

**AUDIZIONE VIII DELLA PROF.SSA ANDREINA SCOGNAMIGLIO,  
COMPONENTE DELLA COMMISSIONE NAZIONALE DEL  
DIBATTITO PUBBLICO DINANZI ALLA COMMISSIONE VIII DEL  
SENATO 26 GENNAIO 2023**

**SOMMARIO: 1) L'ESPERIENZA DEL PRIMO BIENNIO DI FUNZIONAMENTO DEL DIBATTITO PUBBLICO: A) A COSA SERVE IL DIBATTITO PUBBLICO; B) IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NAZIONALE DEL DIBATTITO PUBBLICO. - 2) COSA NELL'ESPERIENZA NON HA FUNZIONATO E COSA SI PUÒ MIGLIORARE: A) NELLA COMMISSIONE; B) NELLA GESTIONE DEI SINGOLI DIBATTITI; C) NELLA PROCEDURA. - 3) I PUNTI CRITICI DELLA PROPOSTA DI RIFORMA DEL DIBATTITO PUBBLICO DI CUI ALL'ART. 40 E ALL'ALLEGATO 1.6 DELLO SCHEMA DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI.**

**§ 1 – L'esperienza del primo biennio di funzionamento del dibattito pubblico: a) a cosa serve il dibattito pubblico; b) il ruolo della Commissione nazionale del dibattito pubblico.**

Nel primo biennio di funzionamento del dibattito pubblico (gennaio 2021 – febbraio 2023) sono stati avviati diciotto dibattiti pubblici. Nove si sono conclusi e nove sono in corso di svolgimento. L'esperienza maturata consente di tracciare un primo bilancio:

**1.a)** In tutti i dibattiti fino ad oggi svolti, e in quelli in corso di svolgimento, l'informazione delle collettività locali sui contenuti e le caratteristiche del progetto e il confronto tra queste e le stazioni appaltanti hanno prodotto la prospettazione di soluzioni migliorative del progetto o, quanto meno, di mitigazione di possibili effetti negativi. In alcuni casi si è arrivati alla formulazione da parte del territorio di alternative progettuali che sono state ritenute praticabili dalla stazione appaltante e che hanno prevalso (es. nel dibattito pubblico sulla circonvallazione ferroviaria di Trento dal dibattito è emersa una proposta di modifica del PFTE che è stata accolta dalla stazione appaltante come miglioria progettuale). Ma anche quando la verifica di fattibilità delle varianti di progetto ha avuto esito negativo, le varianti sono

state discusse, valutate o addirittura ingegnerizzate nel corso del dibattito pubblico con l'effetto di stemperare o prevenire situazioni di conflitto (es. nel dibattito relativo alla prima tratta della ferrovia Roma – Pescara, tratta Manoppello/Scafa, la stessa stazione appaltante ha studiato soluzioni alternative per risolvere le importanti criticità della originaria proposta evidenziate dal territorio). In altri casi, a fronte della impraticabilità delle alternative progettuali, il dibattito si è focalizzato sulla ricerca di soluzioni mitigative o compensative (es. nuova linea ferroviaria Salerno -Reggio Calabria – lotto Battipaglia/Romagnano).

Il dibattito pubblico, ovvero l'informazione e il confronto tra la stazione appaltante o il proponente l'opera e le collettività locali, le associazioni e i singoli cittadini, serve **allora a far emergere dal territorio**, ovvero da coloro hanno la più diretta conoscenza del territorio, delle sue esigenze e delle sua fragilità, **soluzioni che di quelle esigenze e di quelle fragilità tengano maggiormente conto, migliorando il progetto, mitigando o addirittura eliminando gli impatti negativi di un opera.**

**L'esperienza svolta ha dunque dimostrato che il dibattito pubblico serve a migliorare i progetti delle opere intorno alle quali esso si sviluppa.**

**Se il progetto è migliore e meno impattante sul territorio il suo iter di approvazione procederà più spedito e minori saranno i rischi di un contenzioso successivo in sede giurisdizionale.**

Si deve sfatare che i dibattiti pubblici incidano negativamente sui tempi di approvazione delle opere pubbliche. Tutti i dibattiti pubblici si sono svolti entro i termini assegnati., compresi quelli relativi alle opere finanziate dal PNRR sottoposti al termine breve di quarantacinque giorni. Inoltre la maggior parte dei progetti sui quali il dibattito si è ad oggi svolto sono molto risalenti (per restare agli esempi fatti della circonvallazione di Trento si parla dal 2013, della linea Roma Pescara dal 2002). Dunque le ragioni dei tempi lunghi dell'approvazione delle grandi opere vanno ricercate altrove.

**1.b) Dall'esperienza del primo biennio di funzionamento dell'istituto emerge una indicazione chiara: perché il dibattito possa coinvolgere effettivamente le collettività locali e i cittadini è necessario che il “pubblico” abbia la percezione della effettiva utilità della sua partecipazione. La partecipazione è percepita**

**come utile se il dibattito ha luogo in una fase anticipata, nella quale vi siano ancora margini per le modifiche progettuali, e se sono garantiti la completezza e la chiarezza delle informazioni sul progetto; il diritto di tutti di partecipare esprimendo la propria motivata opinione; la terzietà nella conduzione del dibattito.** Il ruolo di garanzia è oggi assolto dalla Commissione nazionale del dibattito pubblico (CNDP). E' da notare che l'art. 22 del d.lgs 18 aprile 2016, n. 50 (vigente codice appalti) nella sua originaria formulazione non prevedeva una figura e una funzione di garanzia del corretto svolgimento del dibattito. Il legislatore si è poi reso subito conto della lacuna e il primo correttivo al codice oggi in vigore (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56), ha introdotto la CNDP assegnandole la funzione di controllare le procedure e di impartire istruzioni generali per il loro corretto svolgimento. Le funzioni della Commissione sono ampliate dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76 che dà alla Commissione il compito di presentare ogni due anni al Governo e al Parlamento una relazione di sintesi dell'attività svolta e proposte di revisione della disciplina. Ulteriori competenze sono state attribuite alla CNDP dall'art. 46 del d.l. n. 77 del 2021, conv. in l. 108 del 2021 sulla Governance del PNRR. La Commissione è stata nominata nel dicembre 2020 e si è subito messa al lavoro. Ha emanato le opportune istruzioni operative che hanno consentito l'avvio dei dibattiti. Il ruolo della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico si è dimostrato dunque essenziale per l'avvio e per il successo dei dibattiti pubblici.

**§ 2 – Cosa nell'esperienza non ha funzionato e cosa si può migliorare: a) nella Commissione; b) nella gestione dei singoli dibattiti; c) nella procedura.**

Il primo biennio di funzionamento del dibattito pubblico ha al tempo stesso evidenziato alcuni limiti e alcune ambiguità della disciplina vigente. Nella sua Relazione al Parlamento e al Governo, la Commissione ha indicato le revisioni della disciplina vigente che l'esperienza maturata indica come opportune perché il dibattito pubblico possa dispiegare appieno la propria efficacia e produrre gli effetti utili sopra evidenziati (il miglioramento dei progetti delle opere, la mitigazione dei conflitti)

**2.a)** La Commissione nazionale del dibattito pubblico è priva di una propria organizzazione e di risorse umane e strumentali proprie. La sua stessa configurazione istituzionale è ancor oggi ambigua, non essendo esattamente definita in sede legislativa. Queste circostanze hanno indubbiamente pesato molto in questo primo biennio. Lo stesso funzionamento della Commissione è rimasto affidato all'entusiasmo dei suoi componenti che sono stati chiamati a prestare il proprio impegno a titolo assolutamente gratuito.

Dopo questo primo periodo di rodaggio, il buon funzionamento del dibattito esige una Commissione che si veda riconosciuta una propria, solida configurazione istituzionale, una conseguente e coerente struttura organizzativa, proprie risorse strumentali e poteri adeguati. In primo luogo il potere di individuare, con un certo margine di discrezionalità, le opere da sottoporre a dibattito pubblico. Il sistema attuale che rimette alla legge o a regolamento l'individuazione delle opere da sottoporre a dibattito comporta il rischio che il dibattito possa essere avviato quando non presenta alcuna utilità oppure omesso quando potrebbe produrre effetti positivi. In secondo luogo andrebbero riconosciuti alla Commissione poteri più incisivi di monitoraggio nonché di organizzazione e gestione del singolo dibattito.

**2.b)** Altra figura che merita qualche aggiustamento, nella opinione della Commissione, è quella del coordinatore. Oggi il coordinatore è designato dal Ministero competente per materia o dalla stazione appaltante tramite gara. Di fatto, nei dibattiti fino ad oggi svolti o avviati, il ruolo di coordinatore è sempre stato attribuito ad un professionista esterno selezionato dalla stazione appaltante per gara. Nessun dirigente pubblico si è mai proposto.

Questo sistema presenta due inconvenienti: a) non offre adeguate garanzie di neutralità rispetto al soggetto interessato alla realizzazione dell'opera, b) allunga i tempi poiché la scelta del professionista privato implica una gara ed lo svolgimento della gara richiede tempo.

La proposta formulata dalla CNDP nella sua Relazione è perciò nel senso di attribuire alla Commissione stessa il compito di nominare il coordinatore selezionandolo all'interno di un elenco di dirigenti pubblici e professionisti in possesso di requisiti di esperienza e professionalità.

2.c) Quanto ai profili più propriamente procedurali, la disciplina oggi vigente prevede che il dibattito (e cioè la serie di incontri di informazione, discussione e gestione dei conflitti di cui esso si compone) si concluda entro centoventi giorni (quarantacinque per i dibattiti relativi alle opere finanziate dal PNRR).

Il termine è forse eccessivamente breve, specie quello abbreviato. Una migliore organizzazione del procedimento è tuttavia possibile. Il termine di centoventi (o quarantacinque) giorni oggi non decorre dal momento della indizione del dibattito. Una volta indetto il dibattito, alla stazione appaltante è assegnato un tempo di novanta giorni per la pubblicazione del dossier di progetto (che è definito come il documento che illustra in linguaggio chiaro e comprensibile le caratteristiche dell'intervento) e per l'espletamento della gara ai fini della nomina del coordinatore.

Quindi non appena indetto il dibattito si apre un periodo di sospensione che ha una durata pressoché pari a quella del dibattito stesso. E' un effetto negativo che potrebbe essere evitato, con notevole risparmio di tempo, se il compito di nominare il coordinatore fosse attribuito alla Commissione, come sopra ipotizzato, e se la pubblicazione del dossier di progetto fosse anticipata al momento dell'indizione del dibattito. La anticipazione della pubblicazione del dossier è in effetti possibile poiché si tratta di un documento che la stazione appaltante predispone immediatamente per presentare il progetto al Consiglio superiore dei lavori pubblici. Dunque non ha senso ritardarne la diffusione presso il pubblico.

### **§ 3. i punti critici della proposta di riforma del dibattito pubblico di cui all'art. 40 e all'allegato 1.6 dello schema del nuovo codice dei contratti.**

Il modello di dibattito pubblico delineato dall'art. 40 e dall'Allegato 1.6 del nuovo codice appalti presenta, ad avviso della Commissione, gravi criticità.

La completezza e la chiarezza delle informazioni, il diritto di tutti di esprimere la propria motivata opinione, la terzietà nella conduzione del dibattito non sono in alcun modo garantiti.

La Commissione, che fino ad oggi con la sua attività regolatoria e di monitoraggio ha svolto un ruolo di garanzia del rispetto di quelle regole, non è rafforzata bensì "abrogata".

La gestione del singolo dibattito è affidata ad un soggetto, il responsabile, che non solo non risponde in alcun modo alla Commissione che è abrogata, ma può essere addirittura un dipendente della stazione appaltante.

Salvo i casi di dibattito pubblico obbligatorio, la decisione di indire il dibattito è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante o dell'ente concedente che "può indire il dibattito pubblico ove ne ravvisi l'opportunità".

La legittimazione ad intervenire nel dibattito non è riconosciuta ai singoli cittadini. Detta limitazione non solo costituisce una violazione della convenzione di Aarhus di cui l'Italia è firmataria, ma comporta l'esclusione dal dibattito di una componente che nell'esperienza ha svolto un ruolo attivo e propositivo.

Il contraddittorio è fatto consistere nell'invio di osservazioni e memorie da parte dei soggetti legittimati (le sole Regioni, o Enti locali, o Associazioni e Comitati interessati all'intervento in ragione degli scopi statutari, con esclusione quindi di Associazioni e Comitati costituiti ad hoc). Il contraddittorio è quindi cartaceo o al più si svolge su piattaforma telematica, con esclusione di quelle forme di incontro tra le collettività e la stazione appaltante che nella esperienza si sono dimostrate più utili ai fini del confronto.

La relazione finale sullo svolgimento del dibattito descrive sinteticamente le proposte e le osservazioni pervenute ed addirittura può indicare quelle osservazioni e proposte ritenute meritevoli di accoglimento. In tal modo il responsabile, che redige la relazione finale, perde definitivamente il ruolo di terzietà potendosi esprimere sul merito delle questioni dibattute.

Gli esiti del dibattito sono valutati esclusivamente dalla stazione appaltante e dunque neppure emergono in sede di conferenza di servizi finale.

Il modello di dibattito pubblico che emerge dallo schema del codice contraddice in pieno i principi di terzietà e neutralità, trasparenza e inclusività il cui rispetto si è dimostrato essenziale per il buon funzionamento del dibattito nella esperienza di questo primo biennio e che invece avrebbero dovuto essere ancora rafforzati ed ulteriormente presidiati, secondo le indicazioni sopra sintetizzate più ampiamente formulate dalla CNDP nella sua Relazione al Parlamento e al Governo.

Lo schema del nuovo codice appalti segna un passo indietro **deciso** rispetto ad un percorso già intrapreso e che aveva prodotto risultati utili. La Commissione auspica un profondo ripensamento.