

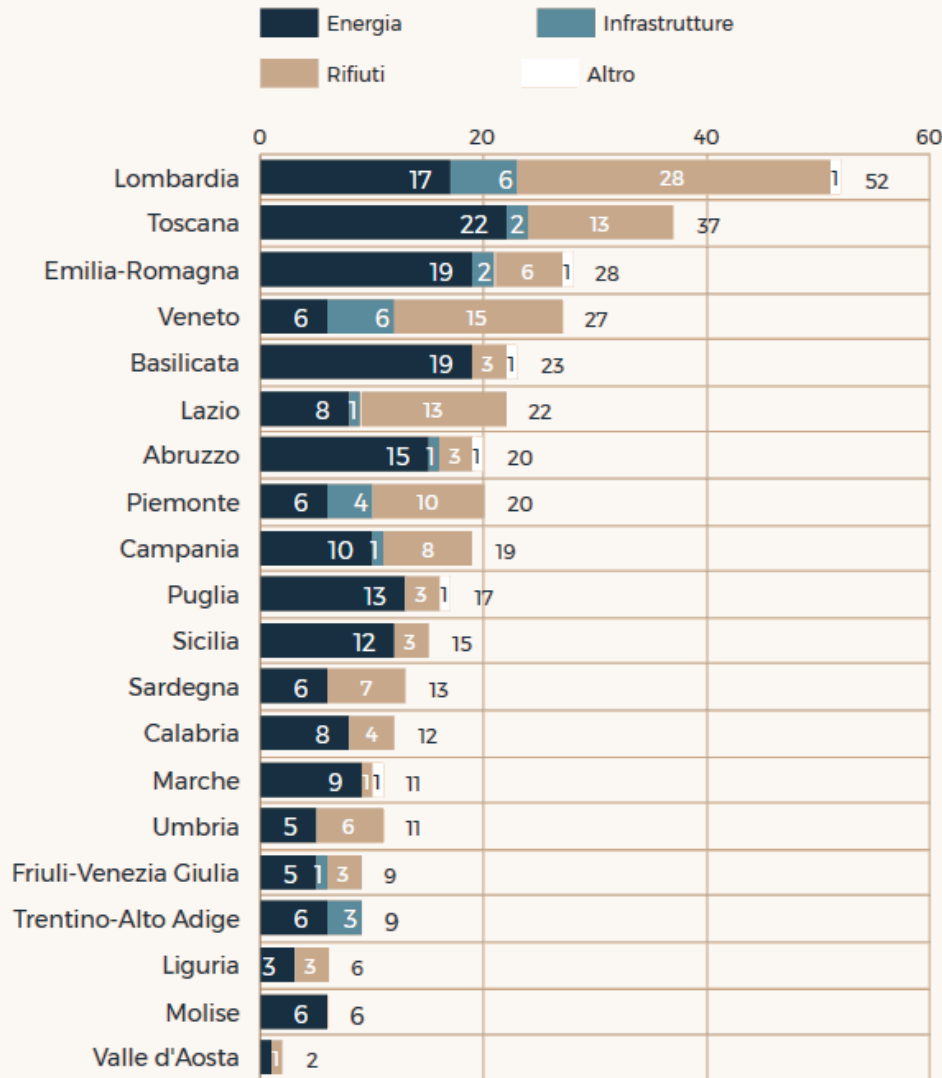
Il Debat Public in Italia

L'introduzione della discussione pubblica sulle grandi opere

i numeri del conflitto

I PROGETTI BLOCCATI

Numero di impianti per settore industriale (Fonte: Nimby Forum)



Dati 2017 raccolti dall'Osservatorio *Nimby Forum* sul numero di opere pubbliche italiane ferme a causa di conflitti.

il classico dei conflitti ...

- Luigi Bobbio su Torino Lione /L'Infedele 2012.03.05
http://www.youtube.com/watch?v=jNnFkh5_rEA
- Marianella Sclavi su Torino-Lione / L'Infedele 2012.03.05
<http://www.youtube.com/watch?v=rG3Nqo9EM3I>

le novità del 2016

Il 26 febbraio 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo del nuovo decreto legge sugli appalti pubblici.

La norma introduce (finalmente) l'istituto del **dibattito pubblico**, sul modello francese del *débat public* e dunque stabilisce che, nella realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, sociale ed economico, le comunità locali debbano essere coinvolte e **ascoltate**.

In particolare, il nuovo Codice prevede che il dibattito pubblico si applichi **ai grandi progetti infrastrutturali e di architettura** e sia **obbligatorio** per le "grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e l'assetto del territorio".

Le soglie e le tipologie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico saranno poi individuate definitivamente con un ulteriore apposito decreto del Ministero delle Infrastrutture.

OCCHIO! Il tema è delicato perché non è detto che il criterio dei costi delle opere sia sempre quello giusto per ritenere utile il DP.

Il DP nel Codice degli appalti (2016)

Art. 22. 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, nonchè 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 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.* (disposizione modificata dal DLgs 56/2017 in vigore dal 20-5-2017)
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 valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo** e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

Della necessità di introdurre il dibattito pubblico anche in Italia si parlava da tempo.

Negli anni sono stati presentati e discussi diversi disegni di legge che però non hanno mai superato lo stadio delle commissioni.

Al Senato c'era il disegno di legge n. 2037 del 2010 (XVI legislatura), alla Camera la proposta di legge n. 151 del 2013 (nella XVII legislatura).

Va ricordata anche l'attività svolta dalla Fondazione Italiadecide con pubblicazione del volume *Infrastrutture e competitività* del 2013 e il seminario "Prevenzione e gestione dei conflitti nella realizzazione di grandi infrastrutture", tenutosi alla Camera il 30 gennaio 2012.

Nonostante la mancanza di una legge nazionale, anche in Italia ci sono state esperienze interessanti che hanno anticipato la normativa e stimolato la discussione intorno a questo strumento.

La più importante è il DP che si è svolto a **Genova** nel 2009 per definire, dopo circa trent'anni di discussioni, il nuovo tracciato dell'autostrada A10: la cosiddetta **Gronda** di Genova.

Un'altra sperimentazione *antica*, la prima, anche se relativa a un caso piccolo, è il DP sul borgo di **Castelfalfi**, in Toscana.

per chi vuole saperne di più ...



Sul DP di Genova, ha lavorato e scritto in varie pubblicazioni Luigi Bobbio:

vedi per es. la presentazione del dp

<https://www.youtube.com/watch?v=ghqualgFook>

e questo articolo

[http://www.astrid-](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/_sag/_saggio_Bobbio.pdf)

[online.it/static/upload/protected/_sag/_saggio_Bobbio.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/_sag/_saggio_Bobbio.pdf)



Su Castelfalfi, vedi per es.

<https://www.youtube.com/watch?v=-kHoQQO43lw> e

<https://www.youtube.com/watch?v=qcY-CZIadq8>

e questa scheda:

<https://books.google.it/books?id=pR0obUBOGT4C&lpg=PA75&ots=6508Td4TnR&dq=dibattito%20pubblico%20castelfalfi&hl=it&pg=PA75#v=onepage&q&f=false>

Il dibattito pubblico è un percorso di **informazione**, **discussione** e **confronto** su un'opera o una decisione di interesse pubblico, che permette al proponente di far emergere le osservazioni critiche e le proposte sul progetto da parte di una pluralità di soggetti, anche singoli cittadini.

Lo strumento è nato in **Francia**, dove è stato istituito con la **legge Barnier** del **1995**, per rispondere alla crescente conflittualità delle comunità locali verso le grandi opere.

Le fasi fondamentali di un dibattito pubblico sono 3

1. presentazione pubblica del progetto, attraverso la pubblicazione di un approfondito **dossier illustrativo del progetto in linguaggio non tecnico**
2. discussione aperta e il più possibile estesa sui punti critici del progetto, garantendo che **tutti i punti di vista siano ascoltati e affrontati, anche con la partecipazione di esperti di settore.**
3. conclusione del processo, con la redazione da parte della Commissione di gestione del dibattito pubblico di una **relazione finale** dove sono riportati gli esiti del dibattito stesso.

La durata è di 4 - 6 mesi.

chi gestisce il DP

Il dibattito è organizzato e gestito da una **Commissione indipendente** che ha il compito di:

- ❖ approvare il dossier di avvio del dibattito
- ❖ curare la comunicazione e l'informazione al pubblico
- ❖ organizzare e gestire gli incontri di presentazione del progetto e i tavoli tematici di approfondimento
- ❖ curare la relazione conclusiva del dibattito.

questioni importanti intorno al DP/1

anticipare il conflitto

Su questo punto il nuovo Codice degli Appalti appare molto chiaro: il dibattito si apre **quando i progetti sono ancora in fase iniziale di studio** (studio di fattibilità) e pertanto **quando le decisioni**, sia tecniche che strategiche, **devono essere ancora prese**.

L'aspetto forse più importante per i cittadini è quello di prendere parte a un processo decisionale strutturato dove tutte le posizioni in campo hanno pari dignità.

Per il proponente, il dibattito pubblico è in primo luogo uno strumento di apprendimento.

I cittadini, i comitati e le stesse amministrazioni locali portano all'interno del dibattito elementi critici e aspetti problematici che il proponente può ascoltare e apprendere **prima di avviare la progettazione preliminare** dell'opera.

questioni importanti intorno al DP/2

utilità delle opere / "opzione zero" sì o no?

Sul punto il nuovo Codice non è chiaro perché **non prevede** che il DP si possa concludere con la decisione di **non realizzare l'intervento** (come ora è previsto in Francia, ma dopo lungo dibattito).

Per chi propone l'intervento, confrontarsi sulla sua *utilità* significa ragionare su aspetti strategici alla base delle scelte, esplicitando i problemi che si vorrebbero risolvere e argomentando sulle soluzioni alternative scartate. **Non è quindi un'analisi costi-benefici** ma il tentativo di condividere, o almeno discutere di, **scenari alternativi di sviluppo** (con e senza l'opera).

Ed è proprio **l'esito di questa discussione** che consente al proponente di comprendere se l'opera può essere realizzata e con quale grado di accettazione sociale.

Peraltro, sempre più spesso le opposizioni locali **non contestano la localizzazione**, o per lo meno non solo, ma **l'utilità delle opere**. Dunque il tema non è più/tanto la sindrome NIMBY ma le ragioni profonde che sono alla base scelte pubbliche: *perché fare grandi opere magari dannose o comunque inutili quando le risorse per realizzarle potrebbero essere impiegate altrove.*

Un DP su una grande infrastruttura, anche se l'opzione zero non è esplicitamente previsto dal nuovo Codice, non potrà mai eludere questi argomenti e dovrà nei fatti sempre confrontarsi con l'opzione zero.

questioni importanti intorno al DP/3

trasparenza e accesso alle informazioni

Il nuovo Codice degli appalti pone una forte attenzione **sugli aspetti informativi e comunicativi** e prevede quindi la **pubblicazione** del «**progetto di fattibilità tecnica ed economica** e di **altri documenti relativi all'opera** [...] la **raccolta delle osservazioni** ricevute on line ad un indirizzo di posta elettronica del proponente e da quest'ultimo costantemente presidiato [...] la **pubblicazione degli esiti del dibattito**».

questioni importanti intorno al DP/4

la Commissione per il DP

Il nuovo codice **non** dedica la stessa attenzione alla Commissione per il dibattito pubblico anche se andrà verificata la soluzione adottata nella versione finale del decreto attuativo che dovrà regolamentare l'organizzazione e la gestione dell'intero dibattito.

In Francia, tutte le attività di promozione, organizzazione e gestione del dibattito sono affidate a una **commissione nazionale indipendente**: la *Commission nationale du débat public*.

E' questo soggetto che gestisce direttamente i grandi dibattiti su questioni di interesse nazionale e che nomina le Commissioni che organizzano e svolgono i dibattiti a livello locale.

In Italia la Commissione sembra avere ruoli di monitoraggio più generale del nuovo strumento, ma invece manca un soggetto terzo come quello francese.

(Sul tema, vedi il dibattito linkato nell'ultima slide e in particolare l'intervento di Ilaria Casillo, vicepresidente della Commission francese)

prove di dibattito/3 esempi

Dopo la pubblicazione del nuovo codice degli appalti, alcune amministrazioni ed imprese hanno avviato sperimentazioni interessanti.

A **Bologna**, è stato sottoposto a DP il **progetto del passante autostradale** che riguarda l'intera città metropolitana

A **Livorno**, il DP ha riguardato **due progetti di riqualificazione del porto cittadino**

A **Termoli** è stato avviato un DP sulla **riqualificazione del centro storico**.

Tutti e tre i dibattiti rispettano il modello francese nelle tappe conclusive:

- relazione finale da parte del Responsabile
- dichiarazione della società che promuove il progetto - nell'arco di un tempo fissato precedentemente - su cosa intende fare di tutte le osservazioni che emergono dal confronto.

Potenziamento del nodo tangenziale e autostradale di Bologna

Confronto Pubblico a Bologna <http://www.passantedibologna.it/>

Impresa proponente il progetto: Autostrade per l'Italia

Promotore DP: Comitato di Monitoraggio (Autostrade per l'Italia, Ministero delle Infrastrutture, Regione Emilia Romagna, Città Metropolitana e Comune di Bologna)

Responsabile del DP: Andrea Pillon (AU), nominato dal Comitato di Monitoraggio

Durata del Dibattito Pubblico: luglio – ottobre 2016

Caratteristiche del progetto

Il tema della tangenziale di Bologna è problematico da 30 anni. Dopo studi e valutazioni su ipotesi differenti, Autostrade per l'Italia ha individuato un tracciato definitivo che viene sottoposto a DP. Il progetto preliminare prevede l'ampliamento in sede del sistema esistente mediante la realizzazione di una piattaforma a 3 corsie, più corsia di emergenza, per senso di marcia, sia sull'A14 che sulla complanare. L'intervento si sviluppa su 13 km.

Comitato Scientifico

Il DP prevede un Comitato Scientifico composto da 7 membri scelti tra gli esperti del settore. 3 sono stati nominati dai Comitati contrari alla realizzazione dell'opera.

La struttura del DP in questo caso prevede una serie di incontri più fitta ed un maggiore lavoro di co-progettazione. In alcuni casi specifici, tecnici e cittadini hanno effettuato dei sopralluoghi per verificare direttamente la situazione e l'intervento possibile.

Il DP sul passante interviene infatti in una situazione di conflittualità.

Dibattito Pubblico sulla riqualificazione del porto di Livorno

Dibattito in porto

<https://www.facebook.com/dibattitoinportolivorno/?fref=ts>

Proponente il progetto: Autorità Portuale di Livorno

Promotori DP: Autorità per la Partecipazione della Regione Toscana, Autorità Portuale.

Responsabile del DP: Sophie Guillain, (RES), nominata dall'Autorità per la Partecipazione della Regione Toscana

Durata del dibattito: aprile – novembre 2016

Caratteristiche del progetto:

Realizzazione della nuova Piattaforma Europa per il porto commerciale, riqualificazione della stazione marittima.

Il primo intervento prevede un raddoppio di superfici e un avanzamento verso il mare delle strutture portuali, motivato dalla necessità di adeguare le strutture commerciali, garantendo a navi di grande tonnellaggio di attraccare. Il secondo è motivato dalla necessità di gestire meglio i flussi di turisti, integrando la stazione marittima nella vita della città e nel centro storico, garantendo maggiori ricadute economiche per il territorio.

Livello di partecipazione

Hanno partecipato complessivamente 355 persone, 100 a più di un incontro.

Secondo il sondaggio condotto a lavori in corso, il 91% dei partecipanti ritiene che il DP sia stato utile a chiarire aspetti tecnici relativi al progetto. L'89% ritiene di aver compreso meglio anche le ragioni del progetto.

Dibattito Pubblico sul progetto di riqualificazione del centro storico

Termoli 2020

<https://www.facebook.com/termoli2020>

Proponente il progetto: De Francesco Costruzioni sas. (intervento in project financing)

Garante del DP: Marco Olivetti, professore di diritto costituzionale, nominato dal Comune

Durata del dibattito: 1 settembre – 30 novembre 2016

Caratteristiche del progetto:

Il progetto interviene su un'area del centro storico pari a 17.000 mq. L'obiettivo è risolvere in modo radicale il problema del traffico e della sosta nella zona 800-900esca- della città. Nello specifico, si prevede la realizzazione di un parcheggio interrato, di un passante sotterraneo cittadino che collega la zona portuale con il lungomare Nord, la riqualificazione delle piazze e degli spazi sovrastanti il parcheggio ed il tracciato del Tunnel. E' prevista anche la realizzazione di un auditorium e di un anfiteatro all'aperto.

Caratteristiche del Dibattito

Il Dibattito prevede soprattutto modalità di confronto e partecipazione on line.

Sulla piattaforma sono disponibili tutti i documenti tecnici.

Lo staff dei progettisti si impegna a rispondere entro 4 giorni alle domande che arrivano attraverso il sito. La pagina facebook è molto attiva

in attesa del decreto ...

Il Dibattito pubblico: opportunità e responsabilità per le PA

[https://www.youtube.com/watch?v= 1m11OB3orQ](https://www.youtube.com/watch?v=1m11OB3orQ)

La discussione svolta nel convegno di Forum PA 2017 (24.5.2017).

In particolare illustravano le questioni chiave ancora aperte, o impostate in Italia in modo problematico, gli interventi di:

Andrea Pillon – *Avventura Urbana* (start a 44:40)

Ilaria Casillo – *vicepresidente CNDP Francia* (start a 2:00.50) e

Agnese Bertello – *Ascolto Attivo* (start a 2:16:00)

Domande del pubblico a 2:45:00

arriva il decreto
(siamo al 2018)

SERIE GENERALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 159° - Numero 145

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI 10 maggio 2018, n. 76.

Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e
soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Infine, il 10 maggio 2018, con il Decreto del Presidente del consiglio dei ministri n.76, entrato in vigore il 24 agosto 2018, il dibattito pubblico può essere effettivamente utilizzato.

Il decreto definisce **ruolo e composizione della Commissione nazionale** per il DP (da nominare entro l'8 settembre 2018) e, soprattutto, individua le **categorie di opere** per le quali il DP è obbligatorio.

<http://www.infoparlamento.it/Pdf/ShowPdf/2043>

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/06/25/18G00101/sg>

L'obbligo del DP è previsto sostanzialmente per le seguenti opere:

- autostrade, strade extraurbane e tronchi ferroviari con valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro
- aeroporti e porti, sopra i 200 milioni di euro
- interventi per la difesa di mare e coste, sopra i 50 milioni di euro
- piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi, sopra i 150 milioni di euro
- interporti e infrastrutture sopra i 300 milioni di euro
- elettrodotti aerei e impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole (a seconda delle dimensioni)
- infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico, impianti industriali e infrastrutture energetiche sopra i 300 milioni di euro

Ci sono poi specifiche per gli appalti se si tratta di opere in zone protette dall'UNESCO e in aree parco.

Infine, il DP può essere indetto di propria iniziativa dai proponenti che ne rilevano l'opportunità e può essere richiesto da un Consiglio Regionale, da consigli comunali associati o con la firma di 50 mila cittadini.

Una sintesi utile è qui:

https://www.scienzainrete.it/articolo/dibattito-pubblico-arriva-anche-italia/liliana-cori-giandiego-carastro/2018-08-24?fbclid=IwAR18kZedJXwAgiDtQuZVYPBLjpPCjt5lQGEBPmkyfj_n5-yrcv-R5KlnVyI