

DIBATTITO PUBBLICO: GENESI, STATO DELL'ARTE, BENEFICI E CRITICITÀ

IL COINVOLGIMENTO DELLA COLLETTIVITÀ NELLE DECISIONI PUBBLICHE FAVORISCE LO SVILUPPO INFRASTRUTTURALE DEL PAESE E RISPETTA I PRINCIPI COSTITUZIONALI EVIDENZIANDO UN'IMPORTANTE EVOLUZIONE NELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

LA GENESI DEL DIBATTITO PUBBLICO

La partecipazione della collettività alle scelte pubbliche può assumere da un lato la valenza collaborativa e dall'altro un'accezione garantista/difensiva oltreché essere espressione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa.

La rilevanza della partecipazione della collettività alle decisioni pubbliche riguarda soprattutto il settore delle infrastrutture e della realizzazione delle grandi opere, sia per l'importanza che queste ultime hanno per lo sviluppo del nostro Paese sia per il loro impatto, sociale e ambientale.

Come sostenuto da Sabino Cassese, "la partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche ha duplice rilievo. In primo luogo, permette di definire l'equilibrio Stato e cittadino. In secondo luogo, essa si colloca sul crinale fra i tre principi che reggono i poteri pubblici, quello di autorità, quello di giustizia e quello di democrazia" [1].

Per quanto riguarda il campo ambientale, le forme di partecipazione sono quelle più avanzate, comprese quelle di tipo deliberativo; ne sono un esempio: i World Wide Views su riscaldamento globale (2009), i cambiamenti climatici e le politiche energetiche (2015) o la biodiversità (2012) e il débat public sulle grandi opere. Il percorso volto al riconoscimento di strumenti partecipativi in materia di politiche e procedimenti ambientali ha avuto delle tappe fondamentali. La dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, la così detta

Dichiarazione di Stoccolma 1972, mediante l'istituzione dell'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente) e la Dichiarazione di Rio de Janeiro, adottata nel 1992 in conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo hanno sottolineato la necessità e l'importanza della collaborazione degli Stati affinché ciascun cittadino potesse essere messo nella condizione di accedere alle informazioni, in materia ambientale e sociale, in possesso delle pubbliche Autorità, oltre che la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Da Rio in poi la democrazia ambientale è entrata a pieno titolo nella politica ambientale internazionale.

Ancora più incisivo è stato il ruolo della Convenzione di Aarhus, sottoscritta nel 1998 da 45 Paesi, con cui è stata sancita la definitiva affermazione del dovere in capo agli Stati di incoraggiare la partecipazione di soggetti privati, singoli e collettivi, ai piani e ai programmi comunitari.

La Convenzione di Aarhus è la più importante traduzione giuridica della democrazia ambientale, che coniuga protezione dell'ambiente e istanze democratiche.

Uno degli strumenti più significativi, impiegati per l'applicazione della Convenzione, è stato la "Commission Nationale du Débat Public" (CNDP), già istituita in Francia con la Legge del 2 Febbraio 1995 relativa al miglioramento della protezione ambientale ma a seguito della Legge del 27 Febbraio 2002 relativa alle forme di democrazia locale, è stata trasformata in Autorità Amministrativa indipendente.



Con l'istituto del "débat public" vengono coinvolte l'Amministrazione e la società civile, che cooperano per arrivare a decisioni ponderate e consapevoli in tema di opere e infrastrutture che hanno un impatto sull'ambiente.

L'Amministrazione mantiene la sua posizione di supremazia perché a seguito della procedura potrà decidere se effettivamente realizzare l'opera o eventualmente quali modifiche apportare al progetto alla luce di come si è concluso il dibattito. L'Amministrazione, valutati i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico, è comunque tenuta a condividere le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventualmente tali proposte, rendendo partecipi ancora una volta i cittadini nella scelta pubblica [2-3-4].

I risultati delle ricerche condotte, nell'arco di 25 anni di attività dell'Istituto in Francia, hanno evidenziato come il confronto pubblico abbia inciso concretamente sulle opere e sulle decisioni ad esse relative. In effetti, solamente tre progetti sono stati abbandonati a seguito di tali discussioni, mentre oltre il 60% è stato soggetto a modifiche sostanziali nel design e nelle caratteristiche principali (5). Ciò sottolinea l'effettiva influenza del dibattito pubblico sulla realizzazione delle opere, poiché non solo mette in luce l'utilità dell'opera stessa, ma contribuisce anche a orientare le scelte migliorative in termini di sostenibilità e accettabilità dal punto di vista dei costi/benefici per la collettività. In Italia alcune significative sperimentazioni hanno seguito questo modello prima ancora di essere normato: sono state quelle relative alla costruzione della c.d. Gronda di Ponente a Genova (2009) e il caso del comune toscano di Montaione, in cui si è discusso della trasformazione del borgo medievale di Castelfalfi in un resort turistico da parte di una multinazionale tedesca (2007) [6]. L'esempio della Toscana è stato seguito dalla Regione Puglia, che con la L.R. 287/2017 ha disciplinato il dibattito pubblico regionale.

Va evidenziato che già in Italia, molto prima dell'esperienza francese, ovvero nei primi anni Novanta, gli estensori degli Studi di Impatto Ambientale collaboravano attivamente con i Progettisti durante le riunioni con i Ministeri competenti, gli Enti Locali (Regioni, Comuni, PMO poi diventate ARPA) e, soprattutto, con le comunità interessate dall'opera, durante l'illustrazione stessa del progetto [7-8].

Erano stati questi, quindi, i primi esempi di coinvolgimento delle popolazioni interessate (o "ricettori") per evitare situazioni conflittuali.

Un esempio significativo fornito dallo scrivente, in qualità di Direttore Tecnico della VDP incaricata dello Studio di Impatto Ambientale, riguarda la presentazione del progetto della nuova linea ad Alta Velocità (Figura 2) della "Penetrazione Urbana A.V. di Bologna (Nodo di Bologna)". La presentazione è stata effettuata in collaborazione con i Progettisti e i Dirigenti del Consorzio, di TPL AV e ITALFERR, dell'allora società TAV, coinvolgendo gli Enti pubblici e la popolazione interessata, dal quartiere di San Ruffillo al Comune di Lavino (Figura 2).

IL DIBATTITO PUBBLICO IN ITALIA

Il Dibattito Pubblico oggi, sulla base dell'esperienza francese e a seguito dei primi interventi da parte delle Regioni, è collocato nella disciplina dei contratti pubblici. La procedura è stata



2. Documento di presentazione della "Linea Ferroviaria da Alta Velocità e le problematiche della tutela Ambientale" - Ente Ferrovie dello Stato - 1990

disciplinata a livello statale, con l'art 22 del D.Lgs. 50/2016, intitolato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico" e successivamente con l'art. 40 del D.Lgs. n° 36/2023 (Nuovo Codice degli Appalti) la procedura è stata confermata nell'ordinamento seppur con alcune modifiche e ridimensionamenti della disciplina.

Il dibattito pubblico è stato sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale per la prima volta nel 2018, in occasione della questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge Regionale Puglia n° 84/2017.

La Corte Costituzionale nella nota sentenza 235/2018, in cui si è pronunciata sull'innovativo Istituto, lo ha definito come "un prezioso strumento della democrazia partecipativa" e ha riportato il parere del Consiglio di Stato n° 855/2016 che ha definito l'Istituto "strumento essenziale di coinvolgimento della collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto".

Grazie al dibattito pubblico è così possibile instaurare un dialogo che da un lato "faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali" e dall'altro lato "disinneschi il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio", come riportato al punto 6.1 della predetta sentenza 235/2018 della Corte Costituzionale.

Il problema del dissenso locale è sempre stato effettivamente uno degli ostacoli per la realizzazione di impianti e opere che rappresentano elementi necessari per lo sviluppo del nostro Paese [9-10-11-12].

In questo senso, l'aspetto critico che è emerso negli anni è stato soprattutto la percezione di opere e infrastrutture come minacce per la collettività a causa della distribuzione asimmetrica dei vantaggi e dei costi che sono richiesti alla popolazione locale. Un esempio eclatante è quello del cantiere della linea AV Torino-Lione in Val di Susa dove, ancora adesso, si assiste a manifestazioni organizzate con scontri fra forze dell'ordine e organizzazioni NO TAV. La VDP, incaricata del monitoraggio ambientale delle attività di cantiere dal 2012 al 2018 in collaborazione con il Consorzio Venaus per il cunicolo esplorativo La Maddalena



3. Cantiere TAV Torino – Lione – Cunicolo esplorativo La Maddalena - 2018

(Figura 3), ha vissuto in prima persona questa situazione. I suoi tecnici, impegnati nella verifica degli aspetti ambientali, hanno affrontato problematiche di sicurezza durante questo periodo. I dati riportati dall'Osservatorio Nimby (che opera in collaborazione con la Presidenza del Consiglio, attivo dal 2004) indicano che in Italia nel 2019 erano 317 le infrastrutture e gli impianti oggetto di contestazioni e la cui realizzazione è rimasta spesso bloccata per anni [13].

Si riporta in Figura 4, prima dell'approvazione del Decreto attuativo nel 2018, una foto della giornata di confronto sul tema "dibattito pubblico" per opere condivise organizzata da LAPO, il Laboratorio di politiche del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino di concerto con il Commissario di governo del Terzo Valico Iolanda Romano mercoledì 7 Febbraio 2018 a Torino alla presenza dell'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Del Rio.



4. Giornata studi Università Torino 07.02.2018 sul tema del Dibattito Pubblico Terzo Valico

IL DIBATTITO PUBBLICO CON IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI

Lo svolgimento del dibattito pubblico secondo l'art. 40 del nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. 36/2023) è così articolato:

- pubblicazione della relazione di progetto sul sito web della Stazione Appaltante;
- nomina del responsabile del dibattito pubblico;
- definizione del progetto di dibattito pubblico che stabilisce le modalità, il numero
- degli incontri pubblici e i temi da affrontare;
- svolgimento del dibattito pubblico;
- redazione della relazione conclusiva del responsabile del dibattito pubblico (Coordinatore);
- redazione del documento conclusivo a cura della Stazione Appaltante.

La relazione conclusiva riporta il riepilogo fedele delle attività svolte nel corso del dibattito, la sintesi chiara, trasparente, imparziale e oggettiva dei temi emersi, la descrizione degli argomenti rimasti controversi rispetto ai quali la stazione appaltante dovrà successivamente prendere posizione.

La novità rispetto al D.L. 50/2016 è che è stata soppressa la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico con l'obiettivo di prevedere una procedura più semplificata e accelerata che affida alla stazione appaltante il ruolo diretto di gestione della procedura stessa.

IL DIBATTITO PUBBLICO E IL PNRR

Un altro aspetto oggetto di riflessione è stata la previsione di disposizioni specifiche per il dibattito pubblico applicato a opere finanziate con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Si è tentato di rispondere alla domanda di ricerca che riguarda se le tempistiche ridotte potessero intaccare la ratio dell'Istituto portando a dei risultati non efficienti a causa dei tempi inferiori al procedimento ordinario.

C'è da sottolineare che le infrastrutture stradali sono state completamente trascurate dai finanziamenti PNRR se non con importi irrisori (300 milioni di Euro) per lavori di monitoraggio strutturale di ponti e viadotti.

Sulla base dell'esperienza analizzata i dibattiti pubblici applicati a opere e infrastrutture finanziate con il PNRR hanno portato a dei risultati efficienti anche perché hanno avuto iter differenti e semplificati; ci sono stati numeri elevati di partecipazione della collettività, come nel caso del dibattito pubblico applicato alla Circonvallazione di Trento (opera in fase di realizzazione) e nel caso di alcuni tratti della linea ferroviaria Roma-Pescara.

LO STATO DELL'ARTE

Dall'inizio dei primi dibattiti pubblici in Italia, si registra uno stato di avanzamento di quelli in corso e terminati sia con procedimenti abbreviati sia ordinari. In Figura 5 sono riportate opere stradali e ferroviarie ma anche opere diverse come la diga foranea di Genova, i masterplan degli aeroporti di Firenze e Venezia e gli stadi di Milano e della AS Roma.

Ci sono comunque delle differenze procedurali in quanto alcuni dibattiti si sono tenuti con la presentazione di un DOCFAP (Documento di Fattibilità delle Attività Progettuali) come per esempio sulla "Garganica" - Collegamento stradale fra Vico del Gargano (S.S. 693) e Mattinata (S.S. 89) (Figura 6) mentre altri con un PFTE (Progetto di Fattibilità Tecnico Economica) come il collegamento stradale S.S. 16 tratto Bari-Mola di Bari (Figura 7).

Inoltre, c'è da sottolineare che alcune infrastrutture stradali sono bloccate anche con dibattiti pubblici terminati a causa di conflittualità tra Enti locali di differente radice politica (Regione, Provincia e Comuni) come il caso del collegamento stradale fra l'Autostrada A2 "del Mediterraneo" e la variante alla S.S. 18 ad Agropoli.

Invece, alcune volte le opere con dibattito pubblico efficacemente concluso sono andate in gara europea senza il Decreto VIA approvato come il caso della predetta "Garganica", con aggiudicazione dei lavori avvenuta a dicembre 2023.

BENEFICI E CRITICITÀ

Alla luce delle esperienze in corso, si è tentato di far luce sui benefici e sulle criticità che comporta l'applicazione del dibattito pubblico in Italia.

Da una parte, nell'ottica del cittadino, essere messo nella condizione di venire informato su eventuali progetti che avranno ricadute nella sua sfera personale e di poter esprimere il proprio contributo permette di responsabilizzarlo e di non renderlo un mero soggetto passivo delle scelte dell'Amministrazione.

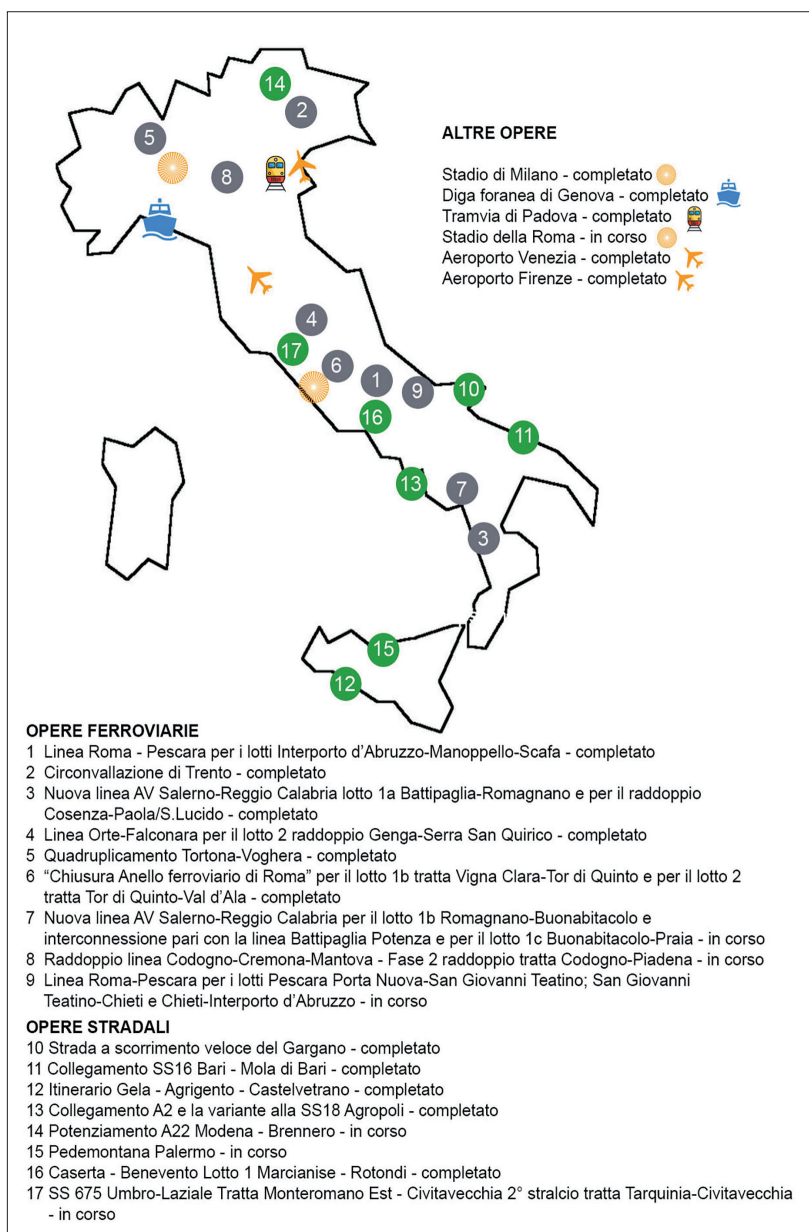
Dall'altra nella prospettiva delle Istituzioni, coinvolgere la collettività in una fase in cui ancora tutte le opzioni devono essere decise, può permettere di ampliare il materiale informativo a disposizione

per compiere delle valutazioni più complete prima che sia una fase ormai troppo avanzata e può arginare eventuali conflitti a seguito di decisioni ormai prese.

Uno degli aspetti critici è trovare un bilanciamento tra l'esigenza di celerità, che è richiesta sempre di più in tale settore, in particolare per le opere finanziate con il PNRR e l'esigenza di partecipazione e condivisione.

Garantire scelte consapevoli e democratiche con il ricorso al dibattito pubblico, infatti, comporta un conseguente rallentamento dell'iter di realizzazione dei progetti, per cui è fondamentale riuscire a bilanciare l'esigenza del confronto con quella della celerità.

L'eventualità di una conflittualità istituzionale, che si possa venire a creare tra i diversi decisori pubblici, è una delle possibili complicanze della procedura, conseguente dall'intreccio di competenze statali e regionali in materia.



5. Dibattiti pubblici completati ed in corso in Italia



6. Presentazione Dibattito Pubblico per il Collegamento stradale fra Vico del Gargano e S.S. 693 e Mattinata ("Garganica")



7. Presentazione Dibattito Pubblico per il Collegamento stradale S.S. 16 tratto Bari-Mola di Bari

Con il nuovo Codice degli Appalti, come detto viene soppressa la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico ed è assegnato un ruolo centrale al Ministero competente, alla Stazione Appaltante e al Responsabile del Dibattito che, di fatto, sostituisce il vecchio Coordinatore del D.P.; ciò desta preoccupazione perché la Commissione era un Organo terzo e neutrale e aveva la funzione di gestire il D.P., di vigilare (arbitrare) e non di esprimere pareri vincolanti.

Comunque, rispetto alla disciplina precedente i casi di D.P. obbligatori e le soglie sono rimaste gli stessi.

È chiaro che con il nuovo Codice spicca il ruolo prevalente della Stazione Appaltante e/o dell'Ente concedente dal momento che sono chiamati a valutare i risultati e le proposte segnalate nonché a redigere una relazione finale in cui si evidenziano la volontà o meno di procedere con l'opera, le eventuali modifiche e le ragioni che hanno portato a non accogliere le modifiche stesse.

L'istituzione del DP dovrebbe essere impiegata in forma volontaria dalle varie Stazioni Appaltanti o Enti proponenti per opere che, per particolari motivi, possono influenzare lo sviluppo del territorio in alcune comunità [14]. Attraverso le interazioni con la popolazione residente (i così detti "ricettori") si possono raccogliere input migliorativi per la progettazione

sostenibile [15] delle opere in modo da rispondere meglio ai "bisogni della collettività".

Un altro aspetto positivo dell'applicazione del Dibattito Pubblico è la digitalizzazione: infatti si è visto che l'uso dei siti web e dei social media dedicati ha semplificato e velocizzato le fasi di consultazione e informazioni; a volte queste ultime, vista la notevole quantità di dati, di studi e di cartografie, non avrebbero mai potuto essere processate dagli Enti e dagli Stakeholder.

Con il continuo dialogo con la collettività si accresce poi la fiducia e il consenso con le Istituzioni e con gli Enti proponenti, diminuisce la differenza e soprattutto si affrontano tempestivamente le problematiche e i conflitti che possono insorgere e che possono essere risolti con le mitigazioni ambientali.

Sarebbe opportuno introdurre il Dibattito Pubblico fin dalla fase di concezione del progetto, prima di elaborare il PFTE e, se possibile, addirittura durante le prime fasi della pianificazione territoriale. Anticipare il coinvolgimento e la partecipazione della comunità è cruciale; altrimenti, si potrebbero incontrare difficoltà nel mettere in discussione infrastrutture già programmate a livello centrale nelle fasi successive, quando potrebbe essere troppo tardi.

Un altro aspetto critico è la mancanza degli studi sugli aspetti sociali visto che tutti i SIA sono quasi sempre concentrati sui soli aspetti ambientali.

Solo da alcuni anni si stanno eseguendo (specialmente in ambito ferroviario) monitoraggi ambientali con la componente "ambiente sociale" mediante interviste, analisi dei giornali e dei media in generale, ecc..

Infine, si è notata la necessità di dotare al Dibattito Pubblico risorse finanziarie e competenze tecniche specifiche, vista la

IL DIBATTITO PUBBLICO SULLE GRANDI OPERE

Come affrontare in maniera innovativa i processi decisionali per la realizzazione delle opere pubbliche

14 febbraio - 10 marzo



8. Corso formazione sul Dibattito Pubblico - Organizzazione ANAS, Avventura Urbana Scuola Capitale Sociale - Febbraio/Marzo 2023



DA OLTRE 30 ANNI
L'INGEGNERIA A SERVIZIO
DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE



STUDI AMBIENTALI E PERMITTING



PAESAGGIO E ARCHEOLOGIA



MONITORAGGIO AMBIENTALE



PROGETTI MOBILITÀ SOSTENIBILE



STUDI SU INQUINANTI E MODELLISTICA



STUDI GEOLOGICI E GESTIONE TERRE



ASSISTENZA AMBIENTALE DI CANTIERE

carezza di organici da parte delle Pubbliche Amministrazioni e dei vari operatori del settore.

Allo stesso tempo, è lodevole menzionare i corsi di formazione sul D.P. di grandi opere come quello riportato in Figura 8 organizzato da ANAS (con l'Arch. Giovanni Magarò), la Società Avventura Urbana e la Scuola Capitale Sociale a Febbraio-Marzo 2023 a Roma.

In definitiva, da quanto è emerso, l'introduzione del D.P. nell'ordinamento italiano, pur con i rischi e i profili critici sopra evidenziati, resta comunque un'ottima base verso un percorso di possibile miglioramento della qualità delle decisioni di interesse collettivo. ■

⁽¹⁾ *Ingegnere, A.U. e D.T. della VDP Srl e Consigliere OICE con delega all'Ambiente*

⁽²⁾ *Dottoressa in Giurisprudenza*

Bibliografia

- [1]. S. Cassese - "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche", Saggio di Diritto Comparato, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, fascicolo 1, 2007.
- [2]. A. Averardi - "La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione", Le ragioni del "dibattito pubblico", rivista trimestrale diritto pubblico, fascicolo 4, 2015.
- [3]. M. Cartabia - "La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo: la Legge 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari", Milano, Giuffrè, 1991.
- [4]. A. Floridia - "La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi", Carocci Editore, 2013.
- [5]. U. Allegretti - "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa", in rivista associazione italiana dei costituzionalisti, 1/2011, 2010.
- [6]. A. Floridia - "La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della Legge Regionale toscana sulla partecipazione", Le Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici, n° 5/2007.
- [7]. C. Villatico, F. Scapellati, S. Canale, F. Ventura - "Il treno corre sul filo dell'equilibrio ecologico", GEA n° 1, Gennaio/Febrero 1988.
- [8]. F. Ventura, M. Di Prete - "Contributo agli studi per la pianificazione territoriale ed ambientale indicante un processo di consultazione pubblica", Atti Convegno A.A.A. (Associazione Analisti Ambientali). FAST, Milano, Marzo 1992.
- [9]. A. Averardi - "L'incerto ingresso nel dibattito pubblico in Italia", giornale di diritto amministrativo, fascicolo 4, 2016.
- [10]. F. Karrer - "Sui conflitti ambientali: come prevenirli e come gestirli", in Osservatorio Italia, n° 10/11 2005.
- [11]. A. Algostino - "Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav", Napoli, Jovene, 2011.
- [12]. F. Ventura, M. Di Prete - "L'impatto socio-economico relativo alla realizzazione delle grandi opere civili", atti XXII Conv. Naz. Stradale AIPCR, Perugia, Giugno 1994
- [13]. L. Torchia - "La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi", in Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, F.P. Balassone, P. Casadio (a cura di), Roma, Quaderni della Banca d'Italia, 2011.
- [14]. Position paper n° 6/2023 - "Stakeholder engagement e infrastrutture sostenibili", AIS (Associazione Infrastrutture Sostenibili), 2023.
- [15]. R. Marini, S. Occhi, M. Rettighieri, F. Ventura - "Libro verde per la sostenibilità ambientale delle infrastrutture di trasporto", Franco Angeli, 2016