

Roma, 25 marzo 2022

Al Tavolo Permanente Per il
Partenariato Economico e Sociale

c.a. Coordinatore Prof. Tiziano Treu

OGGETTO: Osservazioni scritte relative alle domande e all'approfondimento sui temi oggetto dell'informativa del Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili.

Gent.mo Prof. Treu,

si fa riferimento alla richiesta di osservazioni e proposte in forma scritta di codesto Tavolo di Partenariato concernenti l'oggetto e, per quanto di competenza, si rappresenta quanto segue.

1. Il documento trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ai fini della riunione indica che sono stati **conseguiti i due traguardi** previsti per l'anno 2022 relativi alle riforme concernenti, rispettivamente, la semplificazione normativa per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di **approvvigionamento idrico** e la semplificazione delle procedure per il processo di **pianificazione strategica in ambito portuale**, attuate con le disposizioni degli articoli 2 e 4 del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156 del 2021.

Quale valutazione si esprime sulle riforme realizzate e quali ulteriori interventi si ritengono eventualmente utili per sostenere gli obiettivi perseguiti dalle riforme stesse?

La pianificazione strategica in ambito urbano è un passaggio fondamentale per il rafforzamento del ruolo delle aree portuali dentro una logistica integrata che limiti il trasporto su gomma all'ultimo miglio, elettrico. Per accelerare nella direzione della decarbonizzazione dei trasporti, la pianificazione strategica deve contenere gli obiettivi e gli interventi per la decarbonizzazione delle attività portuali e per il rafforzamento del cold ironing e delle connessioni con la rete ferroviaria in modo da creare delle filiere dei trasporti a emissioni zero.

Rispetto al **settore idrico**, preoccupazioni permangono in tema di rafforzamento della governance e miglioramento della gestione del sistema.

Sebbene tutte le Regioni abbiano provveduto a definire gli Ambiti Territoriali Ottimali e istituito gli Enti di Governo d'Ambito (EGA) permangono criticità rispetto all'effettiva operatività di alcuni di essi. Si tratta in particolare degli EGA regionali della Calabria, del Molise e parte di quelli siciliani, con conseguenti ritardi rispetto alla definizione dei Piani d'Ambito, alla scelta delle forme di gestione e all'avvio delle procedure di affidamento del servizio.

Il ritardo nell'operatività degli EGA ha contribuito a creare il "water service divide", ossia un divario tra il Nord e il Centro, in cui la realizzazione degli investimenti e le capacità gestionali degli operatori appaiono coerenti con quanto necessario ad accogliere le sfide dei prossimi anni, e un'altra parte del Paese, collocata principalmente nel Sud e nelle Isole, in cui l'inerzia e la mancanza di soggetti con le necessarie capacità

economiche e gestionali hanno generato condizioni di stallo, che si ripercuotono sul servizio offerto agli utenti.

Il permanere delle suddette criticità costituisce di fatto un ostacolo alla possibilità di accedere alle risorse economiche disponibili per intervenire in modo risolutivo sulle numerose problematiche.

Un esempio in tal senso proviene dagli esiti dell'Avviso pubblicato lo scorso novembre 2021 dal MIMS in tema di *"Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti"* destinato ai soggetti eleggibili di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

La dotazione complessiva del presente **Avviso era pari a 313 milioni** di euro a valere sull'asse IV del PON IeR finanziato dalle allocazioni di cui al Regolamento UE n. 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 (REACT – EU).

Dalla graduatoria pubblicata lo scorso 7 marzo 2022, su **35 proposte progettuali** presentate, per un valore complessivo di oltre 900 milioni ne risultano **ammesse a finanziamento 7**. Altre **13 proposte sarebbero state ammissibili ma non finanziabili** per esaurimento delle risorse finanziarie previste dall'Avviso e le restanti **15 proposte sono state giudicate inammissibili per mancanza di requisiti previsti dall'Avviso**. Ad esempio:

- requisiti specifici quali: affidamento del servizio idrico integrato conforme e adozione dello schema regolatorio pro tempore vigente;
- ambito progettuale non ricollegabile alla *"Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti"*;
- documentazione presentata incompleta;
- soggetti non rientranti nella tipologia di *"soggetti proponenti"* come definiti dall'Avviso. E' il caso di singoli piccoli comuni della provincia di Caserta e di Cosenza.

Il timore è che uno scenario simile possa verificarsi anche con riferimento all'Avviso pubblicato lo scorso 8 marzo in tema di *interventi finalizzati alla riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti* a valere sulle risorse del PNRR – M2C4 - I4.2, la cui dotazione complessiva è pari a 900 milioni di euro. Il 40% delle risorse complessive, pari a 360 milioni di euro, è destinato prioritariamente alle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia).

Occorre quindi stringere maggiormente sull'operatività effettiva di tutti gli EGA e semmai prevedere delle task force di supporto a quelle rimaste più indietro, così come sarebbe necessario individuare criteri per una più equa ripartizione delle risorse al fine di consentire un accesso diffuso e inclusivo di tutte le aree interessate.

4. Con l'articolo 46 del decreto-legge n. 77 del 2021 sono state individuate specifiche modalità per lo svolgimento del dibattito pubblico sulle opere comprese nel PNRR assicurandone lo svolgimento entro termini temporali contenuti. Come evidenziato nella documentazione trasmessa, sono stati avviati nove dibattiti pubblici, uno dei quali è quasi giunto a conclusione.

Quale valutazione esprimono i componenti del Tavolo sull'esperienza dei dibattiti pubblici avviati e quali ulteriori iniziative ritengono utili per valorizzare le potenzialità di questo strumento in termini di coinvolgimento dei portatori di interessi nella discussione sulla realizzazione delle opere pubbliche?

La disciplina del dibattito pubblico è intervenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 maggio 2018, ma la Commissione Nazionale è stata attivata solo alla fine del 2020 e il primo Dibattito

Pubblico, l'unico che è giunto alla conclusione sebbene manchi ancora il Dossier conclusivo di risposta del proponente (che trattandosi di un DP abbreviato sarà sostituito dagli esiti della conferenza dei servizi) è stato avviato alla fine del 2021. Di questo percorso è stata pubblicata la relazione del Coordinatore, dalla quale si evince che i portatori d'interesse coinvolti sono stati molteplici. Tuttavia, il coinvolgimento dei semplici abitanti avrebbe di certo potuto essere più ampio, se si fosse proceduto ad organizzare incontri più dilazionati nel tempo e si fosse evitato di calendarizzarli in corrispondenza al periodo natalizio (17 in soli 45 giorni, con la pausa natalizia nel mezzo).

Tre Dibattiti Pubblici sono attualmente in corso e appaiono ben documentati; per gli altri quattro, invece, nel sito della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP) non viene indicato il nome del Coordinatore, né tantomeno si è proceduto a pubblicare il dossier di progetto, nonostante alcuni di questi risultino già in corso.

Ciò atteso, risulta quindi impossibile esprimere una valutazione sull'efficacia dello strumento in termini di maggior qualità progettuale e maggiore accettabilità sociale delle grandi opere.

Tuttavia, risulta invece possibile avanzare alcune considerazioni metodologiche e proposte di riforma concernenti la procedura:

- **Incrementare i tempi di svolgimento dei Dibattiti Pubblici.** Dai cronoprogrammi risulta evidente la sproporzione tra i tempi degli adempimenti burocratici di avvio e affidamento dell'incarico di Coordinatore e i tempi di svolgimento del confronto pubblico, che appaiono eccessivamente compressi. **Si propone di portare la durata dei DP in forma abbreviata da 45 ad almeno 60 giorni**, al fine di consentire la partecipazione anche ai cittadini "non addetti ai lavori", che hanno più difficoltà ad essere informati e non possono dedicarsi a tempo pieno all'analisi di documenti e approfondimenti tecnici complessi.
- **Implementare il sito della CNDP**, in modo da permettere, a chi desiderasse monitorare l'andamento dei DP, di riscontrare tutte le informazioni e gli appuntamenti, senza avere l'onere di operare una ricerca web concernente video e materiali dei DP in svolgimento.
- **Fornire indicazioni minime e uniformi di trasparenza e rendicontazione da parte della CNDP**, al fine di poter effettuare una valutazione delle esperienze svolte (es. numero e tipologia dei partecipanti agli incontri, iniziative di comunicazione attivate al fine di promuovere l'engagement, costi del Dibattito, curriculum dei Coordinatori, composizione della squadra, ecc.). Per comprendere meglio l'attività della CNDP, risulterebbe di certo interessante procedere alla pubblicazione dei verbali, anche sintetici, degli incontri, ovvero calendarizzare alcuni incontri pubblici aperti alla comunità scientifica.
- **Incrementare i tempi di progettazione del Dibattito Pubblico:** 30 giorni - ridotti a 15 nel caso di DP accelerati - risultano troppo ristretti affinché il Coordinatore possa analizzare il contesto territoriale, normalmente a lui sconosciuto, oltre che procedere alla mappatura dei conflitti in corso, alla corretta individuazione di tutti gli interessi/punti di vista in gioco, ad identificare questioni rilevanti per la discussione, a progettare tappe, temi degli incontri e strumenti metodologici. Il lasso temporale dovrebbe essere esteso ad almeno 60 giorni, al fine di permettere al Coordinatore di effettuare un'attività di *outreach* (interviste, focus group, visite sul campo...).
- **Migliorare la fruibilità dei materiali informativi per un pubblico di non esperti.** Sia i Dossier informativi sia le presentazioni illustrate dai tecnici della committenza appaiono di difficile comprensione per il semplice cittadino, oltre che poco mirati alla trasparenza e all'argomentazione. Su questo aspetto, il Coordinatore ha poca possibilità di intervento, se non chiedendo delle

integrazioni entro 15 giorni: un tempo, tuttavia, troppo ristretto per valutare il Dossier di un'opera complessa, che presumibilmente non ha in precedenza avuto modo di studiare e analizzare.

- **Emanare Linee Guida sulle caratteristiche e lo stile delle informazioni che devono essere prodotte nei Dossier** da parte della CNDP (utili riferimenti sono la *Carta d'intenti per valutazioni ambientali trasparenti e partecipate* prodotta nel 2019 dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito del Progetto CREIAMO PA e la prassi di riferimento UNI/PdR 85:2020 del 2020 *Dibattito Pubblico per le grandi opere - Linee guida per la redazione del dossier di progetto*).
- **Non prevedere il criterio del massimo ribasso per l'affidamento dei servizi del Dibattito Pubblico.** Si segnala che alcune gare d'appalto per l'affidamento del servizio di Coordinatore di DP sono state affidate con il criterio del massimo ribasso, con sconti superiori al 40% che sicuramente rendono difficile garantire un alto livello di qualità o prevedere eventuali incontri aggiuntivi, qualora ne emergesse la necessità.

Proposte di riforma più generali dell'Istituto del Dibattito Pubblico Italiano.

Aldilà delle prime sperimentazioni concrete di Dibattiti Pubblici, ma in coerenza con queste, si possono individuare criticità e proposte migliorative anche per l'istituto del Dibattito Pubblico in generale che, in tale sede, si procedono ad elencare:

- **Rafforzamento e autonomia della figura del Coordinatore del Dibattito Pubblico:** Il ruolo del Coordinatore del DP, che nella legge è presentato come la figura chiave della procedura, autorevole e terza, viene in realtà nominato dall'amministrazione aggiudicatrice; sarebbe auspicabile, al contrario, che il DP venga gestito e organizzato da un soggetto indipendente, da un'amministrazione centrale o dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico stessa (come avviene in Francia).
- **Pubblicazione e diffusione dell'elenco nazionale dei coordinatori di dibattito pubblico (ex articolo 46 del dl 77 del 2021 convertito dalla legge 108 del 2021) e dei requisiti per l'iscrizione all'elenco su piattaforma informatica.** Se non risultasse possibile che i Coordinatori vengano direttamente nominati dalla CNDP, soluzione ideale per garantirne l'autorevolezza e l'indipendenza (si veda punto precedente), risulterebbe almeno opportuno anticipare la nomina del Coordinatore, attingendo ad un **elenco nazionale di profili professionali qualificati**, affinché questi abbia il tempo di conoscere meglio il progetto e il contesto territoriale, e possa supportare la Committenza anche nella delicata redazione del Dossier informativo. Un elenco nazionale di figure professionali competenti nella gestione e facilitazione di processi dialogici, nell'ascolto attivo, nella mediazione e gestione creativa dei conflitti, **potrebbe inoltre contribuire a ridurre i tempi degli affidamenti**, non essendo facile per una Committenza con formazione prettamente tecnica o giuridica valutare tali tipologie di *curricula*.
- **Abolire la possibilità di deroga al Dibattito Pubblico** introdotta dal Senato con art. 8, co. 6-bis del Decreto Semplificazioni n. 76/2020, essendo venuta a mancare la giustificazione dell'emergenza Covid (peraltro ingiustificata dal momento che si è proceduto a svolgere DP interamente online).
- **Ampliare l'ambito di attuazione dei Dibattiti Pubblici.** Per quanto riguarda le soglie dimensionali per le quali è obbligatorio il Dibattito Pubblico registriamo con favore che queste siano state abbassate rispetto all'iniziale previsione con il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili del 12 novembre 2021, n. 442. Tuttavia, occorre ribadire che l'individuazione della soglia economica non esaurisce il tema dell'opportunità di indire un DP. Un'opera può avere impatti sull'ambiente e sulla qualità di vita delle persone anche aldilà alla sua dimensione economica. Sarebbe quindi necessario rivedere la disciplina ampliandone l'obbligatorietà in alcuni settori sensibili anche aldilà del mero criterio economico.

Prendendo spunto dal modello francese, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di avviare dibattiti pubblici non solo sulle grandi opere ma anche su politiche di livello nazionale o regionale.

- **Ampliare le possibilità della cittadinanza di richiedere Dibattiti Pubblici anche laddove non siano obbligatori.** Riteniamo necessario estendere e semplificare le procedure e i casi in cui la cittadinanza può richiedere l'attuazione di un Dibattito Pubblico; questa facoltà dovrebbe essere prevista per qualsiasi opera pubblica e non solo per le opere ex art. 3, comma 3, del Regolamento attuativo. Anche il numero delle firme richieste per la richiesta di DP dovrebbe essere diminuito in relazione anche alle tipologie di opere. Opere piccole possono avere impatti significativi, o comunque concentrati, sul territorio e richiedere anch'esse un DP. Stesso ragionamento di cui al punto sopra si può fare per le opere private. Il codice si applica solo alle opere pubbliche, ma in alcuni casi le esternalità prodotte da alcune opere private possono risultare molto significative. In questo senso riteniamo utile ampliare e semplificare le possibilità che la cittadinanza o gli Enti Territoriali possono richiedere l'attuazione di un Dibattito Pubblico.

Inoltre, appare opportuno infine sottolineare l'importanza che il dibattito pubblico si realizzi anche per i progetti in campo energetico per tutte le proposte con più di 10 MW e per i progetti di economia circolare, in modo da informare pienamente i territori e rendere possibile un confronto nel merito delle scelte.

Nello specifico, al fine di rafforzare le potenzialità di questo strumento occorre avviarlo in una fase nella quale diverse alternative di tracciato sono presentate per il confronto, in modo da lasciare margini per modifiche e miglioramenti e rendere la partecipazione utile a trovare la soluzione migliore e a rafforzare il consenso sulle opere.

5. Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è titolare di due linee di intervento relative alla sperimentazione dell'idrogeno nei trasporti con riferimento, rispettivamente, al trasporto ferroviario e stradale.

Quale valutazione esprimono i componenti del Tavolo rispetto ai possibili sviluppi dell'utilizzo dell'idrogeno nel campo dei trasporti e quali ulteriori misure ritengono utili in questo settore?

L'uso del vettore energetico (o lo stoccaggio chimico) idrogeno potrebbe avere un senso energetico solo per quei mezzi di trasporto in cui non sia possibile l'uso diretto di elettricità. Per auto, autobus e treni, che necessitano di alimentare motori elettrici per azionare le ruote, si tenga conto che:

- se si scegliesse di elettrificare direttamente una tratta ferroviaria con linee aeree, la quota utile che si trasmetterebbe come forza motrice alle ruote sarebbe del 90%,
- se si scegliesse di alimentare la batteria elettrica di un'auto o di una motrice, la quota di energia utile sarebbe del 75%,
- se si scegliesse invece di produrre prima idrogeno verde (con elettrolizzatori a partire da elettricità rinnovabile), per poi alimentare serbatoi di auto, autobus o treni, usando poi fuel cell per generare elettricità per muovere motori elettrici e ruote, la quota utile di energia scende al 30-35%.

Quindi un motore a "idrogeno verde" necessita di una superficie doppia o tripla di moduli fotovoltaici, 2 o 3 volte pale eoliche o invasi idroelettrici e condotte, per produrre l'energia rinnovabile di partenza che serve a muovere qualsiasi mezzo.

Vale dunque la pena confinare le sperimentazioni di mezzi idrogeno a qualche porto (qualche nave?) o interporto (qualche motrice stradale che debba percorrere sistematicamente lunghe percorrenze servite da distributori idrogeno verde).

Non ha senso quindi usare l'idrogeno per le auto, non ha senso neppure per gli autobus (vedi studio Bocconi riassunto e linkato qui: <https://www.lanuovaecologia.it/lauto-bus-elettrici-prezzi-convenienza/>) ma non ha senso neanche per il rilancio dei brevi tratti ferroviari proposti per il PNRR (Ferrovie del Salento e TreNord val Brembana), dovunque sia decisamente più conveniente elettrificare con linee aeree, visto che si tratta di ferrovie senza gallerie (Salento) o con brevi tratti di gallerie non elettrificati (max 500 metri di lunghezza). I nuovi treni "ibridi" ordinati da Trenitalia prevedono anche piccole batterie che permettono di oltrepassare questi brevi tratti.

Si veda sul tema documento Legambiente-Transport&Environment riassunto e linkato qui: <https://www.legambiente.it/rapporti/perche-lidrogeno-nei-trasporti-non-e-ancora-ne-pronto-ne-verde/>

6. Entro la fine dell'anno 2022 dovrà completarsi la riforma 1.3 della Componente 2 della Missione 3, che prevede la riduzione a un massimo di dodici mesi della procedura di autorizzazione per la costruzione di infrastrutture di trasporto dell'energia volte a fornire elettricità da terra alle navi durante la fase di ormeggio (c.d. cold ironing).

Quali misure si ritengono utili per supportare l'ulteriore sviluppo dell'alimentazione elettrica alle navi durante la fase di ormeggio e per favorire l'utilizzo di tale forma di alimentazione da parte delle imbarcazioni esistenti?

Sono sei le azioni chiave a cui dare priorità:

- 1) finalizzare il processo di definizione di una tariffa elettrica dedicata al cold ironing in modo da renderla competitiva rispetto all'utilizzo dei motori di bordo;
- 2) introdurre schemi di finanziamento o cofinanziamento pubblico per accelerare la transizione del sistema portuale italiano verso la sostenibilità;
- 3) identificare gli interventi prioritari sul sistema portuale per avviare il processo di elettrificazione;
- 4) promuovere la progressiva elettrificazione dei consumi portuali con fonti rinnovabili;
- 5) sviluppare una roadmap nazionale che preveda l'elettrificazione dell'intero sistema portuale. L'abilitazione al cold ironing dei 39 porti italiani del network TEN-T permetterebbe ogni anno di evitare la combustione di oltre 635mila tonnellate di gasolio marino;
- 6) sviluppare le infrastrutture ferroviarie nei porti e le interconnessioni con la rete al fine di favorire il trasporto elettrico e su ferro per lunghe e medie distanze.

Per ulteriori dettagli si segnala documento Legambiente - Enelx riassunto e linkato qui: <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/il-report-di-legambiente-ed-enel-x-porti-verdi-come-accelerare-la-decarbonizzazione-del-settore-marittimo/>

7. Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQUA) – M5C2, investimento 2.3 ha previsto il finanziamento di progetti di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentati da Regioni, Comuni e Città Metropolitane. L'obiettivo dell'investimento è assicurare, entro il primo trimestre dell'anno 2026, la realizzazione, la ristrutturazione o la riqualificazione di 10.000 unità abitative e di almeno 800.000 metri quadrati di spazi pubblici. Il programma prevede il finanziamento di 151 progetti "ordinari" e di 8 progetti "pilota" ad alto rendimento.



Quale valutazione esprimono i componenti del Tavolo sul Programma e sugli interventi finanziati?

L'obiettivo del programma è sicuramente condivisibile, è arrivato però il momento di avere politiche a regime di rigenerazione urbana, per dare continuità agli interventi, consentire di imparare dalle esperienze e dare la possibilità a comuni che non hanno presentato candidature per questo bando di poter realizzare interventi analoghi. Rispetto al programma, per quanto ci è dato sapere, la qualità dei progetti finanziati è diversificata mancando criteri stringenti. Sarà molto importante un monitoraggio dei risultati sia rispetto agli interventi realizzati che all'impatto sociale nelle periferie coinvolte, nella capacità di coinvolgere soggetti del territorio e consentire una rigenerazione non solo fisica degli spazi.