

Egregio Signor
Walter Kaswalder
Presidente del Consiglio Provinciale
SEDE

Trento, 23 novembre 2020

PROPOSTA DI ORDINE DEL GIORNO N.

Disegno di legge n. [72/XVI](#) “Disposizioni in materia di contratti pubblici: modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, recanti misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

L'articolo 34 della *legge provinciale di stabilità 2020* ([Legge provinciale 23 dicembre 2019, n. 13](#)), al comma 3, prevede quanto segue: “Al fine di ridurre il traffico veicolare e migliorare la situazione della mobilità la Provincia promuove l'elaborazione di uno studio finalizzato a verificare la fattibilità tecnica ed economica di nuovi collegamenti ferroviari, con priorità per la tratta Rovereto - Riva del Garda, utilizzando i fondi accantonati ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della [legge provinciale 30 giugno 2017, n. 6](#) (Pianificazione e gestione degli interventi in materia di mobilità sostenibile)”. La disposizione di legge riprendeva i contenuti di un'idea progettuale inserita nell'agenda politica degli ultimi decenni;

l'ordine del giorno [94/XVI](#) recante “Interventi per il miglioramento della mobilità veicolare nella zona dell'Alto Garda e delle Valli Giudicarie”, approvato e collegato alla legge provinciale di stabilità 2020, contiene i seguenti impegni:

1. considerare, nella predisposizione dello studio di fattibilità, che dovrà vedere anche la partecipazione del gestore della infrastruttura nazionale e della regione Lombardia, sia gli studi trasportistici sin qui effettuati con riguardo al bacino 2 del Trentino occidentale (a partire dallo studio ferroviario della connessione Rovereto Arco Tione nell'ambito del progetto di rete ferroviaria diffusa della XIV legislatura), sia la pianificazione dei servizi su gomma cadenzati previsti per l'orario estivo 2020, al fine di valutare compiutamente (secondo analisi costi benefici sui profili di servizio per il bacino demografico interessato) su quale tratta possa risultare efficiente la modalità ferroviaria e su quali direttrici sia eventualmente più performante, in termini di costo passeggero (anche considerate le esternalità positive e negative) la modalità del servizio di TPL tradizionale;
2. considerare, nella predisposizione dello studio di fattibilità, un'analisi costi/benefici di un collegamento ferroviario tra Brescia, Giudicarie (tramite valle del Chiese), Alto Garda e Trento;
3. prevedere un'ipotesi di hub trasportistico in coincidenza o in prossimità del capolinea della linea ferroviaria nell'Alto Garda e le modalità di integrazione e pianificazione del trasporto pubblico su acqua con i centri urbani che si affacciano sul lago di Garda e su gomma tra Alto Garda, Giudicarie Esteriori, Val di Ledro e Valle del Chiese al fine di assicurare un effettivo miglioramento dell'accessibilità e della mobilità delle persone residenti nelle aree periferiche in un'ottica di sostenibilità ambientale, sociale ed economica facilitando l'interconnessione tra valli periferiche e i centri urbani dell'asta dell'Adige;
4. prevedere, nella predisposizione dello studio di fattibilità previsto dall'articolo 34 del disegno di legge n.

37/XVI, ipotesi di utilizzare il tratto tra Arco e Riva del Garda come linea di trasporto urbano tra i due centri;

l'11 gennaio 2017, con l'approvazione della proposta di ordine del giorno 401/2016, il Consiglio comunale di Trento, in ragione del vivace dibattito che si era riaperto e generato sulla funivia del Bondone, riteneva che l'istituto dell'istruttoria pubblica fosse lo strumento più adeguato per favorire un reale coinvolgimento della cittadinanza e della società civile e per garantire un percorso trasparente per valutare le opportunità e le criticità dell'opera funiviaria in vista di un processo decisionale conclusivo in ordine alla realizzazione di un'opera con un potenziale e rilevante impatto strategico. L'istruttoria pubblica avrebbe dovuto svolgersi ai sensi dell'art. 22 dello [Statuto comunale del Comune di Trento](#) - il quale stabilisce che nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica quale occasione di confronto, verifica, acquisizione di elementi utili - e ai sensi del titolo III del [Regolamento comunale sugli istituti di partecipazione](#) (artt. da 40 a 43);

nel luglio del 2020, con una dichiarazione congiunta, il presidente della Provincia autonoma di Trento Fugatti e il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario della Presidenza Fraccaro, dichiaravano pubblicamente che la funivia del Monte Bondone e il collegamento ferroviario tra Rovereto e Riva del Garda fossero le due opere strategiche individuate da Provincia di Trento e Governo per lo sviluppo del territorio trentino. Dichiaravano altresì che sulla funivia avrebbero collaborato immediatamente con chiunque sarebbe stato eletto sindaco di Trento indipendentemente dallo schieramento, per trovare linee di credito e fondi e che, per quanto riguarda la ferrovia, sia Governo che Provincia erano pronti a impegnarsi finanziariamente essendo già in corso uno studio di fattibilità affidato a Rfi ([Fraccaro in Provincia: con i soldi del Governo la funivia del Bondone e la ferrovia Rovereto-Riva](#) - L'Adige online, 30 luglio 2020);

l'art. 6 bis (*Concertazione dei lavori pubblici con i cittadini*) della legge provinciale sui lavori pubblici ([legge provinciale 10 settembre 1993, n.26](#)) prevede che per le opere della Provincia, degli enti strumentali e del piano delle opere di edilizia universitaria finanziate dalla Provincia d'importo superiore al quadruplo della soglia comunitaria vigente come prevista all'art. 35 del [D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.](#), nonché per le opere delle comunità e dei comuni di importo superiore alla soglia comunitaria, il documento preliminare di progettazione o, ove necessario al fine dell'inserimento negli strumenti di programmazione, il progetto preliminare, è sottoposto a procedura di concertazione, in modo da favorire la condivisione delle opere e la loro rapida realizzazione attraverso la partecipazione dei cittadini. Il medesimo articolo, oltre a definire i passaggi della procedura di concertazione, specifica che nel caso di opere da inserire in piani o programmi soggetti a valutazione strategica ambientale (VAS) ai sensi della normativa provinciale vigente, la procedura di concertazione è svolta contestualmente alla fase di pubblicità prevista dalla medesima normativa (vedi [Legge provinciale 17 settembre 2013, n. 19 sulla valutazione di impatto ambientale](#));

l'articolo 6bis della legge provinciale sui lavori pubblici fu introdotto recependo, in forma semplificata, la procedura concertativa proposta dal disegno di legge n. [251/XIV](#) "*Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici: disciplina della concertazione*", al fine di favorire il più possibile la condivisione delle opere pubbliche di maggiore rilevanza da parte della cittadinanza. In particolare, rispetto alla versione originaria del disegno di legge 251/XIV furono riviste al rialzo le soglie di valore richieste per l'attivazione della suddetta procedura sia per le opere delle comunità e dei comuni, sia per quelle di competenza della Provincia, mentre fu soppressa la previsione di indizione di referendum

sull'opera oggetto di conferenza pubblica di informazione, ferma restando però la necessaria previsione di specifici e puntuali passaggi partecipativi;

a seguito della lettura della relazione di maggioranza al disegno di legge n. [315/XIV](#) in materia di contratti pubblici, di welfare e di incentivi alle imprese, emerse la perplessità, esternata da alcuni consiglieri, in ordine al fatto che la necessità di indire una conferenza pubblica di informazione potesse tradursi in un eccessivo aggravio procedimentale. Tale perplessità favorì la decisione di innalzare le soglie applicative (*a titolo di informazione il 1° gennaio 2012 negli appalti pubblici di lavori la soglia comunitaria passò da 4.845.000 Euro a 5.000.000 Euro*), anche per le opere di competenza dei comuni e delle comunità, con l'intento di mediare tra i contrapposti interessi in gioco;

l'intento del legislatore così come emerge dalla lettura della relazione del disegno di legge 251/XIV, i cui contenuti sarebbero stati parzialmente recepiti dal disegno di legge 315/XVI, consisteva nell'introdurre la concertazione per dare legittimità ad un progetto e per permettere di sbloccare le tensioni relative ai progetti più controversi, informando i cittadini ed i portatori di interessi, coinvolgendoli nelle scelte, accogliendo le loro richieste, spesso rivolte a migliorare la qualità della vita di un luogo e/o il rispetto dell'equilibrio ambientale, prevedendo meccanismi di compensazione per gli inevitabili cambiamenti o disagi che le opere potessero causare. Inoltre, attraverso la concertazione e il confronto diretto con i cittadini e i portatori di interesse, si sarebbe dovuta agevolare l'elaborazione del progetto migliore sia sotto il profilo tecnico che sotto quello, ugualmente importante, del gradimento e della condivisione da parte della popolazione e dei territori coinvolti;

a livello statale l'istituto del dibattito pubblico, riprendendo l'esperienza francese e quelle delle regioni italiane più virtuose, è disciplinato dall'articolo 22 (*Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*) del Codice dei contratti pubblici adottato con [decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#) e ss.mm. L'istituto consente di realizzare la partecipazione degli interessati al procedimento volto ad assumere le decisioni sulle grandi opere pubbliche. In particolare il comma 1 specifica che: *“Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.”*;

in attuazione dell'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici, è stato infine adottato il [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76](#), *“Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”*. Secondo la relazione illustrativa allegata allo schema di Regolamento trasmesso alle Camere (AG 494 della XVII legislatura), il Regolamento stesso è ispirato ai seguenti principi: 1) la necessità che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di un ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali; 2) che il confronto si svolga nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili, compresa l'opportunità della realizzazione dell'opera; 3) che i risultati del confronto possano servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere, rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività; 4) che il confronto possa ridurre la conflittualità sociale che normalmente accompagna la progettazione e realizzazione delle grandi opere;

il dibattito pubblico, inteso come *“processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi”* (articolo 2, comma 1,

lettera a) del D.P.C.M. 76/2018) 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 e istituzioni (articolo 8, comma 2). Esso deve essere organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento;

come messo in evidenza anche dalla valutazione di impatto prodotta dal Senato della Repubblica sul predetto Regolamento, il dibattito pubblico sulle grandi opere ha l'obiettivo di garantire una più ampia partecipazione dei cittadini nei processi decisionali pubblici e assicurare la verifica preliminare della percorribilità di un progetto consentendo alle popolazioni coinvolte di valutare e conoscere nel dettaglio le scelte riguardanti la realizzazione e la localizzazione delle grandi opere infrastrutturali ([Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali](#) - Dossier a cura di Stefano Marci, agosto 2018);

la valenza e l'utilità del dibattito pubblico è sottolineata sia sotto il profilo delle esperienze pratiche, sia sotto il profilo delle argomentazioni scientifiche. Da un punto di vista della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti: *“La partecipazione popolare al dibattito pubblico si ritiene che alimenti e rafforzi il principio democratico e si riconnetta al principio di uguaglianza sostanziale, laddove l'art. 3, comma 2, Cost. impone ai pubblici poteri di rimuovere ogni ostacolo che pregiudichi l'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In questa prospettiva si registra già da tempo la diffusione di moduli decisionali pubblici, normativi e amministrativi, improntati non più alla sola rappresentanza, ma orientati verso forme di democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e democrazia diretta”* ([La declinazione democratica dell'Amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali](#) - Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti) 3/2020 di Franco Sciarretta, pubblicato il 26 giugno 2020);

nel sopraccitato documento viene inoltre specificato che *“la partecipazione concepita non già come semplice presenza di singoli e gruppi sociali nell'arena pubblica, ma come coinvolgimento dei cittadini nelle procedure per l'adozione di decisioni di interesse generale”* in presenza di un intervento legislativo in materia di appalti di carattere derogatorio in ragione dell'emergenza COVID 19, la conseguente introduzione della figura del *commissario* prevista dal disegno di legge [72/XVI](#) non può che agevolare l'iter di consultazione sulle opere affidate allo stesso, comprese le procedure attinenti alla concertazione e al dibattito pubblico disciplinati dalle norme provinciali e statali;

infine, come possibile integrazione al processo partecipativo di cui sopra, si potrebbe considerare la proposta già ipotizzata con l'ordine del giorno [182/XVI](#) (*Costituzione di un tavolo di lavoro per valutare eventuali interventi normativi e regolamentari*) con cui il Consiglio provinciale impegnava la Giunta - oltre a consultare sindacati, associazioni delle imprese del commercio e organizzazioni a difesa dei consumatori per valutare gli effetti della [legge provinciale 3 luglio 2020, n. 4](#) (*Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali*) - a valutare la possibilità di sottoporre a referendum consultivo l'introduzione dell'obbligatorietà delle chiusure domenicali;

invero, poste le innovazioni che si vorrebbero introdurre per favorire la consultazione popolare come originariamente si era cercato di fare con il disegno di legge [74/XVI](#) collegato alla legge di stabilità 2021 (art. 2 poi stralciato) si potrebbe anche considerare l'ipotesi dell'impiego dello strumento del referendum consultivo sui progetti che potrebbero uscire dal dibattito pubblico organizzato ai sensi delle norme statali e provinciali;

tutto ciò premesso il Consiglio provinciale impegna la Giunta

1. a valutare - di concerto con il Governo e ai sensi dell'art. 6 bis della lp 26/1993 e dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici adottato con D.lgs. 50/2016 - l'attivazione di un dibattito pubblico sugli studi di fattibilità relativi alle infrastrutture sul territorio provinciale rispetto a cui è stato concordato un finanziamento pubblico congiunto statale e provinciale, quali il collegamento ferroviario tra Rovereto e Riva del Garda e la funivia del monte Bondone, e a riportare l'esito della valutazione entro due mesi dall'approvazione del presente ordine del giorno specificando i passaggi partecipativi che si intendono seguire, compresa un'eventuale consultazione referendaria;
2. a coinvolgere i comuni e le comunità interessate alle opere pubbliche di area vasta, anche favorendo l'attivazione degli strumenti di partecipazione popolare disciplinati dai relativi statuti e regolamenti, in particolare il comune di Trento, in ordine al progetto per la realizzazione della funivia del monte Bondone e le comunità e i comuni della Vallagarina e dell'Alto Garda e Ledro per la ferrovia tra Rovereto e Riva del Garda;

Cons. prov. Alex Marini