

Andrea Pillon¹,
Avventura Urbana

Il 26 febbraio 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo del nuovo decreto legge sugli appalti pubblici². Il nuovo Codice interviene in ambiti molto delicati e complessi che riguardano le procedure d'appalto, le regole per l'assegnazione delle concessioni, il riordino della disciplina in materia di contratti pubblici sino al superamento della tanto discussa "legge obiettivo".

L'aspetto sorprendente e in parte insperato, è che questa norma contiene anche importanti novità rispetto alla partecipazione dei cittadini nelle scelte pubbliche. Si introduce, infatti, l'istituto del dibattito pubblico, sul modello francese del *débat public* e il conseguente coinvolgimento delle comunità locali nella realizzazione di opere dal rilevante impatto ambientale, sociale ed economico.

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»³.

Si tratta davvero di una grande novità che potrebbe contribuire ad affrontare in modo sempre più innovativo i processi decisionali per la realizzazione delle opere pubbliche, provando così ad anticipare e gestire i conflitti che normalmente si generano con le popolazioni locali.

Della necessità di introdurre il dibattito pubblico anche in Italia se ne parlava da molto tempo. Negli anni sono stati infatti presentati e discussi diversi disegni di legge⁴ che però non hanno mai superato l'esame delle commissioni parlamentari.

Nonostante la mancanza di una legge nazionale di riferimento, non sono mancate in Italia alcune esperienze molto interessanti che hanno anticipato la normativa e stimolato la discussione intorno a questo strumento di partecipazione.

Public debate,
an opportunity
also for Italy

On February the 26th, 2016 the Italian Council of Ministers passed a law about public contracts². It addresses complex and sensitive issues regarding procedures and concession rules. It also reviews the existing public contract regulations including the much discussed «Legge Obiettivo».

The new law also contains some surprising and unexpected new procedures about involving communities in decisions concerning public works that have significant environmental, social and economic impact. A process called «Public Debate» and based on the French model of *débat public* should be applied to large infrastructure and construction projects and it is mandatory for «[...] large infrastructure works that have a major impact on the environment, cities and land»³.

It is really great news, because Public Debate could contribute to the public

La più importante di queste esperienze è sicuramente il dibattito pubblico che si è svolto a Genova nel 2009 che ha consentito di definire, dopo circa trent'anni di discussioni, il nuovo tracciato dell'autostrada A10 (la cosiddetta Gronda di Genova)⁵. Ad oggi il caso di Genova rappresenta l'unica esperienze italiana di dibattito pubblico su una grande opera.

Che cos'è il dibattito pubblico?

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.

Sono tre le fasi fondamentali di un dibattito pubblico. La prima è la presentazione pubblica del progetto, attraverso la pubblicazione di un approfondito *dossier* illustrativo del progetto in linguaggio non tecnico.

La seconda fase è una 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.

La terza fase è la conclusione del processo, che avviene con la redazione da parte della Commissione di gestione del dibattito pubblico di una relazione finale dove sono riportati gli esiti del dibattito stesso.

Attraverso il dibattito pubblico, si apre pertanto una arena di discussione pubblica, che per un tempo limitato (4-6 mesi), con-

works decision-making process and to assist in reducing the conflict that often takes place with local communities.

The opportunity of introducing Public Debate in Italy has been discussed for a long time. In recent years different bills⁴ have been submitted but they never progressed beyond Committee stage.

In the past some interesting experiences contributed to stimulate discussion about the benefits of Public Debate. The most influential one was carried out in Genova in 2009. It allowed an agreement to be reached about the new A10 highway route (Gronda di Genova)⁵, after discussions had gone on for more than 30 years without achieving any results. This was the first and only project in Italy where the principles of Public Debate were used and fully implemented.

What is Public Debate?

Public Debate is a process aimed to give proper information and discuss a project or a decision involving public interest. It allows the promoter to bring out criticisms and proposals coming from different groups of stakeholders including individuals.

Public Debate was created in France in 1995 through the «Law Barnier» in order to address the growing level of conflict with local communities affected by large infrastructure projects. It is composed of three phases.

The first phase presents the project to the public. It requires publishing a detailed dossier that must be written in non-technical language so that everyone can understand.

The second phase involves an open and wide discussion about the project's critical issues. The discussion must guarantee that all points of view

sente a tutti di esprimere le proprie posizioni, di avere accesso alle informazioni in un linguaggio comprensibile e soprattutto avere delle risposte ai moltissimi dubbi che normalmente accompagnano la realizzazione di una grande opera.

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 e infine curare la relazione conclusiva del dibattito.

L'aspetto estremamente interessante di questo strumento è che la parola finale, se realizzare o no l'intervento, spetta sempre al proponente dell'opera. Il dibattito pubblico, non fa altro che organizzare e gestire dei momenti di discussione pubblica che hanno lo scopo di fornire al proponente tutte le informazioni necessarie per prendere la decisione finale: realizzare l'opera così come era stata immaginata, modificarla in alcune sue parti, oppure decidere di non realizzarla.

Dei molti elementi innovativi che il dibattito pubblico potrebbe introdurre anche in Italia, ci si concentra in questa sede su quattro aspetti: l'importanza di anticipare le ragioni del conflitto; la valutazione dell'utilità delle opere; la trasparenza e la comunicazione pubblica; e infine il ruolo della Commissione di gestione del dibattito pubblico.

Dialogare prima che i conflitti esplodano

Il primo problema che il dibattito pubblico cerca di evitare è quello di mettere i territori di fronte al fatto compiuto, ossia, nell'impossibilità di discutere l'intervento se non per limitati aggiustamenti poco significativi.

Il primo problema che il dibattito pubblico cerca di evitare è quello di mettere i territori di

are listened to and discussed with contributions from experts.

In the third and last phase of Public Debate the Management Commission prepares a final report about its outcomes.

Public Debate creates a public discussion arena. For a limited period of time (4-6 months) everyone has access to comprehensible information about the project under discussion. Everyone is entitled to express their own opinions and, most importantly, the many questions that large projects often arouse can be answered.

Public Debate must be organized and managed by an independent Commission. Its tasks are to approve the initial information dossier; to take care of public communication; to run public meetings and thematic groups; and write the final report.

In Public Debate the 'last word' about

the project is always left to the promoter. The debate organizes and manages public discussion that aims to give the promoter all the information needed for a final decision. Options could be to proceed, modify or withdraw the project.

Public Debate will introduce many innovative elements in Italy. This article focuses on four of them: foreseeing possible reasons for conflict; evaluating the project benefits; importance of open public communication and role of Public Debate Management Commission.

Creating a dialogue, before conflict emerges

Public Debate contributes to the avoidance of the most critical issue: imposing on local communities decisions that can't be discussed or modified apart from the most minor

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

Il discutere prima di decidere ha degli indubbi vantaggi sia per la collettività che per il proponente.

Per la collettività, partecipare a un dibattito pubblico, significa poter ricevere informazioni spesso negate o difficili da comprendere, formarsi un'idea in modo consapevole attraverso l'ascolto dei diversi punti di vista (compresi i pareri tecnici e scientifici), proporre soluzioni e alternative che dovranno essere ascoltate e discusse, prendere consapevolezza della difficoltà dei problemi da affrontare e delle possibili soluzioni da adottare.

Ma l'aspetto forse più importante per i cittadini è quello di prendere parte, attraverso il dibattito pubblico, a un processo decisionale strutturato dove tutte le posizioni in campo hanno pari dignità⁶. Il dibattito cerca infatti di far esprimere tutti gli interessati: i favorevoli e i contrari all'opera, gli esperti di settore, le categorie economiche, gli enti e le amministrazioni pubbliche. È infatti attraverso la comprensione della pluralità delle posizioni in campo che si favorisce il formarsi di un'opinione consapevole e matura da parte di tutti i soggetti che prendono parte al dibattito. Per il proponente il dibattito pubblico è in primo luogo uno straordinario 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.

Si tratta quindi di raccogliere e anticipare tutte quelle osserva-

aspects. The new law about public contracts makes this very clear. Public Debate must start when projects are still in their feasibility study phase before strategic and technical decisions are made.

To hold a debate before taking decisions has certain benefits for both promoters and communities.

For communities, taking part in a Public Debate means receiving information that is otherwise often denied or difficult to understand; being able to develop an informed opinion through listening to different points of view including scientific and technical ones; proposing alternative solutions that will be discussed and increasing their awareness about the complexity of problems and possible solutions.

The most relevant outcome of Public Debate is that people can take part in a structured decision-making process

where all points of view have equal dignity⁶. All stakeholders are asked to give their opinions and this includes the public, experts, business communities, institutions and public authorities. Understanding all the different points of view assists participants in developing more informed and responsible opinions.

Public Debate gives promoters an invaluable learning tool. Stakeholders bring to the discussion critical issues that they can consider before the project design phase. Promoters are usually confronted with these issues when the project goes through authorization phases. However modifying the design in the initial phase is costly and forces promoters to review previous decisions or to break agreements with authorities.

Public Debate enables these critical issues to emerge, allowing solutions to

zioni e proposte che normalmente i proponenti si trovano ad affrontare quando il progetto viene sottoposto alle varie procedure di valutazione. Con una differenza però: anticipare i problemi significa predisporre per tempo le possibili soluzioni senza attendere che queste emergano, spesso in modo conflittuale, quando il progetto è già stato in parte elaborato. Modificare un progetto, per quanto a uno stadio iniziale, costa comunque molto denaro e soprattutto costringe i proponenti a rivedere soluzioni progettuali già assunte o a disattendere accordi e prescrizioni di altre amministrazioni.

Il dibattito pubblico cerca pertanto di far emergere, prima che i conflitti si manifestino, tutti gli elementi utili affinché il cittadino possa formarsi ed esprimere la propria posizione, e il proponente possa raccogliere i suggerimenti e le osservazioni del pubblico per migliorare la progettazione dell'opera.

L'opzione zero e l'utilità delle opere

Il secondo problema che il dibattito pubblico tenta di affrontare riguarda l'utilità delle opere e la cosiddetta "opzione zero". Su questo punto il nuovo Codice degli appalti non è molto chiaro perché non prevede che il dibattito si possa concludere con la decisione di non realizzare l'intervento (alternativa invece prevista nella legislazione francese). L'opzione zero, per quanto non esplicitamente citata, è però alla base del dibattito pubblico e non può nei fatti essere esclusa. Nel caso della Gronda di Genova, per quanto la realizzazione dell'opera non fosse in discussione, gran parte del dibattito si è concentrato proprio sull'utilità dell'opera e sull'opportunità di realizzarla, sulla sua efficacia trasportistica e sulle relazioni che questa avrebbe innescato con le altre infrastrutture in programmazione

be found and avoiding conflict arising during the design phase.

In short, Public Debate aims to clarify all the project aspects that the general public needs to know in order to express an informed opinion before conflict emerges. Taking into account comments and proposals from local communities and other stakeholders often allows promoters to improve the project design.

"Zero option" and the project benefits

Another issue Public Debate addresses is the evaluation of project benefits and the "zero option" (project cancellation). The new law about public contracts, unlike the French law, doesn't clarify this aspect as it doesn't mention the possibility that Public Debate could end with project cancellation. Even if not explicitly mentioned in the Italian law the "zero option" is essen-

tial to Public Debate and can't be excluded. In the Genova highway debate abandoning the project wasn't on the agenda but most of the discussion was centered on the project benefits and on the reasons why it should go ahead. It focused on the project effectiveness regarding the transport system and its consequences on other planned or under construction infrastructures. Public Debate initial discussion must include the rationale for the project and the expected benefits. This is crucial for both communities and promoters.

In order to discuss project benefits, promoters need to explain the strategic approach informing their choices and the problems the project aims to solve. They also have to explain why alternative solutions have been discarded and which are the pros of the project against the cons of not pro-

ceeding with it. This is not just a matter of weighing costs and benefits, it is a matter of sharing a specific scenario or discussing alternative ones (with and without the proposed project). Thanks to the outcome of discussion promoters can understand if the project is likely to proceed and the level of public acceptance.

Another issue also needs to be taken into account. More and more often local opposition to projects is not or not only about the location, but the justification. This kind of argument has nothing to do with the NIMBY syndrome (not in my back yard), because it is not related to selfish interests (you can go on with the project, provided it is not here) but to the justification behind public decisions (what's the point of the project when money could be used for something more useful and with less impact?). Public

o in fase di realizzazione. Aprire una discussione pubblica su un'opera non può pertanto prescindere dalla valutazione della sua utilità e dalle ragioni della sua realizzazione. Discutere dell'utilità dell'opera ha poi un altro evidente vantaggio sia per il proponente che per la collettività. Per chi propone l'intervento confrontarsi sull'utilità dell'opera significa ragionare sugli aspetti strategici e di sistema che stanno alla base delle scelte effettuate, esplicitare quali sono i problemi che l'intervento vuole risolvere, argomentare le soluzioni alternative che sono state scartate e soprattutto mettere in evidenza i vantaggi che si avrebbero con la realizzazione dell'opera e gli svantaggi di una scelta contraria. Non si tratta banalmente di fare un'analisi costi-benefici dell'opera ma di provare a condividere, o per lo meno a discutere, scenari alternativi di sviluppo (con e senza l'opera). 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.

Vi è poi un altro aspetto da tenere presente. Sempre più spesso le opposizioni locali non contestano la localizzazione delle opere, o per lo meno non contestano solo questo aspetto, ma fanno riferimento alla loro utilità. Siamo pertanto di fronte all'emergere e al consolidarsi di posizioni che non hanno nulla a che vedere con la cosiddetta sindrome NIMBY (*not in my back yard*) perché in discussione non sono più gli interessi specifici dei territori (fate l'opera ma non a casa mia) ma le ragioni profonde che sono alla base delle scelte pubbliche (perché fare grandi opere dannose e inutili quando le risorse per realizzarle potrebbero essere impiegate altrove). Un dibattito pubblico su una grande infrastruttura, anche se non esplicitamente previsto dal nuovo Codice, non potrà mai eludere questi argomenti e dovrà nei fatti sempre confrontarsi con l'opzione zero.

Debate about large infrastructure projects can't avoid these arguments and will have to face the zero option anyway, even if the new Italian law doesn't mention it.

Public open communication

When public works are planned in Italy, frequently full information is lacking or difficult to access. The existing authorization procedures actually require some public communication activity such as writing reports that avoid using technical language, but the responsibility for it lies entirely on the promoter. In Public Debate, on the contrary, discussion with local communities can start only after the Debate Management Commission, not the promoter, has approved a thorough and detailed dossier about the project.

In other ways, through Public De-

La trasparenza e la comunicazione pubblica

Il terzo problema che affronta il dibattito pubblico è quello della mancanza o della scarsa accessibilità alle informazioni che spesso accompagnano la realizzazione di un'opera pubblica. Gli attuali processi autorizzativi prevedono già diverse forme di comunicazione pubblica (come ad esempio l'obbligo per il proponente di predisporre relazioni in linguaggio non tecnico) che restano però in capo al proponente dell'opera.

Il dibattito pubblico prevede invece che il processo di confronto con le realtà locali si apra solo dopo l'approvazione da parte della Commissione che gestisce il dibattito di un approfondito ed esaustivo *dossier* di presentazione del progetto.

Attraverso il dibattito pubblico si introduce pertanto un elemento di terzietà e di indipendenza rispetto alle informazioni che si forniscono al pubblico. È infatti compito della Commissione assicurarsi che le informazioni fornite dal proponente siano complete, comprensibili e facilmente accessibili.

Il nuovo Codice degli appalti pone una forte attenzione sugli aspetti informativi e comunicativi prevedendo 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».

Analoga attenzione non è invece dedicata alla Commissione per il dibattito pubblico di cui per il momento non si fa menzione (ma stiamo ancora attendendo i decreti attuativi che dovranno regolamentare l'organizzazione e la gestione dell'intero dibattito).

bate, communities are provided with independent third party information. It is the Commission's responsibility to ensure that all the information the promoter supplies is complete, comprehensible and accessible.

The new law about public contracts stresses the importance of information and communication. It requires that «technical-economic feasibility studies and other documents concerning the project are accessible to the public; an email address of the promoter is available at all time and all the incoming remarks are filed; the Public Debate outcome is published». The law doesn't pay the same level of attention to the Commission in charge of managing the debate. Actually it doesn't even mention it but this is likely to be dealt with by the Public Debate executive regulations that are still to be published.

Public Debate Management Commission

The role of the Commission is of paramount importance and it must be properly discussed as soon as possible. In France, where Public Debate is more than 20 years old, a national independent commission, Commission Nationale du Débat Public (www.debatpublic.fr), is in charge of all the promotion and management activities related to it. The French Commission directly manages Public Debates about issues of national interest and it appoints specific Commissions to manage debates of local interest. Usually members of the various Commissions are influential and expert people who the communities recognize as independent. The Commission members must not have direct interests in the project nor have established relationships within the local community.

La Commissione di gestione del dibattito pubblico

Sull'importante ruolo della Commissione è necessario avviare sin da subito alcune riflessioni. In Francia, dove il dibattito pubblico esiste da oltre vent'anni, tutte le attività di promozione, organizzazione e gestione del dibattito sono affidate a una commissione nazionale indipendente: la *Commission nationale du débat public*⁷. Quest'ultima, oltre a gestire i grandi dibattiti su questioni di interesse nazionale, ha il compito di nominare le Commissioni che organizzano e svolgono i dibattiti a livello locale. I rappresentanti di queste commissioni sono normalmente figure esperte e autorevoli, riconosciute dai territori come autonome e indipendenti rispetto all'oggetto del dibattito. In altre parole, i membri della Commissione per essere nominati, oltre che conoscere le materie in discussione, non devono avere interessi diretti nella realizzazione dell'opera o avere legami e relazioni territoriali consolidate. L'autorevolezza e la terzietà della Commissione rappresenta pertanto un elemento essenziale per dare credibilità all'intero processo di discussione pubblica. Alla Commissione è infatti chiesto di svolgere un ruolo delicatissimo: essere equidistante dagli interessi in campo; garantire il rispetto delle regole del gioco; consentire l'accesso al processo a tutti i soggetti interessati e soprattutto mettere al primo posto l'interesse pubblico.

Il nuovo Codice degli appalti non sembra dedicare la giusta attenzione a questi aspetti, che se sottovalutati rischiano di vanificare la straordinaria portata della riforma. Siamo ormai a un passo dall'introduzione anche in Italia del dibattito pubblico e l'esperienza francese dovrebbe insegnarci che la terzietà e l'indipendenza di chi è chiamato a dirigere il processo è una prerogativa che non può essere dimenticata.

For Public Debate to be reliable, authoritativeness and independence are essential requirements of the Commission as its role is very delicate. It has to be neutral with regard to the interests around the table; it must ensure that the 'rules of the game' are followed and that access to the debate is allowed to any interested party. Above all, the Commission must place public interest before anything else.

The new law about public contracts does not seem to pay due attention to these aspects. If underestimated, they can undermine the extraordinary potential value of Public Debate, that will soon be implemented in Italy. French experience teaches the importance that an independent third party is in charge of Public Debate.

NOTES

¹ Andrea Pillon is administrator of Avventura Urbana Srl and an expert in Public debate and conflict mediation. For over 20 years he has been in charge of mediation and public engagement with reference to public infrastructure projects. He managed the first example of Italian Public Debate, concerning the A10 highway doubling project (Gronda di Genova).

² The new law implements the European directives 2014/23/UE, 2014/24/UE and 2014/25/UE with reference to concession contracts as well as public contracts and procedures in the water, energy, transport and postal services sectors. It also reviews all the national existing rules and regulations about public contracts for works, services and supplies.

³ The nature and size threshold of projects that must be submitted to Public

NOTE

¹ Andrea Pillon, amministratore di Avventura Urbana ed esperto in dibattito pubblico e mediazione dei conflitti sulle grandi opere. Ha svolto per vent'anni attività di mediazione e public engagement nel campo delle infrastrutture di interesse pubblico. Fra gli altri progetti si è occupato del primo dibattito pubblico in Italia su una grande infrastruttura (raddoppio dell'autostrada A10, "Gronda di Genova").

² Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

³ Le soglie e le tipologie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico saranno definitive con apposito decreto dal Ministero delle Infrastrutture.

⁴ Senato della Repubblica, XVI Legislatura, disegno di legge n. 2037 del 24 febbraio 2010; Camera dei Deputati, XVII Legislatura, proposta di legge n.

151 del 15 marzo 2013. Tra le attività di studio e promozione del dibattito pubblico si segnala inoltre l'attività svolta dalla Fondazione Italiadecide con la pubblicazione del volume *Infrastrutture e competitività 2013* e l'organizzazione del seminario "Prevenzione e gestione dei conflitti nella realizzazione di grandi infrastrutture", tenutosi alla Camera dei Deputati il 30 gennaio 2012.

⁵ Il dibattito pubblico di Genova si è svolto dal 1° febbraio al 30 aprile del 2009. Sono stati organizzati e gestiti sei incontri pubblici di presentazione del progetto, cinque incontri tematici e svariati tavoli di mediazione su specifici argomenti. La Commissione di gestione del dibattito era presieduta da Luigi Bobbio.

⁶ Il nuovo Codice degli appalti prevede all'art. 22 comma 1 che «i contributi e i resoconti [del dibattito pubblico] sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori» e aggiunge al comma 4 che «gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze dei servizi».

⁷ Cfr. www.debatpublic.fr.

Debate will be decided by a specific decree from the Infrastructure Ministry.

⁴ Republic Senate, XVI Legislature, decree law n° 2037, date 24/02/2010; Chamber of Deputies, XVII Legislature, law proposal n° 151, date 15/03/2013. Among the studies and activities in favour of Public debate, two initiatives by the Foundation Italiadecide need to be mentioned: the book «Infrastructure and competitiveness 2013» and the seminar held at the Chamber of Deputies on January the 30th, 2012 «Conflict prevention and management when planning large infrastructure».

⁵ The Genova Public debate lasted from February 1st to April 30th, 2009.

Six general public meetings, five thematic meetings and many mediation groups about various issues were held. The Debate Management Commission was chaired by Luigi Bobbio.

⁶ The n° 22 Article, paragraph 1, of the new law about public contracts requires that «[...] Public Debate contents and reports are published and given the same visibility as the project documents prepared by authorities». The paragraph 4 adds that «[...] Public Debate outcomes and all the received comments must be evaluated during the definitive design phase and within the *conferenze dei servizi* (service conferences)».