

Dibattito Pubblico per le Grandi Opere

di Giovanni Saccà
Responsabile Studi Trasporti Ferroviari C.A.F.I.



A seguito degli investimenti previsti dal complesso degli strumenti del Next Generation EU¹, fra cui il Recovery fund, per il rilancio dell'economia, in crisi a causa della pandemia Covid-19, e dell'importanza degli interventi che verranno realizzati nei prossimi anni è opportuno conoscere gli strumenti che dovrebbero essere in grado di gestire il "consenso" della popolazione sul cui territorio verrà realizzata una nuova grande opera infrastrutturale.

Dell'opportunità di introdurre anche in Italia l'istituto del "Dibattito Pubblico" sulle grandi opere infrastrutturali si è discusso per molto tempo, ma è solo il legislatore del nuovo Codice degli appalti D.Lgs.n.50/2016², ispirandosi al modello del "Débat Public" francese³,

1 <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>

2 Articolo 22, d.lgs. n. 50/2016, intitolato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico", ed è collocato all'interno del titolo relativo alla "pianificazione, programmazione e progettazione", modificato e aggiornato dal d.lgs. 56/2017 www.codiceappalti.it

3 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000551804&categorieLien=id>
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000232649&categorieLien=id>

che si è adoperato a fornire con l'art.22 le basi di tale nuova forma di partecipazione, partendo dall'assunto che i grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, atto a consentire una significativa riduzione della conflittualità legale e sociale.

Il legislatore è stato mosso principalmente dall'esigenza di limitare il fenomeno della cosiddetta sindrome Nimby (Not in my backyard), dell'opposizione locale alla progettazione e alla costruzione delle opere pubbliche, perché ritenute pregiudizievoli all'ambiente, alla qualità di vita, o eccessivamente onerose sotto il profilo economico. Tale fenomeno deriva da una scarsa informazione che spesso non garantisce un livello minimo di partecipazione del cittadino, e dalle modalità con la quale l'amministrazione esercita le proprie funzioni di bilanciamento degli interessi, provocando una "disparità" tra i costi a carico della comunità locale "ospitante" e i benefici distribuiti alla collettività intera. Il fenomeno Nimby è stato per un lungo periodo trascurato, convinti che la forza coercitiva della legge fosse in grado di realizzare ad ogni modo le infrastrutture. Tuttavia, le continue avversioni nei confronti delle decisioni che miravano alla costruzione di grandi opere pubbliche, hanno obbligato il governo a tentare vari strumenti di dialogo e partecipazione.

L'art. 22 del **Nuovo Codice Appalti**⁴ (Decreto Legislativo 50/2016) recita testualmente:

Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico

1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.
2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006832870>

4 <http://biblus.acca.it/download/nuovo-codice-appalti-pdf/>

stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.
4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

Il **Regolamento** recante le modalità di svolgimento, le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico⁵ è stato **emesso con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.76 del 10 maggio 2018**, entrato in vigore il 24 agosto 2018, che, tra l'altro, vuole contemperare l'esigenza di non allungare troppo i tempi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali con quella di dare effettività al coinvolgimento dei portatori di interessi.

L'art. 1 stabilisce che i progetti di fattibilità, ovvero i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere, di cui all'Allegato I dello stesso DPCM, sono sottoposti, nei casi individuati dal decreto, a dibattito pubblico.

In termini generali il procedimento relativo al dibattito pubblico si giustifica solo per interventi a elevato impatto socio-ambientale.

L'art.2 definisce il "Dibattito Pubblico" come il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di opere infrastrutturali di grandi dimensioni⁶.

Inoltre, per le opere elencate nell'Allegato I, sono individuate soglie sulla base di due criteri, ovvero la dimensione o ampiezza dell'opera e il suo valore economico.

5 <http://www.regioni.it/news/2018/06/26/d-p-c-m-7610-05-2018-regolamento-modalita-svolgimento-tipologie-e-soglie-dimensionali-opere-sottoposte-a-dibattito-pubblico-567551/>
<http://www.regioni.it/download/news/567551/>

6 **Art. 2, DPCM 10 maggio 2018, n. 76** - <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/06/25/18G00101/sg>

Allegato I del DPCM 76/2018

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	Opere che comportano costi degli stabilimenti e delle infrastrutture superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.

ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione.	
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 m ³ /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.

I parametri di riferimento delle soglie dimensionali delle opere inserite nell'Allegato I sono ridotti del cinquanta per cento se si tratta, con riferimento a particolari esigenze di salvaguardia, di interventi ricadenti, anche in parte (art.3, comma 2):

- a) su beni del patrimonio culturale e naturale iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, ai sensi della Conferenza sul Patrimonio Mondiale del 1977;
- b) nella zona tampone come definita nelle Linee Guida Operative emanate dell'UNESCO;
- c) nei parchi nazionali e regionali e nelle aree marine protette

Per le opere di cui all'Allegato I, di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore indice il **dibattito pubblico su richiesta** (art.3, comma 3):

- 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.
- f) L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può indire su propria iniziativa il dibattito pubblico quando ne rileva l'opportunità.

La Commissione istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, costituita come stabilito dall'art.4 del DPCM 76/2018, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, del codice appalti D.L. 50/2016, deve:

- a) monitorare il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico e il rispetto della partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura;
- b) proporre raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico;
- c) garantire che sia data idonea e tempestiva pubblicità ed informazione, anche attraverso la pubblicazione su apposita sezione del sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in ordine alle determinazioni adottate per il funzionamento della Commissione, alle modalità della procedura del dibattito pubblico, ai pareri resi, alla documentazione tecnica riguardante l'intervento oggetto del dibattito pubblico nonché ai risultati delle consultazioni in corso o concluse;
- d) organizzare le attività di cui alle lettere a) e c) a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera che segnalano alla Commissione eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e collaborano al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali;
- e) presentare al Governo e alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, 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.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore individua, secondo i propri ordinamenti, il soggetto titolare del potere di indire il dibattito pubblico che si svolge nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali.

Il dibattito pubblico ha una durata massima di quattro mesi a decorrere dalla pubblicazione del dossier di progetto, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a). Su proposta del coordinatore del dibattito pubblico, di cui all'articolo 6, il titolare del potere di indire il dibattito pubblico può prorogarne la durata di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore provvede a trasmettere alla Commissione una comunicazione, con allegato il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che:

- a) contiene l'intenzione di avviare la procedura, la descrizione degli obiettivi e le caratteristiche del progetto adottate in coerenza con le indicazioni delle linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o dai Ministeri competenti, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228;
- b) indica uno o più soggetti che la rappresenti in tutte le fasi del procedimento di dibattito pubblico.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore si avvale, per la progettazione e la gestione del dibattito pubblico, della collaborazione del coordinatore del dibattito pubblico. Il coordinatore del dibattito pubblico svolge le attività affidategli con responsabilità e autonomia professionale.

Il coordinatore del dibattito pubblico è individuato, su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dal Ministero competente per materia tra i suoi dirigenti.

Il coordinatore del dibattito pubblico è individuato tra soggetti 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. Non possono assumere l'incarico di coordinatore del dibattito pubblico i soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una Provincia o di una Città metropolitana ove la stessa opera è localizzata.

Il dibattito pubblico si avvia con la presentazione e la contestuale pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore del dossier di progetto

dell'opera, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a). Da tale momento decorrono i termini previsti dall'articolo 5, comma 2. L'avvio del dibattito pubblico è pubblicato contestualmente sul sito internet della Commissione di cui all'articolo 4, comma 6, lettera c), sul sito del dibattito pubblico di cui all'articolo 6, comma 6, lettera d), nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento.

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.

Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui all'articolo 5, comma 2, il coordinatore del dibattito pubblico presenta all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, nonché alla Commissione di cui all'articolo 4, una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, entro due mesi successivi dalla ricezione della relazione di cui al comma 1, presenta il proprio dossier conclusivo, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), anche ai fini di cui all'articolo 22, comma 4, del codice.

Il dibattito pubblico si conclude con la presentazione del dossier conclusivo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore. La relazione conclusiva del coordinatore del dibattito pubblico è allegata al dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore di cui costituisce parte integrante.

PRASSI DI RIFERIMENTO: Norma UNI/PdR 85:2020 “linee guida per la redazione del dossier di progetto”

L'UNI (Ente Italiano di Normazione) con la collaborazione della Fondazione dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano, nel tentativo di regolamentare la prassi di riferimento relativa alla "Elaborazione del dossier di progetto dell'opera", così come introdotta dal DPCM 10 maggio 2018, n. 76. ha emesso la norma UNI/PdR 85:2020 “linee guida per la redazione del dossier di progetto”⁷. Tale norma, presentata giovedì 16 luglio 2020 durante un apposito webinar⁸ dovrebbe diventare uno strumento attualissimo in questa fase di concreto “rilancio” di investimenti nelle infrastrutture e di auspicata “semplificazione” delle procedure.

I potenziali destinatari e beneficiari della UNI/PdR, nelle intenzioni dei redattori di tale documento, sono:

⁷ <http://store.uni.com/catalogo/uni-pdr-85-2020>

⁸ YouTube “Il dibattito pubblico per le grandi opere” <https://www.youtube.com/watch?v=f0lkhXi7zIo>

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore;
- i progettisti;
- il coordinatore del Dibattito Pubblico;
- la Commissione nazionale per il Dibattito Pubblico;

ovvero le Direzioni Generali MIT e MATTM; i grandi operatori, quali ad esempio ANAS, RFI, ANAC; le grandi imprese costruttrici; Professionisti: ingegneri, architetti, avvocati, commercialisti.

CONCLUSIONE

L'introduzione del dibattito pubblico in ambito nazionale quale alto strumento di democrazia partecipativa non può che essere apprezzata, fermo restando che la valutazione di questo nuovo strumento potrà essere effettuata solo a valle della sua concreta attuazione.

Solo a seguito dell'indizione di più dibattiti pubblici ai sensi della nuova disciplina sarà infatti possibile verificare se l'esigenza di trasparenza e di consultazione di tutti i diversi portatori di interesse coinvolti nella realizzazione di una grande opera infrastrutturale prima dell'avvio dei lavori di costruzione, come propugnata dal legislatore, sarà pienamente garantita.

Quanto più le procedure di dibattito pubblico verranno infatti concluse tanto più si potrà in particolare verificare la riduzione del contenzioso e, in linea generale, il contrasto delle comunità interessate.

[Torna al sommario della Rivista](#)