

## L'istituto del dibattito pubblico: genesi e prospettive applicative

DI RITA GIGLIOTTI

**SOMMARIO:** 1. Genesi e contesto normativo dell'istituto. 2. L'istituto in una prospettiva di diritto comparato. 3. Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti. 4. Ambito di applicazione soggettiva del dibattito pubblico. 5. L'attuazione del dibattito pubblico in forza del d.P.C.M. n. 76/2018. 6. L'istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico. 7. Considerazioni conclusive a legislazione vigente.

### 1. Genesi e contesto normativo dell'istituto.

Con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (*Gazz. Uff.*, 19 aprile 2016, n. 91, S.O. n. 10 e n. 11), in attuazione della delega conferita con la l. 28 gennaio 2016, n. 11, il Governo ha recepito le tre Direttive Europee in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione, di appalti pubblici e di procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, operando, al contempo, il riordino di tutta la disciplina vigente <sup>(1)</sup>.

Con il d.lgs. approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2016, firmato dal Presidente della Repubblica il 18 aprile 2016 e pubblicato nella *Gazz. Uff.* del 19 aprile 2016, è stato approvato il nuovo “*codice dei contratti pubblici*”.

Si tratta di un provvedimento di grande impatto per lo svolgimento dell'attività amministrativa, nell'ottica della semplificazione, dello snellimento dei procedimenti, della lotta alla corruzione e, soprattutto, nel segno della maggiore efficienza amministrativa e competitività del Paese.

L'*iter* che ha portato alla riforma è stato complesso ed ha richiesto un'approfondita attività di redazione, volta non solo al recepimento delle direttive europee, quanto allo snellimento della normativa vigente.

---

<sup>(1)</sup> L. 28 Gennaio 2016, n. 11 “*Deleghe al Governo per l'attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 Febbraio 2014, 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*”.

Infatti, tra le due opzioni che la legge delega (art. 1, comma 1) aveva lasciato al Governo, ossia di attuare la delega con due testi normativi (un d.lgs. di recepimento più un decreto di riordino), ovvero attraverso un unico decreto di recepimento e di riordino, è stata scelta la seconda opzione. Ciò ha comportato il rispetto dei termini stabiliti dalla disciplina europea (entrata in vigore entro il 18 aprile 2016), sicché si è resa necessaria un'accelerazione dell'*iter* normativo, specie nella sua fase finale.

Tra le tante novità inserite dal d.lgs. n. 50/2016 assume particolare rilievo l'introduzione, all'art. 22 <sup>(2)</sup>, del Dibattito pubblico come strumento per realizzare opere pubbliche sempre più trasparenti e condivise.

Tale istituto, previsto dal Legislatore alla lett. *qqq*) della legge delega <sup>(3)</sup>, è stato disciplinato dall'art. 22, che ha introdotto una procedura, che permette ai cittadini di informarsi e di esprimere il loro

---

<sup>(2)</sup> Art. 22, d.lgs. n. 50/2016, “*Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*”: **1.** *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, sulle città e sull'assetto del territorio, nonchè 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.* **2.** *Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione 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. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati (disposizione modificata dal D.Lgs. 56/17 in vigore dal 20-5-2017).* **3.** *L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.* **4.** *Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.*

<sup>(3)</sup> La “*Lettera qqq*” sancisce “*l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo*”.

punto di vista sull'*iter* e sulla realizzabilità delle grandi opere infrastrutturali di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. In particolare, con la procedura in questione si garantisce la possibilità per cittadini ed abitanti portatori d'interessi di "*partecipare*" alla realizzazione di opere dotate di grande rilevanza strategica mediante un dibattito pubblico, dando la possibilità di garantire un'informazione piena e trasparente sull'intervento in corso di progettazione.

## **2. L'istituto in una prospettiva di diritto comparato.**

Il dibattito pubblico è una procedura partecipativa già prevista in altri ordinamenti; in particolare, nasce dall'esperienza francese della *Commission National du Débat Public* (CNDP) e si è poi diffuso in Europa, negli Stati Uniti e negli ordinamenti di altri paesi occidentali.

Nel sistema d'oltralpe, l'attuale configurazione del dibattito pubblico, che si esplica nella pubblicazione sul sito web [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr), rappresenta la più alta espressione della partecipazione dei cittadini francesi nell'ambito del procedimento di realizzazione di un'opera pubblica a forte impatto ambientale.

Il legislatore francese non si è limitato ad introdurre strumenti che permettessero lo sviluppo della democrazia partecipativa, ma si è per di più dotato di nuovi e più efficienti strumenti come il *débat public*.

A tal riguardo, la *loi 95-101* prevede che tutti i grandi progetti infrastrutturali di interesse nazionale, prima di essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale o inchiesta pubblica, devono formare oggetto di *débat public*; tale dibattito riguarda gli obiettivi e le caratteristiche principali dei progetti ed è organizzato dalla *Commission National du Débat Public* (CNDP).

Inizialmente, il dibattito ha riscontrato significative difficoltà applicative: i limiti maggiori dell'istituto erano legati al suo carattere eccezionale, alla facoltatività dell'indizione e al fatto che la CNDP aveva poteri limitati e operava con pochi mezzi.

Attualmente il *débat public* è disciplinato dalla *Section III* del *Code de l'environnement* ed è delineato come una fase del processo decisionale, integrando un momento di dialogo in cui chi ha interesse rispetto ad un progetto, può informarsi ed esprimere le proprie idee, sotto la guida ed il controllo della CNDP, in base a regole prestabilite. Il fine ultimo è, evidentemente, quello di legittimare democraticamente la decisione finale.

In Francia i progetti di opere infrastrutturali, in particolare quelli che incidono in modo rilevante sull'ambiente o sul territorio, vengono preventivamente sottoposti – su richiesta dei cittadini o per legge – a forme di concertazione pubblica già a partire dalla fase di elaborazione, prim'ancora di eventuali procedure di valutazione di impatto ambientale e di ogni inchiesta pubblica. In particolare, la concertazione (*concertation publique*) consiste in ogni procedimento pubblico, condotto dall'ente committente responsabile del progetto, avente l'obiettivo di coinvolgere nell'elaborazione del progetto medesimo i diversi attori allo stesso interessati.

La *concertation* può assumere diverse forme, che vanno dalla semplice informazione ad un coinvolgimento del pubblico in ogni fase del progetto. Inoltre, è spesso incentrata attorno alla figura del prefetto, secondo modalità procedurali predeterminate. Si tratta di uno strumento partecipativo che permette di arricchire un progetto, attraverso l'ascolto degli abitanti dei luoghi in cui l'opera andrà ad incidere e degli utenti fruitori.

La *Commissione nazionale per il dibattito pubblico* (CNDP) nasce, quindi, come ente incaricato di stabilire se un'opera o un progetto dev'essere sottoposta o meno al dibattito pubblico. Tale autorità indipendente è coadiuvata dalle *Commissions particulières du débat public* (CPDP), insieme alle quali verifica la partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti, senza, tuttavia, esprimersi sugli stessi.

La *Commissione nazionale per il Dibattito pubblico* ha competenza su tutti i progetti di opere infrastrutturali sia di enti pubblici che di soggetti privati, che per natura, caratteristiche o costo stimato, rispondano a determinati criteri dimensionali.

Qualora la *Commissione nazionale per il Dibattito pubblico* ritenga necessario istruire un dibattito pubblico, può predisporlo delegando l'istruttoria ad una CPDP da lei stessa nominata, alla società proponente il progetto o al soggetto pubblico responsabile del progetto; in questo secondo caso, la Commissione definisce le modalità di organizzazione del dibattito e del suo svolgimento.

Il dibattito, a cui possono partecipare le associazioni e i cittadini interessati, ha la durata di quattro mesi ed è preceduto dalla predisposizione di strumenti utili all'istruttoria del dibattito (dossier, sito *web*, data di apertura del dibattito, calendario degli incontri pubblici), da incontri preparatori tra Commissione ed alcuni attori

interessati al progetto e da un'ampia campagna informativa tra la popolazione coinvolta, per garantire il più ampio coinvolgimento nel dibattito.

Per facilitare i dibattiti avviati viene creato un apposito sito *web*, dove sono messi a disposizione del pubblico tutti i materiali predisposti e cioè: 1) il dossier del progetto, che presenta l'opera, le sue caratteristiche tecniche e gli impatti sul territorio, redatto dall'ente proponente; 2) la sintesi del progetto curato sempre dall'ente proponente; 3) la documentazione tecnica aggiuntiva al dossier; 4) i *cahiers d'acteurs*, che consistono in contributi scritti da chiunque voglia esprimere valutazioni, porre domande o proporre temi da approfondire, utili al dibattito; 5) le relazioni tecniche di eventuali esperti nominati dalla Commissione e chiamati a pronunciarsi su alcune questioni specifiche emerse nel corso del dibattito.

Il nucleo partecipativo del dibattito si innesta nello svolgimento di una serie di assemblee pubbliche in cui si descrive l'intervento, si discutono le eventuali alternative e si intraprende un confronto tra sostenitori e oppositori. È prevista, altresì, la possibilità di partecipare anche *on line*, tramite una piattaforma che consente di porre quesiti, lasciare un'opinione, inviare un contributo, proporre temi di discussione, seguire in diretta le riunioni. Al termine del dibattito pubblico il Presidente della Commissione stila un rapporto in cui illustra i contenuti del dibattito e le questioni emerse durante la consultazione. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, l'ente proponente l'opera deve comunicare se intende approvare in via definitiva il suo progetto, modificarlo o ritirarlo.

La consultazione della pagina *internet*, infatti, consente di avere accesso alle informazioni relative allo stato della progettazione, agli incontri programmati, nonché a quelle riguardanti i soggetti pubblici coinvolti nella realizzazione dell'intervento.

Nel complesso, il *débat public* nell'ordinamento francese, nonostante non sempre sia stato in grado di ricomporre i conflitti, si presenta come uno strumento estremamente aperto, in quanto, per la particolare flessibilità della procedura (spetta alla commissione definire, di volta in volta, il tipo di pubblico, la dimensione delle politiche, i temi e le modalità di discussione), si presta ad essere oggetto di continue sperimentazioni e adattamenti a contesti differenti

### 3. Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti.

In Italia, a fronte di una iniziale assenza di una logica di fondo che valorizzasse la partecipazione, negli ultimi anni, sono state avanzate diverse proposte finalizzate ad introdurre strumenti simili a quelli di altri paesi europei.

L'ordinamento italiano è di per sé permeabile all'innesto di strumenti partecipativi; del resto, la Costituzione delinea un modello d'azione amministrativa connotato dalla partecipazione permanente dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

La l. n. 241/1990, se, da un lato, ha fornito una nuova lettura del rapporto P.A. - parte privata, generalizzando l'istituto della partecipazione, dall'altro, non contiene una disciplina idonea a garantire pienamente l'attuazione del principio della democrazia partecipativa. Quella delineata dal Capo III di tale legge è una partecipazione che si sostanzia in un contraddittorio cartolare, fra la P.A. e soggetti direttamente ed indirettamente lesi dal provvedimento. Inoltre, tale legge, all'art. 13, esclude la partecipazione nei procedimenti volti ad adottare atti di programmazione e pianificazione.

In questa cornice vanno lette le nuove disposizioni in materia di dibattito pubblico.

Sul modello francese, il dibattito pubblico rappresenta uno strumento che implementa il dialogo tra i soggetti coinvolti nella realizzazione di un'opera, in modo da risolvere gli eventuali contrasti, tenendo conto di tutte le differenti posizioni dei soggetti interessati.

In tal senso, il dibattito pubblico può migliorare le scelte progettuali, anche sfruttando il patrimonio di *conoscenza informale* di chi vive nei luoghi interessati dalle nuove opere, che, in passato scarsamente considerati dall'amministrazione, sono, invece, di fondamentale importanza, soprattutto per l'inserimento dell'infrastruttura nel territorio.

Il dibattito pubblico non è uno strumento decisionale: le persone e gli enti che partecipano al dibattito hanno il diritto di essere ascoltati e di esprimere opinioni, anche contrarie, ma non hanno il potere, né il diritto di decidere se e come realizzare l'opera.

La decisione, in ogni caso, compete all'amministrazione proponente, che, in coerenza con i Piani e programmi redatti, a partire da un'attenta analisi dei fabbisogni, valuta le alternative disponibili e sceglie quella più sostenibile e conveniente sotto i profili tecnico-economico, ambientale, politico ed amministrativo.



Il dibattito pubblico integra, quindi, esclusivamente uno strumento di trasparenza e di partecipazione; a tal fine occorre garantire, nel corso del dibattito, l'accesso agli studi e alle valutazioni che sono poste alla base delle decisioni.

Il dibattito pubblico, che s'innesta nelle fasi iniziali del ciclo di realizzazione dell'opera, come di seguito si specificherà, non evita l'insorgere di controversie giudiziali; tuttavia, può anticipare e prevenire eventuali contrasti, consentendo al soggetto pubblico proponente di assumere decisioni più consapevoli e trovare soluzioni progettuali adeguate, senza ricorrere a varianti in corso d'opera o ad interruzioni dei lavori.

Per conseguire la finalità proprie dell'istituto in questione, è necessario che il dibattito pubblico venga avviato quando sono ancora disponibili alternative su aspetti realizzativi non marginali (ad es., le scelte localizzative) e la decisione di realizzare l'opera non sia ancora stata presa in modo definitivo.

In questo solco, il nuovo codice degli appalti, all'art. 22, prevede che il dibattito pubblico s'inserisca nella prima fase del Progetto di fattibilità di un'opera, ovverosia quella in cui si analizzano le alternative progettuali al fine di individuare la soluzione ottimale.

La *ratio* è proprio quella di testare la percorribilità della progettazione iniziale ed il suo grado di accettazione da parte delle comunità territoriali, puntando sull'informazione e la sulla partecipazione dei soggetti interessati. In quest'ottica, pare evidente come i risultati del dibattito pubblico concorrano a guidare l'elaborazione della seconda fase del progetto di fattibilità.

Emerge come il dibattito pubblico costituisca una tecnica di inclusione delle istanze (intese in senso lato) dei cittadini nelle scelte infrastrutturali di interesse comune.

L'introduzione di tale istituto comporta, sulla carta, diversi benefici.

Il primo è dato dalla riduzione del contenzioso: risulta evidente come il dibattito pubblico dovrebbe consentire l'adozione di scelte condivise e partecipate, evitando il proliferare di contenziosi durante la fase di approvazione dei progetti. L'istituto, dunque, persegue l'obiettivo della semplificazione amministrativa.

Il secondo beneficio consiste nella riduzione dei costi e, soprattutto, dei tempi di realizzazione delle opere.

Allo scopo di fronteggiare i conflitti con i cittadini durante le proposte di grandi opere pubbliche, il dibattito pubblico assume il ruolo di mediatore, rappresentando una piattaforma di discussione tra i cittadini e gli enti preposti per la realizzazione di grandi opere.

In un settore ad elevata conflittualità com'è notoriamente quello degli interventi infrastrutturali, capace di generare pesanti ripercussioni a livello sociale economico e politico, il coinvolgimento dei soggetti che sono potenzialmente coinvolti dalle decisioni amministrative, diventa uno strumento indispensabile per superarne le opposizioni, sintetizzabili nella nota sindrome di NIMBY <sup>(4)</sup>.

È evidente come, in tale contesto, il dibattito pubblico serve a far emergere tutti le proposte dei soggetti coinvolti e individuare le possibili criticità scaturenti dalla realizzazione di un'opera (*conflict assessment*), contribuendo anche a valutare il rischio realizzativo (inteso in senso lato, in modo da ricomprendere anche quello localizzativo di tipo NIMBY). In quest'ottica, il dibattito pubblico serve a garantire, in definitiva, una piena e trasparente informazione sugli interventi in corso di progettazione a tutti i cittadini che vivono in un determinato territorio, dando loro la possibilità di esprimere il proprio parere sia come singoli, sia come gruppi organizzati.

#### **4. Ambito di applicazione soggettiva del dibattito pubblico**

Il comma 1 dell'art. 22, nell'indicare i soggetti che possono (o devono ricorrere) alla procedura del dibattito pubblico, fa riferimento sia alle amministrazioni aggiudicatrici che agli enti aggiudicatori.

Assume, poi, un ruolo di rilievo la figura del coordinatore, al quale è assegnata la progettazione e conduzione del dibattito pubblico e che deve svolgere le attività affidate con responsabilità e autonomia professionale. Lo stesso deve avere requisiti di attestata esperienza e competenza nella direzione di processi partecipativi e nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socioeconomica.

L'imparzialità della figura è garantita dal fatto che lo stesso dev'essere esterno all'amministrazione aggiudicatrice e non dev'essere né residente, né domiciliato nel territorio in cui verrà realizzata l'opera.

---

<sup>4</sup> L'acronimo *Nimby* sta per "*Not in my back yard* (letterale: non nel mio cortile) ed indica una vera e propria sindrome con la quale si tende ad identificare tutte quelle forme di opposizione ad opere localmente indesiderate.



Il coordinatore è individuato dal Ministro competente per materia tra i suoi dirigenti. Se, però, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore è un Ministero, lo stesso è nominato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra dirigenti pubblici estranei al Ministero interessato. In mancanza di dirigenti pubblici in possesso dei requisiti, il coordinatore può essere individuato dall'amministrazione aggiudicatrice mediante procedura di appalto di servizi.

A questi soggetti è assegnata la stesura dei documenti che riguardano il dibattito. Nel dettaglio, l'amministrazione aggiudicatrice deve redigere il *dossier* del progetto e il *dossier* conclusivo (fase di iniziativa e fase decisionale), mentre il coordinatore deve realizzare il documento di progetto e la relazione conclusiva, avendo cura di individuare i temi del dibattito, il calendario degli incontri, le modalità di partecipazione e la comunicazione al pubblico.

L'amministrazione aggiudicatrice individua uno o più soggetti che la rappresentino in ogni fase del procedimento di dibattito pubblico; si fa, in aggiunta, carico dei costi del dibattito, inseriti negli oneri della progettazione dell'intervento (art. 23, comma 11, d.lgs. n. 50/2016).

L'ambito dei soggetti pubblici legittimati all'utilizzo di questa procedura non presenta dunque limitazioni, essendo esteso non solo a tutti i soggetti pubblici, ma anche a quelli che, pur avendo veste privatistica, subiscono tuttavia un'influenza da parte dello Stato.

Con riferimento invece ai soggetti che possono partecipare al dibattito pubblico il primo comma dell'articolo in questione fa un generico riferimento ai "*portatori di interesse*".

Si tratta di una categoria piuttosto ampia e che probabilmente sarà oggetto di un'individuazione più definita in sede di attuazione da parte del governo.

Il comma 1 art. 22, d.lgs. n. 50/2016, rimarca, altresì, la centralità della figura del portatore di interesse, termine coniato dalla definizione economica di *stakeholder*, quale soggetto interessato ad un progetto o iniziativa economica.

Alla luce di quanto esposto, potranno partecipare al dibattito tutti i portatori di interessi, come, ad esempio, i comitati di cittadini, in maniera piuttosto libera.

All'esito di tale processo si perverrà ad una decisione. Secondo quanto spiega il Codice, "*gli esiti della consultazione pubblica comprensivi dei resoconti e degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse*" dovranno essere resi pubblici, insieme a tutti i contributi che

hanno portato alla decisione finale. E dovranno avere la stessa evidenza dei documenti predisposti dall'amministrazione e relativi ai lavori.

L'assenza di limitazione nella legittimazione dei soggetti che possono partecipare al dibattito pubblico rappresenta un segnale di apertura, considerato che, nell'ordinamento italiano, sino a pochi anni fa, mancavano del tutto strumenti partecipativi idonei a consentire l'ascolto delle ragioni dei residenti in quei territori che avrebbero dovuto ospitare le opere, potenzialmente lesive della salute, dell'ambiente e del paesaggio.

## **5. L'attuazione del dibattito pubblico in forza del d.P.C.M n. 76/2018.**

Con il d.P.C.M. n. 76 del 24 agosto 2018, è stata attuata la disciplina del dibattito pubblico prevista dall'art. 22, d.lgs. n. 50/2016.

Tale decreto contiene una puntuale definizione della procedura (art. 2) ed elenca le opere per le quali è obbligatorio dare avvio alla procedura di dibattito pubblico.

Sono definite, inoltre, le modalità di esecuzione e il termine di conclusione delle procedure in questione (artt. 5-9). Vengono, poi, precisate le modalità di controllo sull'applicazione dell'istituto per il tramite di una Commissione da istituirsi presso il Ministero delle Infrastrutture.

Le categorie di opere sottoposte al dibattito pubblico sono esplicate nell'Allegato 1 del su indicato decreto attuativo. In particolare, si tratta di opere che superano determinate soglie dimensionali, per le quali il legislatore ha ritenuto che tale procedura debba essere obbligatoriamente avviata, stante l'impatto che le stesse hanno sul territorio sul quale verranno realizzate.

Queste soglie sono diminuite del 50% se l'opera è inclusa, anche parzialmente, in beni del patrimonio naturale o culturale UNESCO o zone contigue UNESCO, parchi naturali nazionali o regionali, aree marine protette.

Per opere di dimensioni comprese tra la soglia e i due terzi, il dibattito si indice su richiesta di soggetti altamente qualificati in senso istituzionale/rappresentativo: a) Presidenza del Consiglio dei ministri o Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera; b) un Consiglio regionale o una Provincia o una Città metropolitana o un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati

dall'intervento; c) uno o più consigli comunali o unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; d) almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento; e) almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna.

Lo svolgimento del dibattito è su base facoltativa ad opera dell'amministrazione aggiudicatrice in base a valutazioni di opportunità (art. 3, comma 4). Da ultimo, il dibattito non può essere attuato per le opere compiute con le procedure previste dagli articoli 159 (opere che impingono questioni di difesa o sicurezza) e 163 (eccezionale urgenza e protezione civile); per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti; per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento UE n. 347/2013 (sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche trans-europee).

Il dibattito pubblico può avere una durata non superiore ai quattro mesi a partire dalla data di pubblicazione del *dossier* di progetto. Questo termine è prorogabile da chi ha indetto la procedura per ulteriori due mesi, su iniziativa del coordinatore e laddove sussistano ragioni di comprovata necessità.

Assumono notevole importanza gli adempimenti di pubblicità affidati al coordinatore che attua il piano di comunicazione e informazione al pubblico ed è responsabile della pianificazione e degli aggiornamenti della pagina internet del dibattito pubblico.

L'avvio del dibattito va comunicato dall'amministrazione aggiudicatrice alla Commissione e alle amministrazioni territoriali interessate, ai fini della pubblicazione, da effettuarsi nel termine di sette giorni dalla richiesta, sul sito internet della Commissione e sui siti delle amministrazioni locali coinvolte dall'intervento.

Sugli stessi canali è necessario pubblicare il *dossier* di progetto redatto dall'amministrazione aggiudicatrice, che deve essere predisposto in modo chiaro e deve contenere le ragioni dell'opportunità dell'intervento e descrivere le scelte progettuali avanzate, nonché le valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici, in conformità con le linee guida previste dal d.lgs. n. 228/2011.

Il dibattito pubblico, predisposto e diretto sulla base delle peculiarità dell'intervento e del contesto sociale e territoriale, si esplica

in momenti di informazione, approfondimento, confronto e gestione dei conflitti e nella raccolta delle proposte degli *stakeholders*.

L'amministrazione aggiudicatrice partecipa attivamente al procedimento e presta il supporto adeguato a dare risposta alle domande sorte durante il dibattito pubblico.

Il coordinatore funge da mediatore tra tutte le parti, dando rilievo alle differenti posizioni emerse, anche mediante esperti di settore.

Alla scadenza del termine di conclusione del procedimento il coordinatore propone all'amministrazione aggiudicatrice e alla Commissione nazionale, una relazione conclusiva sull'andamento della procedura che contiene: a) la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico, comprensiva delle indicazioni circa il numero degli incontri e dei partecipanti, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet del dibattito pubblico; b) la sintesi dei temi, in modo imparziale, trasparente e oggettivo, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito; c) la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione nel dossier conclusivo.

L'amministrazione aggiudicatrice verifica le proposte e i risultati avanzati nel corso del dibattito pubblico e stila un *dossier* conclusivo in cui esprime la volontà o meno di realizzare l'intervento, le modifiche da apportare al progetto e le motivazioni che hanno determinato il non accoglimento di eventuali proposte.

Il dibattito si conclude, entro due mesi dalla ricezione della relazione conclusiva del coordinatore, con la presentazione del dossier conclusivo ad opera della amministrazione aggiudicatrice. Di tale relazione conclusiva, allegata al *dossier* conclusivo, deve essere tenuta in considerazione dall'amministrazione aggiudicatrice.

I risultati delle consultazioni svolte sono pubblicati sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice, sul sito della Commissione nazionale, nonché sui siti delle amministrazioni locali.

Per come disposto dall'art. 23, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 152/2006, tali risultati sono trasmessi dall'amministrazione aggiudicatrice all'autorità competente per la presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale.

## **6. L'istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico.**

Con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 627 del 30 dicembre 2020, è stata prevista la Commissione nazionale per il dibattito pubblico, primo organo normato nell'ambito della partecipazione attiva alle articolate procedure da seguire per la realizzazione delle grandi opere di interesse nazionale.

La funzione della Commissione è quella di garantire la trasparenza e il confronto con i territori in cui dovranno realizzarsi le opere pubbliche interessate dal previo espletamento del dibattito pubblico. La Commissione, pertanto, ha lo scopo di favorire il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti che hanno un interesse partecipativo.

Su questo crinale, la Commissione ha il compito di implementare la qualità della progettazione delle opere pubbliche di notevole rilevanza, nonché di semplificarne l'esecuzione mediante scelte equilibrate, in un'ottica deflativa del contenzioso.

La Commissione nazionale, con la raccomandazione n. 1 del 16 giugno 2021, ha stilato delle linee guida, specificando ulteriormente le finalità del dibattito pubblico. Ha, altresì, meglio individuato il ruolo e i compiti della Commissione nel procedimento in questione.

È necessario precisare che, al fine di rendere più spedite le procedure per la realizzazione di nuove opere pubbliche nell'ambito del PNNR, il legislatore ha inserito nel d.l n. 77/2021, conv. in l. n. 29 luglio 2021 n. 108, l'all. 4 nel quale sono state elencate delle opere infrastrutturali di notevole interesse. In particolare, si rinvencono alcune linee ferroviarie di alta velocità (Palermo-Catania-Messina, Roma-Pescara, Salerno-Reggio Calabria), le dighe di Genova e Campolattaro (Campania) e il porto di Trieste.

Per le opere in questione, il legislatore ha derogato alla disciplina ordinaria del dibattito pubblico, nell'ottica dello snellimento della procedura. A tal riguardo, l'art. 46, d.l. cit., stabilisce, con riferimento alle opere presenti nel su indicato all. 4, che il dibattito pubblico deve concludersi nel termine di 30 giorni dalla sua indizione e che tutti i termini previsti dal decreto attuativo n. 76/2018 sono dimezzati.

Di seguito, la Commissione nazionale, ha adottato la raccomandazione n. 2 e delle nuove linee guida, al fine di dettagliare le fasi del procedimento di dibattito pubblico "accelerato" per le opere di cui all'all. 4, d.l. cit. Su tale scia, ha scandito le varie fasi del procedimento, aggiornandolo nei tempi e nei passaggi

Da ultimo, è doveroso precisare che, all'art. 46, d.l. cit., è precisato che, in caso di inosservanza da parte della stazione appaltante dei termini di svolgimento del dibattito pubblico "accelerato", la Commissione nazionale per il dibattito pubblico esercita, senza indugio, i necessari poteri sostitutivi. In tal modo, alla Commissione sono state attribuite delle competenze più pregnanti rispetto a quelle meramente organizzative e pertanto, ben si comprende come la stessa ha assunto un ruolo centrale nell'intera procedura, sia di tipo direttivo che di tipo regolatorio.

## 7. Considerazioni conclusive a legislazione vigente

L'approvazione della normativa di attuazione del dibattito pubblico ha innestato nell'ordinamento un istituto costituente strumento di democrazia partecipativa, nell'ottica della implementazione della partecipazione dei soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo.

È, del resto, noto che la democrazia partecipativa costituisce un nucleo duro della democrazia rappresentativa, individuando una forma di esercizio della sovranità popolare, espressione del principio di rappresentanza.

Tale principio ha trovato nuova linfa anche a livello europeo. Difatti, nel Trattato di Lisbona, l'art. 10 prevede che: *"Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo"*; specificando come *"Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini"*. Tale quadro è completato dal successivo art. 11, in forza del quale: *"Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate"*.

Pertanto, l'istituto del dibattito pubblico si inserisce in quella pratica degli ordinamenti sovranazionali, tra i quali rientra l'Unione



Europea, che prevede delle consultazioni, in vario modo concepite, aventi lo scopo di superare il divario sussistente tra soggetto portatore di interessi e autorità. In tal modo, anche nel diritto amministrativo si raggiunge l'obiettivo di superare quella concezione, ormai anacronistica, di vedere il rapporto tra Stato e cittadino in termini di soggezione.

Il dibattito pubblico va, pertanto, considerato come un momento di ascolto e di confronto reciproco, le cui parole chiave consistono nella trasparenza, nel dialogo e nella collaborazione. Luogo dove far emergere suggerimenti e osservazioni sul tema proposto da parte di una pluralità di attori, anche singoli cittadini, riconoscendo pari dignità alle istanze, attraverso contributi scritti che chiunque potrà predisporre ed inviare al Responsabile.

Occorrerà, tuttavia, utilizzare al meglio le esperienze acquisite, per analizzare il processo di programmazione, progettazione e gestione delle opere, nel necessario tentativo di migliorare i processi decisionali. Difatti, proprio le esperienze fatte in questi anni hanno mostrato che il dialogo concertativo è attuabile, non risolve tutti i problemi, ma consente spesso di migliorare le scelte e di renderle, almeno in parte, meno conflittuali.

Il presupposto affinché l'istituto sia realizzato appieno è il crearsi di un contesto di coinvolgimento sostanziale delle parti interessate, permettendo la partecipazione di un notevole numero di soggetti.

In tutti i casi in cui l'istituto è stato utilizzato, l'ampliamento della partecipazione del numero di parti coinvolte ha avuto un effetto deflattivo del contenzioso, dal momento che tali soggetti hanno espresso le proprie opinioni e manifestato determinati interessi, poi confluiti nelle scelte dell'amministrazione.

Pertanto, per stimolare una maggiore partecipazione alle determinazioni dell'amministrazione, è necessario che i soggetti interessati esplichino le loro opinioni e proposte già nel momento di definizione del processo di pianificazione.

È opportuno, altresì, attribuire un carattere sostanziale al dibattito pubblico, evitando che assuma i connotati di una mera formalità del procedimento e attribuendo allo stesso il ruolo di anello di congiunzione tra la fase di consultazione e la decisione finale, assunta dall'amministrazione.

Un possibile nodo problematico dell'istituto è rappresentato dagli eventuali conflitti irrisolti che potrebbero sorgere al termine del

dibattito pubblico, laddove dovessero emergere delle posizioni contrastanti tra l'amministrazione aggiudicatrice e i soggetti coinvolti.

Si immaginino tutte quelle situazioni in cui devono essere bilanciati diversi interessi pubblici (sanitario, ambientale, sviluppo economico). In questi casi è necessario che le scelte siano ponderate sulla base del principio comparatistico, verificando in concreto, quale dei diversi interessi deve prevalere. Ne consegue che, alla contrapposizione istituzionale tra amministrazione pubblica e soggetti coinvolti dovrà sostituirsi l'idea di confronto costruttivo, per il conseguimento dell'interesse pubblico o degli interessi pubblici sussistenti nella realizzazione della singola opera.

Alla luce delle su esposte considerazioni, emergono, comunque, dei profili critici inerenti al giusto bilanciamento tra garanzie partecipative e decisione finale. Difatti, se per un verso la democrazia partecipativa dovrebbe tendere a rendere vincolanti il risultato del dibattito, dall'altro potrebbe sorgere il rischio di rendere la macchina amministrativa meno efficiente e privata dei suoi poteri decisionali, laddove si abusi nell'utilizzo dell'istituto.

Questa criticità è stata rilevata anche dal Consiglio di Stato che, in sede consultiva, ha affermato che il dibattito pubblico è *“uno strumento di partecipazione democratica che in prospettiva assicura una maggiore accettazione sociale dell'opera, previene contenzioso, accelera la realizzazione dell'opera stessa”*, però è necessario, al contempo, prevedere una normativa *“puntuale, effettiva, efficace, che assicuri al contempo partecipazione senza un eccesso di polverizzazione della stessa”* (Cons. St., Parere n. 855/2016, sullo schema del d.lgs. recante *“Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione”* ex art. 1, comma 3, l. n. 11/2016).

In quest'ottica, sarà necessario raggiungere un equilibrio tra consenso e potere, tra partecipazione e decisione, tenendo, comunque, in considerazione che, per quanto l'istituto del dibattito pubblico sia congegnato in modo efficiente ed efficace, potrebbero sussistere dei soggetti che non condividono la decisione finale assunta.

Le eventuali soluzioni a tali criticità si potranno ottenere a seguito dell'avviamento di un numero considerevole di procedimenti di dibattito pubblico, in modo da far emergere una prassi applicativa dell'istituto. Difatti, allo stato attuale l'istituto non è stato ampiamente applicato e, pertanto, non si sono manifestate appieno le molteplici

potenzialità di questo fondamentale strumento di democrazia partecipativa.

BIBLIOGRAFIA:

- ALLEGRETTI U., *Senato delle regioni, organizzazione della giustizia, dibattito pubblico su grandi interventi infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2013;

- AVERARDI A., *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *GDA*, 2016;

- BALASSONE F., CASADIO P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia. Dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia, 2011;

- ANDRIANI R., *Effetto Nimby: ipotesi di prevenzione e contenimento. La comunicazione come leva strategica* in *IASSP*, 2014;

- BOBBIO L., *La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture: il caso della variante autostradale di Genova*, University Press, Firenze, 2010;

- BOBBIO L., *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, Napoli-Roma;

- BOCCHINI F., *Adjudication e rulemaking power nell'esperienza giuridica*, in *RIDPC*, 2006;

- BONOMO A., *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in D. Garofalo (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Giappichelli, Torino, 2017;

- DE MARTINI, D. BOLOGNINO, *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Padova, 2010;

- BRUGNOLI A., *Finanziamento delle infrastrutture e cattura del valore. Casi, modelli ed esperienze a confronto*, Guerini e Associati, Milano, 2010;

- CAPRIO D.A., *La democrazia sussidiaria*, Nuova Editrice Mondoperaio, Roma, 2012;

- CASCETTA E. - PAGLIARA F., *Le infrastrutture di trasporto in Italia*, Aracne, Roma, 2015;

- CASINI C., *La valutazione ambientale strategica dei piani regolatori portuali. Il caso di Livorno*, in XXXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, 2013;

- CASINI C., *Port planning and environmental assessments in Italy: state of the PORTUS*, Venezia, 2016;

- DENTAMARO N., *Il dibattito pubblico: profili evolutivi. Dal Principio Giuridico all'autonomia pratica*, in *Diritto Pubblico Europeo: Rassegna online*, ESI, Napoli, 2022;
- FABBRI R., *Pnnr e dibattito Pubblico. Prospettive di applicazione per uno strumento di democrazia deliberativa*, in *Rivista giurida del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2022;
- FERRARA R., *La protezione dell'ambiente ed il procedimento amministrativo nella «società del rischio»*, in *DS*, 2006;
- FLORIDIA A., *Beyond participatory democracy, towards deliberative democracy: elements of a possible theoretical genealogy*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2014;
- FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 2008;
- FONTANA R., SACCO E., *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale. Il caso delle grandi opere in Italia, Francia e Belgio*, Franco Angeli, Milano, 2012;
- Innes J.E., *Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal*, in *Journal of the American Planning Association*, 2007;
- MACCHIATI A. - NAPOLITANO G., *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Il Mulino, Bologna, 2009;
- MANNARINI T., ROCCATO M., *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i mo-vimenti Nimby*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- MARCHETTI M.C., *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, 2010;
- MOLOCCHI A., *Non nel mio giardino*, CUEN, Napoli, 1998;
- PEPE V., *Non nel mio giardino. Ambiente ed energia oltre la paura*, Baldini & Castoldi, Milano, 2014;
- RODRIQUEZ S., *Law-making e policy formulation: il ruolo della società civile nell'Unione europea*, in *RTDP*, 2011;
- ROMANO I., *Cosa fare. Come Fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiare lettere, Milano, 2012;
- SANTINI L., *Partecipazione nei processi decisionali e di governo del territorio*, Editore Plus, Pisa, 2011;
- SPINA F., *Sociologia di Nimby*, Besa Editore, Lecce, 2010;
- TONETTI A., *La partecipazione nelle procedure di localizzazione di opere pubbliche: il caso italiano*, in MACCHIATI A., NAPOLITANO G.

(a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Il Mulino, 2010;

- VALASTRO A., *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, Jovene, 2016.