



# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ **LEP** ■ Alcuni impegni per il prossimo biennio ■ **FOCUS L'Agenda urbana** nella programmazione comunitaria. Bilanci e prospettive ■ **Comunità resistenti.** Partecipazione e politiche di sviluppo nelle aree interne e rurali ■ **STUDI&RICERCHE** Misurare l'**accessibilità di prossimità**. Progettare la mobilità attiva ■ **SAPERI, FORMAZIONE, PROFESSIONE** ■ **MOSAICO ITALIA** Piani e progetti in **Piemonte** ■ **INU COMMUNITY** **Città capitali della cultura italiana** ■ **Città accessibili a tutti 2023-2025** ■ **RASSEGNA URBANISTICA Rur Emilia-Romagna** ■ **UNA FINESTRA SU... Kaliningrad** ■ **SPAZIO GIOVANI** **RiEvoluzione:** l'Urbanistica di domani. Spazio giovani. Disaster Imagination Game. Rigenerazione urbana delle aree interne ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** Fondazione Cariplo. Rischio **abusivismo** edilizio. Transizione digitale negli strumenti di **protezione civile**. Jane's walk 5.0. Olivetti la **comunità** concreta e il territorio ■ **SPEAKERS' CORNER** Il **dibattito pubblico** ■ **ASSOCIAZIONI UN HABITAT** The New Urban Agenda **ECTP-CEU** Spatial planners as guardians **Assurb** sulla 'riforma dei saperi' ■ **LETTURE&LETTORI** Società, città, territori in transizione. Quali prospettive ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Governo del territorio** ■

**307**

Rivista bimestrale  
Anno LI  
Gennaio-Febbraio  
2023  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

## Il dibattito pubblico in Italia alla prova della riforma del Codice degli appalti

Emma Amiconi

Il futuro del dibattito pubblico, termine che definisce una delle forme di coinvolgimento dei cittadini nella discussione che precede le decisioni pubbliche, nell'ambito delle molteplici pratiche che fanno riferimento alla cosiddetta democrazia partecipativa,<sup>1</sup> rischia di essere fortemente messo in discussione dall'esito del dibattito parlamentare in corso sul nuovo Codice degli appalti.

Per comprendere la portata della eventuale approvazione del nuovo Codice, con specifico riferimento all'art. 40, è opportuno ripercorrere sinteticamente le tappe della applicazione del dibattito pubblico, quale strumento di informazione e partecipazione. Ispirato al noto modello francese<sup>2</sup> il dibattito pubblico viene introdotto in Italia nel 2016 con il Decreto legislativo 50/2016, ma è diventato finalmente operativo nel 2021, con specifico riferimento ai progetti di fattibilità delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che abbiano impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. Va comunque ricordato, anche a prescindere dal riconoscimento legislativo nazionale, che questo istituto è stato realizzato in diverse circostanze ed è da tempo oggetto di policy delle amministrazioni regionali, a partire da Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna.

Il quadro di riferimento del dibattito pubblico è quindi il Codice dei contratti del 2016 che, all'art. 22, lo istituisce e lo disciplina con le seguenti specificazioni:

- il dibattito pubblico riguarda grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che hanno un impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio;

- ha per oggetto il progetto di fattibilità dell'opera e ha una durata di 90 giorni, prorogabili per altri 30;

- consiste in incontri e dibattiti con i portatori di interesse sulle risultanze dei quali viene data pubblicità attraverso report;

- la promozione di un dibattito pubblico è obbligatoria per la tipologia delle opere previste e di esso è responsabile l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore;

- gli esiti del dibattito pubblico sono valutati in sede di definizione del progetto finale dell'opera e sono discussi nella conferenza dei servizi relativa all'opera.

Successivamente, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 76/2018 il dibattito pubblico viene definito come il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi che rientrano nella tipologia definita nel decreto stesso (autostrade e strade extraurbane principali, tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, aeroporti, porti commerciali, interventi per la difesa del mare e delle coste, interporti, con diverse specificazioni per ciascuna categoria con diverse specificazioni).

Nel decreto viene inoltre prevista la costituzione di una commissione presso il Ministero delle infrastrutture con compiti di monitoraggio sullo svolgimento dei dibattiti, di produzione di raccomandazioni e indicazioni metodologiche, di garanzia della pubblicità dei dibattiti, di supporto alla loro organizzazione nel territorio, di produzione di una relazione biennale al Governo e alle Camere. Nello stesso decreto vengono

fissate anche le modalità concrete di svolgimento dei dibattiti, mettendo l'accento sulla pubblicità e l'apertura del processo, sulla piena informazione sul progetto e le sue alternative da parte del soggetto proponente, sul ruolo di facilitazione del coordinatore del dibattito (nominato dall'ente proponente sulla base di una procedura di evidenza pubblica).

Anche l'Unione europea, che vanta il principio della democrazia partecipativa tra i propri riferimenti costituzionali<sup>3</sup>, ha inserito nel programma Next Generation UE la consultazione dei cittadini sui progetti e le opere da realizzare, come fattore qualificante dell'attuazione dello stesso programma. Di conseguenza, anche il governo italiano ha avviato dibattiti pubblici su diverse opere e progetti previsti nel PNRR, benché con alcune significative limitazioni rispetto all'impianto originario, che viene ridotto nei tempi di realizzazione, scendendo da 90 a 45 giorni.<sup>4</sup>

Questo restringimento temporale porta con sé la conseguenza che la possibilità di partecipazione si riduce, in termini strettamente materiali. Va anche rilevato, inoltre, il fatto che i dibattiti su opere connesse al PNRR si svolgono direttamente sul progetto di fattibilità dell'opera e non sul documento di fattibilità delle alternative progettuali, come previsto dalla legge del 2016. In sostanza, il dibattito pubblico si svolge non in una fase iniziale, ma in una fase avanzata di realizzazione delle opere. Questo fatto è stato fonte di criticità, acuendo quelli che appaiono problemi intrinseci dell'istituto del dibattito pubblico mostrati dalle sue prime messe in opera.

A tale proposito, un *early assessment* condotto su alcuni dei dibattiti pubblici realizzati nell'ambito del PNRR e di precedenti programmi (Moro 2022), ha messo in evidenza i limiti e le potenzialità dello strumento 'rivisitato': da una parte esso viene valorizzato, in quanto considerato intrinseco alla migliore attuazione delle opere, dall'altra, come detto sopra, i tempi ristretti riducono sia la inclusività in termini di partecipazione che la possibilità di incidere effettivamente nel percorso decisionale, con il rischio che il percorso divenga uno strumento di mera legittimazione dell'opera stessa, una volta ottenuto il necessario consenso dei cittadini (detta un po' brutalmente).

Non potendo qui riassumere tutti gli elementi dello studio, preme comunque sottolineare come l'analisi abbia messo in luce – tra l'altro – la competenza, anche in senso strettamente tecnico, come possesso di *know*, dei cittadini che hanno partecipato agli incontri e la loro prevalente preoccupazione per le ricadute generali delle opere. Analizzando questi ed altri elementi, e raccolte diverse voci ed esperienze tra gli addetti ai lavori, si ritiene che stia maturando nel nostro paese il nucleo iniziale di una serie di proposte migliorative dello strumento, che anche lato pubblica amministrazione ha ottenuto una buona visibilità, tanto da essere inserito tra le azioni del 5° *Action plan* del programma Open government Italia.<sup>5</sup>

Accade invece che l'attuale proposta di riforma del Codice degli appalti preveda una serie di misure per la semplificazione dei protocolli in materia di opere pubbliche e che tra i provvedimenti della normativa, figurino un drastico ridimensionamento delle procedure di approvazione e verifica dei progetti, con un esplicito riferimento alle norme che regolano l'adozione e l'utilizzo del dibattito pubblico. Lo schema inviato il 9 gennaio 2023 alle Camere, che fa seguito tra l'altro ad una rapida consultazione pubblica indetta dal Ministero delle Infrastrutture,<sup>6</sup> al di là di ogni altra considerazione, rappresenta un notevole passo indietro in tema di partecipazione dei cittadini nella materia degli appalti. Di fatto, la nuova formulazione dell'art. 40 del Codice dei contratti pubblici prevede un deciso depotenziamento dell'istituto del dibattito pubblico, trasformato da innovativo dispositivo di *problem setting* e progettazione attenta ai bisogni dei territori a mero adempimento burocratico per la raccolta di osservazioni online da svolgersi in 60 giorni ed aperta solo a "portatori di

interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento", oltre alla eliminazione della Commissione nazionale dibattito pubblico.

E se il nuovo Codice rientra nelle cosiddette "riforme abilitanti" previste dal PNRR, atte cioè a garantire una più efficace attuazione del Piano e prevista all'interno del delicato capitolo delle "semplificazioni", con lo specifico obiettivo di "realizzazione delle infrastrutture" e... il rilancio dell'attività edilizia e la Legge delega 78/2022 prevede, con specifico riferimento al dibattito pubblico, che i decreti legislativi contenenti il futuro Codice devono essere adottati con la finalità di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni delle comunità e di rendere meno conflittuali le procedure decisionali, si deve osservare come l'attuale proposta di Codice risulti essere purtroppo in controtendenza con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione.

Ripristinare la Commissione nazionale dibattito pubblico, un organismo autorevole e indipendente, indispensabile per supportare e monitorare il corretto svolgimento dei dibattiti pubblici, ed introdurre le necessarie modifiche affinché il dibattito pubblico torni ad essere realmente un percorso di informazione e coinvolgimento trasparente, inclusivo, aperto a tutte le persone interessate, da svolgersi con tempi e modalità adeguati ad approfondire tutte le questioni e attivare un confronto dialogico e argomentato tra i diversi punti di vista.

Sono queste le richieste inviate dall'Osservatorio civico PNRR<sup>7</sup> in collaborazione con altre organizzazioni della società civile, alla VIII Commissione (Ambiente) e, per le conseguenze di carattere finanziario, alla V Commissione (Bilancio), nonché alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea). In parallelo, la stessa richiesta è stata rivolta alle Commissioni del Senato, in una memoria volta a richiedere modifiche urgenti al nuovo Schema di riforma del Codice dei contratti pubblici che le Commissioni, a seguito di specifica delega e dopo una serie di passaggi che hanno coinvolto il Consiglio di Stato e il Governo, stanno ora esaminando per apportare, nel caso, le dovute correzioni. Quali potrebbero essere in tal senso gli impatti della riforma sull'efficacia e sull'autonomia di questo strumento? Si riuscirà a preservare un corretto equilibrio tra partecipazione democratica ed esigenze di snellimento amministrativo? E come muoversi

in un'ottica di mobilitazione e monitoraggio civico? Queste sono alcune delle domande che si pone la community che fa riferimento all'Osservatorio civico, e che ai primi di febbraio 2023 non hanno ancora ricevuto risposta dal Parlamento. ■

## Note

1 Per un quadro aggiornato delle iniziative di consultazione e coinvolgimento promosse istituzioni nazionali e locali negli ultimi anni, vedi Moro *et al.* (2022).

2 Rif. Loi 101/1995.

3 Art. 11 del Trattato sulla Unione europea.

4 DI 77/21.

5 <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap/azione-3>

6 <https://www.mit.gov.it/documentazione/report-sulla-consultazione-relativa-alla-revisione-del-codice-dei-contratti-pubblici>

7 <https://osservatoriocivicoPNRR.it/>

## Riferimenti

Moro G. (2022), "Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale. Un *early assessment* dei dibattiti realizzati nel contesto del PNRR (agosto 2022)", *Studi Politici*, vol. 1/2022.

Moro G., Alfonsi C. R., Amiconi E., Colletti A., Crisi M., *et al.* (2022), *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Carocci, Roma, p. 195-201.