



Europe and Middle East  
promoting the power  
of facilitation worldwide

**act:onaid**  
— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

**Argomenti**  
2000  
Associazione  
di amicizia politica  
[www.argomenti2000.it](http://www.argomenti2000.it)



## Analisi delle modifiche relative all'istituto del dibattito pubblico contenute nella bozza di revisione del codice dei contratti

E' stata diffusa, a partire dalla fine di Ottobre, la bozza di riforma del Codice dei Contratti Pubblici predisposta dalla Commissione di esperti del Consiglio di Stato cui era stato affidato il compito dal Governo Draghi in base alla legge delega n. 78 del 2022. Si tratta di uno schema composto da 230 articoli suddivisi in 5 libri che andrà nei prossimi giorni alle Commissioni lavori pubblici di Camera e Senato per un parere obbligatorio ma non vincolante per il Governo e che, una volta approvato dal nuovo Consiglio dei Ministri, porterà all'abrogazione del D.Lgs. n. 50/2016 dalla data in cui entrerà un vigore il nuovo Codice.

Lo "svecchiamento" del codice degli appalti e la sua armonizzazione alla normativa dell'Unione europea è uno degli obiettivi richiesti dall'Europa ai fini dell'attuazione del PNRR ed ha a che fare con la semplificazione e la riduzione dei tempi, oltre che con i principi di non discriminazione, legalità, trasparenza, riduzione del contenzioso, ecc.

La riforma avrebbe dovuto introdurre modifiche alla disciplina del dibattito pubblico *"al fine di rendere le scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse"* (legge delega n. 78/2022).

**L'Articolo 40. Dibattito Pubblico, che andrà a sostituire l'attuale Art. 22. Trasparenza nella partecipazione di portatori d'interesse e Dibattito Pubblico, non sembra però rispondere affatto a questi criteri ispiratori, poiché propone una nuova versione del Dibattito Pubblico burocratica e assolutamente inefficace ai fini della ricomposizione dei conflitti e del miglioramento delle scelte, e che presenta gravi criticità dal punto di vista delle tempistiche previste, del ruolo del coordinatore, dell'inclusione e della qualità del coinvolgimento, dell'esistenza e del ruolo della Commissione Nazionale.**

In sostanza, nella nuova formulazione, che insieme alla riforma del Codice dovrà essere approvata definitivamente entro marzo 2023, il Dibattito Pubblico si apre con la pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente di una relazione contenente il progetto dell'opera e l'analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali.

Entro 60 giorni da tale pubblicazione, *"le amministrazioni statali interessate alla realizzazione dell'intervento, le regioni e gli altri enti territoriali interessati dall'opera, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dall'intervento, possono presentare osservazioni e proposte"*, quindi il Responsabile del Dibattito Pubblico ha altri 60 giorni per *"redigere e una sintetica descrizione delle proposte e delle osservazioni pervenute, con l'eventuale indicazione di quelle ritenute meritevoli di accoglimento"*. Tale relazione conclusiva è pubblicata sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente e conclude la

procedura di Dibattito Pubblico. Gli esiti del dibattito, ivi comprese eventuali proposte di variazione dell'intervento, sono valutati dalla stazione appaltante o dall'ente concedente ai fini dell'elaborazione dei successivi livelli di progettazione. Resta invece ferma la disciplina prevista da specifiche disposizioni di legge per il dibattito pubblico afferente agli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.

Rispetto all'Art. 22 oggi in vigore, la durata del Dibattito Pubblico viene dimezzata (60 giorni invece che quattro mesi) mentre sono raddoppiati i tempi di redazione della relazione finale da parte del responsabile (60 giorni invece che 30), ma la cosa più preoccupante è che scompaiono proprio quegli elementi di qualità che rendevano lo strumento credibile ed efficace:

- **Sparisce l'obbligo di rendicontazione degli esiti della consultazione pubblica**, *“comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse, che il precedente Codice chiedeva di pubblicare, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione”*.
- **Scompare ogni riferimento alla Commissione Nazionale Dibattito Pubblico**, istituita 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”*; un organismo collegiale trans-ministeriale che presta gratuitamente il proprio impegno per valutare e monitorare l'efficacia dello strumento.
- **Non si fa cenno all'impegno dell'amministrazione aggiudicatrice o del proponente l'opera di “curare lo svolgimento della procedura”**, anzi, sembra che persino l'indicazione delle osservazioni meritevoli di accoglimento sia delegata al responsabile del Dibattito Pubblico che invece dovrebbe essere un mediatore terzo e neutrale rispetto agli interessi in gioco. Sembra addirittura che il Dibattito Pubblico possa essere svolto come una mera raccolta di osservazioni individuali senza alcun “dibattito”, senza spiegazione del progetto e delle sue ragioni, senza confronto tra chi propone l'opera e chi ne subisce gli impatti o semplicemente vuole capire quali sono le ricadute di un investimento pubblico per l'economia e la società.
- **Viene limitata la partecipazione ai soli “portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati cui possa derivare un pregiudizio dall'intervento”**, dimenticando il Freedom of Information Act (Foia), il Libro Bianco sulla governance europea e la normativa comunitaria, in particolare la Convenzione di Aarhus (sottoscritta anche dall'Italia e giuridicamente vincolante) che prevede che per ogni progetto che ha un impatto considerevole sull'ambiente, le abitudini di vita, gli aspetti socioeconomici, i cittadini abbiano il diritto di partecipare ed essere informati, anche su come i loro punti di vista sono stati presi in considerazione.

Manca ancora l'Allegato XI, il regolamento che definirà i casi di Dibattito Pubblico obbligatorio e le modalità di partecipazione e svolgimento, ma è evidente che la nuova impostazione che è stata data allo strumento non va certamente nella direzione della garanzia di trasparenza, fiducia e rispondenza ai fabbisogni delle comunità! Stravolge invece inspiegabilmente il Dibattito Pubblico, trasformandolo da innovativo dispositivo di progettazione più attenta ai bisogni dei territori (non a caso l'Art. 23 del Codice Appalti prevede che i suoi costi siano inseriti tra gli oneri di progettazione) a mero adempimento formale che non prevede neppure i requisiti di qualità suggeriti dalle Linee guida sulla consultazione pubblica, dalle raccomandazioni elaborate a livello internazionale dall'OCSE in materia di governo aperto, dai principi dell'Open Government Partnership il cui V Piano d'Azione Nazionale impegna l'Italia anche a specifiche azioni di promozione e potenziamento del Dibattito Pubblico.

Un mese o due in più di dialogo con i territori sono irrilevanti nel lungo percorso di progettazione e approvazione di un'opera pubblica e non sono certamente motivo di ritardo, se consentono di chiarire preoccupazioni e conflitti o addirittura permettono di individuare correzioni che sarebbe stato molto più costoso introdurre in corso d'opera. Ma se alle comunità locali non è consentito di informarsi adeguatamente e partecipare attivamente al processo decisionale, il Dibattito Pubblico diventa un inutile adempimento burocratico che fa ancora più arrabbiare, innescando quelle forme di avversione sociale e politica che ostacolano la realizzazione di un qualsiasi impianto o infrastruttura.

**Invitiamo quindi il nuovo Governo a rigettare una proposta di revisione che stravolge un potente e innovativo strumento di dialogo e ascolto reciproco finalizzato ad avvicinare le posizioni e prevenire i conflitti, portando benefici sia in termini di trasparenza e democraticità delle decisioni sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa.**

La nostra speranza è che, se si decide di intervenire sulla disciplina del Dibattito Pubblico, lo si faccia per rendere questo strumento più credibile ed efficace e non per snaturarlo ed annullarne qualsiasi utilità.

*Il documento è stato prodotto da AIP2 – Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica, ed è stato messo a punto insieme alle altre associazioni che lo hanno sottoscritto.*

*E' ancora possibile sottoscriverlo da parte di altre organizzazioni e associazioni.*