



Osservazioni del WWF Italia
sullo schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici
(Atto di Governo N. 19)

Qui di seguito si presentano le osservazioni puntuali del WWF Italia su alcune disposizioni rilevanti dal punto di vista ambientale del Titolo II, Parte III dello schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici (Atto di Governo N. 19) sottoposto a parere parlamentare.

Articolo 38
Localizzazione e approvazione del progetto delle opere

All'articolo 38 dell'Atto di Governo N. 19, Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici, si stabilisce che ai fini dell'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica nonché della localizzazione dell'opera, la stazione appaltante o l'ente concedente convochi una conferenza dei servizi semplificata ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990 n. 241 (comma 3).

Tale conferenza dei servizi è previsto si concluda nel termine di 60 giorni dalla sua convocazione *prorogabile su richiesta delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi di cui all'art. 14-quinquies comma 1 della citata legge n. 241/1990 una sola volta per non più di 10 giorni* (comma 9) e la determinazione conclusiva, che approva il progetto e perfeziona l'intesa tra gli enti territoriali interessati anche alla localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica, *comprende il provvedimento di VIA* (comma 10).

Ora, con riferimento alla procedura di VIA di cui al decreto legislativo 152/2006 c'è da ricordare rispetto alle modalità e ai tempi del suo svolgimento che:

- entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione del progetto chiunque può prendere visione e inviare proprie osservazioni all'autorità competente *anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi* (art. 24, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006);
- l'autorità competente, nel caso di progetti di competenza statale, valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto anche delle eventuali informazioni supplementari fornite, tra l'altro, dai risultati delle consultazioni e adotta il provvedimento di VIA entro il termine di 60 giorni, acquisito il concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura (art. 25, commi 1 e 2 del d.lgs. 152/2006);
- nel caso si tratti di progetti di competenza statale compresi nel PNRR, nel fondo complementare o nel PNIEC dopo la chiusura della fase delle consultazioni ridotta a 30 giorni, la Commissione speciale di VIA si esprime nei successivi 30 giorni e nel termine di ulteriori 30 giorni, il direttore generale del Ministero dell'ambiente adotta il provvedimento di VIA,

previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di 20 giorni (art. 25, comma 2-*bis* del d.lgs. 152/2006).

Si può capire facilmente come il termine di soli 60 giorni indicato dall'art. 38 dell'AG N. 19 per lo svolgimento della Conferenza dei Servizi non sia conciliabile con il perfezionamento della procedura di VIA a seguito dell'acquisizione da parte della autorità competente nella fase di consultazione di tutte quelle informazioni e indicazioni utili alla definizione del provvedimento conclusivo, a meno di evidenziare che si tratta di termini al netto di quelli necessari per lo svolgimento del subprocedimento di VIA

Né si può considerare sufficiente e congruo che, come previsto dal richiamato comma 9 dell'art. 38 dell'AG N. 19, sia contemplata la possibilità di una proroga di soli 10 giorni del termine di 60 giorni per lo svolgimento della conferenza dei servizi, proroga che dovrebbe avvenire *su richiesta*, come abbiamo visto, delle amministrazioni di cui al comma 1 dell'art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990, cioè di quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini.

Il differimento del termine non può essere un'opzione ma deve costituire una regola nel caso siano da valutare le ricadute sull'ambiente e il paesaggio. D'altra parte la stessa conferenza dei servizi semplificata ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 241/1990 (richiamata dall'art. 38, comma 3 dell'AG N. 19) stabilisce chiaramente che il termine perentorio di 45 giorni entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere in quel caso le proprie determinazioni, sia fissato in 90 giorni *se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini.*

Quindi, in conclusione, in coerenza con quanto stabilito dalla legge 241/1990, si suggerisce di modificare l'articolo 38 dell'AG N. 19 nel seguente modo:

Al comma 9, primo periodo, sostituire le parole da “*prorogabile,*” a “*10 giorni*” con le seguenti: “*ovvero nel termine di 90 giorni se tra le amministrazioni partecipanti alla conferenza dei servizi vi siano le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini.*”

Articolo 39

Programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale

All'articolo 39 dell'Atto di Governo N. 19 si disciplinano le procedure di pianificazione e programmazione, oltre che di progettazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale stabilendo, in estrema sintesi, che sia il governo a classificare un'infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale con delibera del Consiglio dei ministri, definendo così un elenco di infrastrutture che viene inserito nel documento di economia e finanza e ricomprende, tra le altre, indicazioni sulla sostenibilità ambientale delle scelte (combinato disposto dei commi da 1 a 3).

Ora, vale la pena ricordare che per valutare la sostenibilità e l'impatto ambientale di piani e programmi, come richiesto dalla Direttiva europea 2001/42/CE e disciplinato dal Titolo II del d.lgs.

n. 152/2006, esiste lo strumento della Valutazione Ambientale Strategica che, come stabilito dall'art. 4, comma 4, lettera a), del Testo Unico Ambientale ha il seguente scopo:

“a) la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.”

Si ricorda altresì che la VAS deve essere effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma e comunque durante la predisposizione dello stesso e comporta una fase di consultazione di 45 giorni e l'espressione di un parere motivato da parte dell'autorità competente entro il termine di successivi 45 giorni, parere finalizzato a migliorare la qualità ambientale e la sostenibilità del piano o programma (combinato disposto degli artt. 11, 14 e 15 del d.lgs. 152/2006).

Quindi, in conclusione, nel rispetto di quanto stabilito dal d.lgs. n. 152/2006 si suggerisce di modificare l'articolo 39 dell'AG N. 19 nel seguente modo:

Al comma 3, primo periodo, dopo le parole “L'elenco delle infrastrutture di cui al presente articolo” inserire le seguenti: “, previo svolgimento delle Valutazione Ambientale Strategica ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152,”

Articolo 40 ***Dibattito pubblico***

L'articolo 40 e l'Allegato I.6 dell'Atto di Governo N. 19 intervengono rispettivamente sull'art. 22 del d.lgs. n. 50/2016 e sul DPCM n. 76 del 2018 snaturando l'istituto del dibattito pubblico, così come si è andato a definire in particolare negli ultimi due anni.

Nella sua relazione al Governo e al Parlamento su “Il Dibattito Pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione”, ai sensi dell'art. 4, comma 6, lettera e) del DPCM n. 76/2018, è la stessa Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP), costituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che si sofferma sui limiti delle modifiche che si intendono introdurre con lo schema di decreto legislativo AG N. 19, rilevando che queste *segnano un grande passo indietro nell'affermazione del nostro ordinamento di questo importante strumento di democrazia partecipativa.*

Nella richiamata relazione (pagine 2 e 3), in maniera del tutto condivisibile, si afferma che la nuova disciplina del Dibattito Pubblico introdotta dall'art. 40 e dall'Allegato I.6 dell'AG N. 19, viene meno a:

1. *il principio di partecipazione.* Poiché al contrario di quanto previsto nel DPCM n. 76/2018 si stabilisce all'art. 40 comma 4 dell'AG N. 19 che la partecipazione sia consentita non a tutto il pubblico interessato ma ai soli portatori di interesse collettivi. Inoltre, invece di procedere all'ampia pubblicità garantita dall'art. 5 e alla articolata partecipazione del pubblico nei territori interessati di cui all'art. 8, comma 2 del DPCM n. 76/2018 al momento dell'indizione del Dibattito Pubblico, ci si limita alla pubblicazione on line della documentazione alla base di un Dibattito Pubblico che viene svolto esclusivamente in via telematica (comma 3 dell'art. 40 e dell'art. 3, comma 3 dell'Allegato I.6 dell'AG N. 19) rischiando di ampliare così tra l'altro, osserva la CNDP, *il digital divide ed il divario tra nord e sud.*

2. *Il principio di neutralità della procedura.* Al contrario di quanto stabilito all'art. 22 comma 2 terzo periodo e all'art. 4 del DPCM n. 76/2018, l'art. 40 e l'Allegato I.6 dell'AG N. 19 cancellano la CNDP, con il risultato che, come fatto notare nella richiamata relazione della stessa Commissione, in assenza di un organo esterno il dibattito pubblico *si avvia e si conclude tra la stazione appaltante ed il Responsabile del Dibattito Pubblico, il quale, invece di rappresentare con imparzialità tutti i punti di vista emersi, decide discrezionalmente quali siano gli argomenti maggiormente significativi emersi da indicare nella relazione conclusiva.*
3. *Il principio di indipendenza ed imparzialità.* L'abolizione della CNDP, stabilita dall'art. 40 e dall'Allegato I.6 dell'AG N. 19, fa venire *meno ogni forma di monitoraggio e controllo sull'operato della stazione appaltante e del Responsabile del procedimento.* Infatti, ai sensi del comma 6, lettera a) dell'art. 4 del DPCM n. 76/2018 è alla CNDP che viene attribuito oggi *il compito di monitorare il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico e il rispetto della partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura.*

Si ritiene, innanzitutto, che si debba mantenere la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, anche se si considera più opportuno, per garantirne l'autonomia rispetto ai singoli ministeri, che debba essere costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Inoltre, si ritiene che debbano essere garantite un'adeguata informazione e partecipazione dei cittadini che sono alla base dell'istituto del Dibattito Pubblico, la cui importanza ad oggi è accentuata dall'assenza della regolamentazione dell'inchiesta pubblica di cui all'art. 24 bis del d.lgs. 152/06 e dunque dall'assenza di questo importante strumento di consultazione preliminare.

Quindi, in conclusione, si suggerisce di:

aggiungere, dopo il comma 4 dell'art. 40 dell'AG N. 19, (facendo riferimento a quanto stabilito al terzo periodo del comma 2 dell'art. 22 del d.lgs. n. 50/2016) il seguente comma: “È istituita una Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il compito di monitorare il corretto svolgimento dei dibattiti pubblici, raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento e conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata.”;

mantenere, di conseguenza, la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (da costituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) di cui al comma 6, art. 4, DPCM n. 76/2018 che non contemplata dall'Allegato I.6 dell'AG N. 19;

fare salvi anche i commi da 3 a 5 dell'art. 5, DPCM n. 76/2018 riguardanti le comunicazioni da dare alla Commissione al momento della Indizione del Dibattito Pubblico integrando quanto previsto dall'art. 3 dell'Allegato I.6 dell'AG N. 19;

aggiungere al comma 3, art. 40, AG N. 19 dopo le parole “...e l'analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali” le seguenti parole: “, ivi compresa l'opzione ‘zero’”;

aggiungere (riprendendo quanto stabilito alla lettera e), comma 6, art. 6 del DPCM n. 76/2018) al comma 3, art. 4 dell'Allegato I.6 dell'AG N. 19 tra i compiti del Responsabile del Dibattito Pubblico la seguente lettera: “f) segnala alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico eventuali anomalie nello svolgimento del Dibattito Pubblico e sensibilizza l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore.”;

al comma 4, art. 40 dell'AG N. 19 inserire dopo la parola “nonché” le parole “il pubblico interessato,”;

aggiungere all'art. 6 dell'Allegato I.6 dell'AG N. 19 il seguente comma (che riprende quanto stabilito all'art. 8, comma 2 del DPCM n. 76/2018) : “Il dibattito pubblico, organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale di riferimento, consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni.”

Roma, 23 gennaio 2023