pubblico delle comunità locali** dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale avente impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio ... [e che] le osservazioni elaborate in sede di **consultazione pubblica** entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo*” (lettera qq) del comma 1 dell'articolo 1).

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Leg.vo 50/2016 e s.m.i.) dispone (articolo 22) che “*Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della **consultazione pubblica**, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse*” (comma 1), rinviando all'adozione di un D.P.C.M. il compito di fissare “*i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di **dibattito pubblico**, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura*” e stabilire le modalità di monitoraggio (comma 2), disponendo infine che “*Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico*” (comma 4).

Appare opportuno ricordare che, ai fini dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico, il progetto di fattibilità tecnica ed economica può essere articolato in due fasi, la prima delle quali definisce le possibili alter-

LA LEGGE DELEGA 28 GENNAIO 2016 N. 11, CHE HA AVVIATO LA RIFORMA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI, PREVEDE LA “INTRODUZIONE DI FORME DI DIBATTITO PUBBLICO DELLE COMUNITÀ LOCALI DEI TERRITORI INTERESSATI DALLA REALIZZAZIONE DI GRANDI PROGETTI INFRASTRUTTURALI E DI ARCHITETTURA DI RILEVANZA SOCIALE AVENTE IMPATTO SULL'AMBIENTE, LA CITTÀ O SULL'ASSETTO DEL TERRITORIO”.

native progettuali (comma 5 dell'articolo 23 del Codice). Il primo correttivo al nuovo Codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56) include i costi del dibattito pubblico tra gli oneri inerenti la progettazione, e istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, una Commissione con il compito di raccogliere e pubblicare le informazioni sui dibattiti pubblici e di monitorarne l'attuazione.

A sua volta lo schema di decreto definisce il dibattito pubblico quale “il processo di informazione, partecipazione e **confronto pubblico** sull'opportunità e le soluzioni progettuali di opere, progetti o interventi” (articolo 2), che “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” (articolo 8; grassetto redazionale).

L'istituto del dibattito pubblico è previsto anche nelle legislazioni di alcune Regioni, nell'ambito di provvedimenti finalizzati alla promozione della partecipazione per la definizione delle politiche pubbliche. Prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, hanno provveduto la Regione Toscana con la Legge regionale 27 dicembre 2007 n. 69, sostituita dalla legge regionale 2 agosto 2013 n. 46 (*Fast Find AR30051*), la Regione Emilia Romagna con la legge regionale 9 febbraio 2010 n. 3 (*Fast Find AR24529*) e la Regione Umbria con la legge regionale 16 febbraio 2010 n. 14 (*Fast Find AR24557*). Successivamente all'entrata in vigore del nuovo Codice, la Regione Puglia ha adottato la legge regionale 13 luglio 2017 n. 28 (*Fast Find AR37902*), osservata dal Governo e quindi in attesa dello scrutinio della Corte Costituzionale.

Nel prosieguo dell'esposizione, in coerenza con quanto già illustrato nei precedenti interventi in materia di dotazione territoriale, in luogo di opera pubblica si farà riferimento alla nozione di infrastruttura, pubblica o di interesse pubblico, quale inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, in relazione all'obiettivo di fornire servizi alle famiglie e alle imprese, come stabilito dal D.M. 26 novembre 2010 in materia di perequazione infrastrutturale (*Fast Find NW2162*).

GLI OBIETTIVI DEL DIBATTITO PUBBLICO

L'Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), che accompagna lo schema di regolamento per l'attuazione del dibattito pubblico, dà sinteticamente conto del percorso che ha portato ad introdurre questo istituto nella riforma del Codice dei contratti pubblici, concludendo

che “*Gli elementi che accomunano questa vasta rassegna di proposte riguardano principalmente la necessità che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di un ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali; che il confronto si svolga nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili, compresa l'opportunità della realizzazione dell'opera; che i risultati del confronto possano servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività; che il confronto possa ridurre la conflittualità sociale che normalmente accompagna la progettazione e realizzazione delle grandi opere*”. Come si vede, fa riferimento ad una visione ampia che apre ad una pluralità di scenari e di obiettivi.

Per quanto riguarda l'indicazione degli obiettivi di medio e lungo periodo che s'intenderebbe conseguire con l'intervento normativo, viene evidenziata l'opportunità di “*migliorare, attraverso la partecipazione di tutti gli interessati, la progettazione delle grandi opere pubbliche, riducendo la conflittualità territoriale e favorendo processi realizzativi più rapidi e condivisi*”, per cui il dibattito pubblico dovrebbe “*favorire*”:

- una maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini nella discussione e valutazione delle opzioni progettuali sottoposte a dibattito pubblico;
- un incremento della fiducia tra pubblica amministrazione e cittadini e una maggiore consapevolezza da parte degli attori locali rispetto alle ragioni, ai benefici e agli eventuali impatti legati alla realizzazione dell'opera;
- una maggiore efficacia del processo decisionale pubblico attraverso l'analisi e la gestione preventiva dei problemi e dei potenziali conflitti che normalmente contrappongono il proponente dell'opera alle comunità locali;
- una riduzione dei costi di progettazione delle opere (maggiore economicità) derivante dall'opportunità per il proponente di modificare le soluzioni tecniche/progettuali ipotizzate in una fase anticipata della loro elaborazione, ossia quando la decisione finale non è stata ancora assunta e i costi per eventuali modifiche sono ridotti;
- una riduzione delle conflittualità e contrapposizioni nelle successive fasi di progettazione delle opere in quanto i problemi legati all'elaborazione degli interventi sono affrontati nel corso del dibattito pubblico;
- una maggiore trasparenza in relazione al rafforzamento della legalità”.

Considerazioni e obiettivi che risultano sicuramente condivisibili. Tuttavia, nonostante l'ampia visione prospettata, la relazione AIR attribuisce il “*processo di riforma della pianificazione e della programmazione delle*

infrastrutture in Italia” non alla legge di riforma del Codice bensì all’Allegato Infrastrutture al DEF 2017 (definito “*Connettere l’Italia*”; <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/connettere-litalia-introduzione>) e all’apparato procedimentale predisposto per l’attuazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL). In tal senso sembrerebbe voler attribuire gli obiettivi del dibattito pubblico solo alla realizzazione delle infrastrutture speciali (già strategiche) e non anche al vasto panorama delle infrastrutture di interesse locale. Limitazione che, come vedremo, non solo contraddice quanto espresso in precedenza dalla medesima relazione AIR, ma risulta anche smentita dalla lettura dello schema di decreto.

L’AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DIBATTITO PUBBLICO

Lo schema di regolamento definisce l’ambito di applicazione dell’istituto del dibattito pubblico (articolo 3) tramite un elenco di 11 tipologie di opere (vedi Tabella Allegato 1) per le quali l’attivazione del procedimento risulta sempre obbligatoria con riferimento alle soglie dimensionali indicate (che il Consiglio di Stato, nel proprio parere 359/2018, ha ritenuto troppo elevate e tali da “*rendere, nella pratica, minimale il ricorso a tale istituto, che ... potrebbe costituire anche un valido strumento deflattivo del contenzioso*”).

Le soglie indicate si riducono alla metà per gli interventi ricadenti nei siti Unesco (<http://www.sitiunesco.it>) e all’interno dei parchi nazionali e regionali (ma, curiosamente, non all’interno delle aree paesaggisticamente tutelate).

Le soglie indicate si riducono ad un terzo per gli interventi per i quali l’applicazione del dibattito pubblico sia richiesta da:

- a) il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro titolare del dicastero direttamente interessato alla realizzazione dell’opera;
- b) un Consiglio regionale o una Provincia o una Città metropolitana o un comune capoluogo di provincia, territorialmente interessati dall’intervento;
- c) uno o più Consigli comunali o Unioni di comuni, territorialmente interessati dall’intervento e se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti;
- d) almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l’intervento;
- e) almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti o il territorio di comuni di montagna.

Non è invece possibile attivare il dibattito pubblico per:

- le infrastrutture per la difesa e la protezione civile

LO SCHEMA DI REGOLAMENTO DEFINISCE L’AMBITO DI APPLICAZIONE DELL’ISTITUTO DEL DIBATTITO PUBBLICO (ARTICOLO 3) TRAMITE UN ELENCO DI 11 TIPOLOGIE DI OPERE (VEDI TABELLA ALLEGATO 1) PER LE QUALI L’ATTIVAZIONE DEL PROCEDIMENTO RISULTA SEMPRE OBBLIGATORIA CON RIFERIMENTO ALLE SOGLIE DIMENSIONALI INDICATE.

(articoli 159 e 163 Codice contratti) e per la difesa nazionale (articolo 233 Codice militare);

- gli interventi di manutenzione, restauro, completamento e adeguamento tecnologico;
- le infrastrutture energetiche trans-europee (Regolamento UE 2017/347).

Il dibattito pubblico può essere indetto direttamente dall’amministrazione o dall’ente titolare dell’intervento “*quando rileva l’opportunità di assicurare una maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi in termini di rilevanza sociale, impatto sull’ambiente, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull’assetto del territorio*”.

Quest’ultima disposizione attribuisce, quindi, alle amministrazioni locali la discrezionalità di ricorrere al dibattito pubblico nella programmazione degli interventi di propria competenza, incentivando la partecipazione pubblica alle decisioni da assumere, in attuazione del principio di sussidiarietà che vede l’amministrazione comunale quale forma di governo più vicina alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

PROCEDIMENTO, CONTENUTI ED EFFETTI DEL DIBATTITO PUBBLICO

Per avviare il dibattito pubblico (articolo 5) è necessario, preliminarmente, che sia stato redatto il progetto di fattibilità tecnica ed economica dell’opera ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali. Non è chiarito se l’opera debba essere inserita nel programma triennale; tuttavia potrebbe risultare scontato poiché le spese della procedura sono incluse tra gli oneri inerenti la progettazione.

Il procedimento prende avvio (articolo 8) dalla comunicazione che l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente titolare dell’intervento deve fare alla Commissione nazionale, e notificare alle amministrazioni territoriali in-

Tabella "Allegato 1" allo schema di D.P.C.M (articolo 1, comma 1).

TIPOLOGIA DI OPERA	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 complessivi 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	Piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi
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 trattenerne, 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 mc/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 e insediamenti industriali	Opere che comportano investimenti complessivi superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.

teressate, allegando la descrizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto, e indicando il soggetto (o soggetti) che la dovranno rappresentare in tutte le fasi del procedimento.

Il dibattito pubblico ha una durata massima di quattro mesi (prorogabili di due mesi in caso di necessità) a decorrere dalla pubblicazione del **dossier di progetto**, "scritto in linguaggio non tecnico, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni pro-

gettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici" (articolo 7), che l'amministrazione aggiudicatrice deve elaborare "in coerenza con le indicazioni delle linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici" di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 228 (Fast Find NN11299). L'applicazione delle linee guida meriterebbe un approfondimento, che tuttavia esula dalla dimensione di un articolo; pertanto si rinvia a quanto ampiamente illustrato nel

volume “*Programmare e progettare*” (Legislazione Tecnica, 2017).

L'amministrazione aggiudicante o l'ente titolare dell'intervento, oltre ad elaborare il dossier di progetto, deve provvedere anche a:

- pubblicare sul proprio sito internet, in una sezione distinta per ciascun dibattito pubblico, le informazioni fornite alla Commissione;
- fornire le informazioni sull'intervento e sulle alternative progettuali;
- partecipare in modo attivo agli incontri e alle attività previste dal dibattito pubblico, e fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi;
- valutare i risultati e le proposte, emerse 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*”;
- sostenere i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico.

I SOGGETTI DEL DIBATTITO PUBBLICO

Oltre l'amministrazione aggiudicante o l'ente titolare dell'intervento, sono soggetti fondamentali del procedimento di dibattito pubblico la Commissione nazionale e il coordinatore.

La **Commissione nazionale per il dibattito pubblico**, introdotta – come già detto – dal primo correttivo al Codice con il compito di raccogliere e pubblicare le informazioni sui dibattiti pubblici e di monitorarne l'attuazione, viene istituita (articolo 4) presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT) e sarà composta dai rappresentanti delle amministrazioni nazionali e territoriali, e da tre esperti “*competenti in materia di mediazione dei conflitti, progettazione partecipata e dibattito pubblico*”. Non ci si può esimere dal chiedersi come possano esistere figure professionali esperte (nel senso di possedere un'esperienza già maturata) in materie e procedure non ancora operative nel nostro ordinamento.

I compiti della Commissione, elencati in maniera non proprio ordinata nello schema di decreto, sono ulteriormente specificati nella relazione AIR, che descrive gli indicatori che dovrebbero consentire di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dei procedimenti di dibattito pubblico da parte dei soggetti aggiudicatori, suddivisi in quattro fasi (di indicazione, di svolgimento, conclusiva, successiva alla conclusione). Poiché il decreto attribuisce alla Commissione il compito di definire un proprio regolamento, vedremo in futuro se e come gli indicatori suggeriti verranno adottati.

OLTRE L'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICANTE O L'ENTE TITOLARE DELL'INTERVENTO, SONO SOGGETTI FONDAMENTALI DEL PROCEDIMENTO DI DIBATTITO PUBBLICO LA COMMISSIONE NAZIONALE E IL COORDINATORE.

Un ruolo fondamentale è attribuito al **Coordinatore del dibattito pubblico** (articolo 6), responsabile della sua progettazione e gestione, compiti che deve espletare con “*responsabilità e autonomia professionale*”.

Al Coordinatore è richiesto di:

- a) progettare le modalità di svolgimento ed elaborare 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;
- b) valutare ed eventualmente richiedere integrazioni e modifiche al dossier di progetto;
- c) favorire il confronto tra le parti e fare emergere le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti;
- d) definire e attuare il piano di comunicazione e informazione al pubblico, assumendo la responsabilità dell'organizzazione e degli aggiornamenti del sito internet dedicato al dibattito pubblico;
- e) segnalare alla Commissione nazionale eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito pubblico e sensibilizzare l'amministrazione aggiudicataria o l'ente titolare dell'intervento al rispetto dei tempi di svolgimento della procedura;
- f) redigere la **relazione conclusiva** del dibattito pubblico.

L'individuazione del Coordinatore del dibattito pubblico può avvenire con il ricorso alle procedure degli appalti di servizi disposte dal Codice, rivolte a soggetti né residenti né domiciliati nel territorio della Provincia o della Città metropolitana ove l'opera è localizzata, che rispondano al requisito di “**comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socioeconomica**”.

Il Consiglio di Stato, nel citato parere 359/2018, ha criticato in maniera significativa questo punto, ritenendo opportuno che “*al fine di garantire l'indipendenza e la terzietà del coordinatore del dibattito pubblico, tale compito venga svolto da soggetto esterno all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, ma pur sempre da*

soggetto appartenente allo 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". Osservazione che appare non condivisibile, non solo perché - se accolta - porrebbe una non consentita barriera anticoncorrenziale al libero esercizio delle attività professionali, ma anche perché risulta di stampo palesemente corporativo, in quanto le carenze tecnico-professionali rispetto alle competenze richieste (sicuramente non usuali e decisamente innovative) sono attribuibili non solo ai liberi professionisti ma, in pari modo, anche ai tecnici che operano quali dipendenti della Pubblica amministrazione.

EFFETTI DEL DIBATTITO PUBBLICO

A conclusione del dibattito pubblico (articolo 9), il coordinatore presenta all'amministrazione o all'ente titolare dell'intervento, la **relazione conclusiva** contenente:

- a) la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico, comprendente le indicazioni sul numero degli incontri e dei partecipanti, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet dedicato;
- b) la sintesi dei temi, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito;
- c) la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche, rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione nel proprio dossier conclusivo.

Il dibattito pubblico si conclude con la "presentazione", da parte dell'amministrazione o dell'ente titolare dell'intervento, del proprio **dossier conclusivo**, con il quale - come già detto in precedenza - dà conto delle proprie intenzioni in merito alla realizzazione o meno dell'intervento, alle eventuali modifiche da apportare al progetto, alle ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte.

Non viene chiarito cosa si intenda per "presentazione" del dossier conclusivo, se riferito alla opportuna pubblicazione ovvero debba costituire un ulteriore tassello procedimentale, legato ad una conferenza dei servizi che dovrebbe approvare il progetto definitivo, richiamata dal Codice (come ricordato all'inizio dell'esposizione) ma non citata nel decreto, anche se evocata dalla contestualità di presentazione con l'istanza di valutazione di impatto ambientale (procedimento obbligatorio per le

11 tipologie di intervento, ma la cui necessità deve essere verificata per opere diverse, e i cui elementi sarebbero dovuti comunque emergere in sede di dibattito pubblico). Testo pasticciato che rende palese la necessità di distinguere le specificità del procedimento riferito agli interventi speciali (già strategici) da quelle del procedimento riferito agli interventi di interesse locale.

ALCUNE CONSIDERAZIONI

Come si è cercato di illustrare nella precedente esposizione, l'istituto del dibattito pubblico è stato introdotto nel nostro ordinamento quale strumento "deflattivo del contenzioso" (adottando il pittoresco termine del Consiglio di Stato) sia istituzionale sia sociale. Questo obiettivo è sicuramente reale e condivisibile, ma non può essere assunto quale esclusivo. La stessa relazione AIR, come illustrato precedentemente, riconosce che i risultati del confronto potrebbero anche servire sia a valutare l'opportunità di realizzare gli interventi sia a migliorare la progettazione delle opere, rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività.

Si tratta quindi di cogliere le opportunità offerte dalla riforma del Codice dei contratti pubblici, anche se non appare né semplice né scontato. Nel 1994 la riforma dei lavori pubblici, operata dalla Legge "Merloni", ha introdotto il programma triennale delle opere pubbliche, da definire con il supporto di un'analisi dei fabbisogni. A distanza di oltre venti anni occorre constatare come il programma triennale non abbia mai assunto il ruolo di strumento di programmazione, da adottare per finalizzare la spesa per infrastrutture in attuazione delle scelte di assetto del territorio.

Oggi, per uscire dalla crisi economica, e dai suoi risvolti sociali che vedono non solo aumentare le famiglie in condizione di povertà (come ci ricorda drammaticamente l'Istat) ma anche dilatarsi la precarietà del lavoro (che ha colpito in maniera devastante anche il mondo delle professioni), è necessario incrementare la dotazione territoriale di infrastrutture, cioè la quantità e la qualità dei servizi in grado di migliorare la qualità della vita delle famiglie e degli individui e, contestualmente, creare condizioni favorevoli per lo sviluppo di impresa.

Occorre quindi ribadire che, per mantenere/ adeguare/conseguire idonei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) a favore delle famiglie delle imprese, le difficoltà prodotte dalla scarsità di risorse finanziarie pubbliche devono essere arginate con il buon uso della spesa. In tal senso l'istituto del dibattito pubblico può aiutare a verificare l'utilità e l'opportunità di realizzare una infrastruttura, soprattutto se di interesse locale, e indicare le più appropriate modalità per portarla a compimento.



Figura 1. Ex mattatoio nel quartiere Testaccio a Roma.



Figura 2. Ex mattatoio nel quartiere Testaccio a Roma.

Per rendere più comprensibile il ragionamento, voglio proporre due esempi. In un precedente intervento (QLT 3/2016) ho già raccontato l'avvio a realizzazione di una mensa nel complesso universitario dell'ex-Mattatoio nel quartiere Te-

staccio di Roma (Figure 1 e 2). Probabilmente, se si fosse potuto adottare un procedimento di dibattito pubblico, sarebbe emersa la non opportunità di realizzare una mensa universitaria a fronte di un servizio di ristorazione diffuso nel quartiere, in grado di assolvere - per quantità e per qualità - la funzione di servizio di interesse pubblico, anche se fornito direttamente dall'impresa in condizioni di libero mercato; con relativo risparmio di risorse finanziarie pubbliche, che avrebbero potuto essere dedicate a soddisfare ulteriori esigenze.

Recentemente, il sindaco di Narni (in provincia di Terni) mi ha illustrato l'intenzione di consolidare la funzione di sede universitaria sviluppatasi nel proprio comune, programmando la realizzazione di una residenza per studenti con il riuso di una proprietà demaniale dismessa. La realtà locale consentirebbe anche di realizzare una residenza diffusa nel territorio (Figure 3 e 4), utilizzando il significativo patrimonio edilizio sottoutilizzato presente sia nel centro storico del capoluogo sia nelle numerose frazioni del territorio comunale. Un progetto di fattibilità può sicuramente verificare le condizioni tecniche, economiche ed amministrative che possono



Figura 3. Capitone di Narni: porta d'ingresso.

L'ISTITUTO DEL DIBATTITO PUBBLICO È STATO INTRODOTTI NEL NOSTRO ORDINAMENTO QUALE STRUMENTO "DEFLATTIVO DEL CONTENZIOSO" (ADOTTANDO IL PITTORESCO TERMINE DEL CONSIGLIO DI STATO) SIA ISTITUZIONALE SIA SOCIALE.



Figura 4. Capitone di Narni: piazza borgo.

definire l'alternativa delle soluzioni, ma probabilmente un dibattito pubblico, coinvolgendo la cittadinanza, risulterebbe maggiormente in grado di fare emergere la scelta migliore nell'interesse della comunità amministrata.

Detto questo, offro una riflessione ai colleghi professionisti, sia a coloro che si candideranno al ruolo di coordinatore di un dibattito pubblico sia a coloro che parteciperanno in qualità di progettisti o in qualità di sostenitori di soluzioni diverse e/o alternative; a loro tutti, indistintamente, sarà richiesta una comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi e nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione.

Il requisito dell'esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi rappresenta l'aspetto oggettivamente più semplice, legato alla storia personale. O il professionista ha avuto la possibilità di partecipare ad alcune esperienze realizzate a cavallo del secolo (quali patti territoriali, PRUSST, contratti di quartiere, ecc.) o avviate più recentemente (quali alcuni programmi co-

munitari), oppure non ha avuto questa occasione.

Il requisito della esperienza e competenza nella gestione ed esecuzione di attività di "programmazione e pianificazione" risulta più problematico, come dimostrato dalla lettura delle gare di progettazione pubblicate negli ultimi due anni. Dalla lettura dei bandi risulta che la quasi totalità delle stazioni appaltanti non si sia accorta che, nell'architettura del nuovo Codice dei contratti pubblici, il progetto di fattibilità tecnica ed economica costituisca lo strumento di ausilio alla decisione di realizzare una infrastruttura e di inserire il relativo finanziamento nel programma triennale, e non abbia nessuna attinenza con il progetto di massima, che nel previgente Codice costituiva lo strumento per avviare a realizzazione una infrastruttura già decisa e finanziata nel programma triennale.

Come a dire: se vogliamo contribuire ad uscire dalla crisi, sociale e professionale, dobbiamo preoccuparci di acquisire e sviluppare adeguate competenze, e smetterla di essere acquiescenti di fronte alla incompetenza diffusa. [11](#)