

## **“Il Dibattito Pubblico: Profili Giuridici”** **(Avv. Daniela Anselmi)**

### **1) Premessa**

Tra gli elementi innovativi e qualificanti del nuovo Codice degli Appalti si può senz'altro iscrivere l'**art. 22**<sup>1</sup>, rubricato “*Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico*”, redatto in

---

<sup>1</sup> Si riporta la norma per comodità di lettura. **Art.22:** (“*Trasparenza nella partecipazione dei 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, 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. 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 presente codice, 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. 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 conferenza di servizi relativa all’opera sottoposta al dibattito pubblico”.*

attuazione delle previsioni contenute nelle lettere ppp)<sup>2</sup> e qqq)<sup>3</sup> della legge delega n.11/2016<sup>4</sup>.

L'art. 22 introduce il cosiddetto "*Dèbat Public*" (procedura già adottata in Francia da più di vent'anni), che permette ai cittadini di informarsi e di esprimere il loro punto di vista sull'iter e sulla realizzabilità delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio.

Dall'introduzione di tale istituto il legislatore auspica di ricavare dei benefici.

Il primo è identificabile con la riduzione del contenzioso: è evidente, infatti, che il dibattito pubblico dovrebbe consentire l'adozione di scelte condivise e partecipate, disinnescando la presentazione di impugnative durante la fase di approvazione dei progetti.

Il secondo beneficio è un corollario del primo, in quanto la riduzione del contenzioso consente la riduzione dei costi e soprattutto dei tempi di realizzazione delle opere.

L'intenzione è dunque buona ma, in sostanza, questo strumento resta tutto da definire e viene rimandato ad un futuro decreto attuativo che dovrà essere adottato entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo Codice (e cioè entro il 18 Aprile 2017).

Stante la genericità del dato normativo, ed in attesa del decreto, la presente relazione esaminerà sia le considerazioni espresse dal Consiglio di Stato sullo schema del nuovo Codice con specifico riguardo al dibattito pubblico, sia il modello "ispiratore" francese, al fine di verificare come funziona in concreto, sia altri esempi di consultazione pubblica esistenti in Europa, sia alcune leggi regionali che hanno anticipato nel nostro ordinamento l'istituto in esame, sia infine alcuni esempi concreti di progetti ed opere pubbliche tutt'ora in fase di approvazione e/o

---

<sup>2</sup> La "*lettera ppp*)" prevede la trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessioni nonché nella fase di esecuzione del contratto.

<sup>3</sup> La "*lettera qqq*)" sancisce l'introduzione di forme di dibattito pubblico prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica.

<sup>4</sup> Non si trova invece alcun riferimento al dibattito pubblico né nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, né nella previgente normativa nazionale.

realizzazione, che sono stati preceduti da forme e procedure di partecipazione attiva dei cittadini, sostanzialmente assimilabili al modello francese del *débat public*.

Prima di illustrare i vari profili sopramenzionati, appare peraltro opportuno evidenziare alcune *criticità* della norma che, nella sua formulazione letterale, potrebbe determinare alcuni problemi interpretativi ed applicativi di non lieve entità.

Il primo comma dell'art.22 definisce *l'ambito soggettivo ed oggettivo* di applicazione della norma, statuendo –si è già detto in maniera, peraltro, generica- chi siano i soggetti proponenti e per quali opere si debba procedere obbligatoriamente al dibattito pubblico.

In primo luogo si fa esclusivo riferimento alla nozione di *“amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori”*. L'art. 3<sup>5</sup> del D.lgs n. 50/2016 fornisce una definizione delle predette categorie ma, vi sono anche altri soggetti, come ad esempio i privati tenuti all'osservanza del codice, o comunque soggetti non rientranti tecnicamente nel concetto di *“amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori”* che potrebbero realizzare opere come quelle descritte al primo comma dell'art. 22, ma

---

<sup>5</sup> *“Amministrazioni aggiudicatrici”* sono: le amministrazioni dello Stato; gli Enti pubblici territoriali; gli altri Enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti. *“Enti aggiudicatori”* sono, ai fini della disciplina di cui alla: “1) parte II del codice, gli enti che: a) sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui agli artt. da 115 a 121; b) pur non essendo né amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli artt. 115 a 121 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente. 2) parte III del presente codice, gli enti che svolgono una delle attività di cui all'allegato II e aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una di tali attività, quali: a) le amministrazioni dello Stato, gli Enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali soggetti; b) le imprese pubbliche di cui alla lett. t) del presente comma; c) gli enti diversi da quelli indicati nei punti a) e b), ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di una o più delle attività di cui all'allegato II. Gli enti cui sono stati conferiti diritti speciali o esclusivi mediante una procedura in cui sia stata assicurata adeguata pubblicità e in cui il conferimento di tali diritti si basi su criteri obiettivi non costituiscono “enti aggiudicatori” di cui alla presente lett. c)”.

che non sarebbero soggette alla procedura del dibattito pubblico proprio in relazione alla *non coincidenza* con l'ambito soggettivo. In Francia, ad esempio, ma anche nella L.R Toscana n.46/2013, ciò che conta è l'ambito oggettivo, cioè la natura e le caratteristiche dell'opera e non chi le realizza.

Un altro aspetto poco chiaro riguarda la distinzione tra progetti per i quali l'avvio della procedura sarà *obbligatorio* e quelli per i quali invece sarà *facoltativo*.

Il secondo comma dell'art. 22 rinvia, infatti, ad un futuro decreto l'individuazione, nell'ambito delle opere descritte al primo comma, degli interventi distinti per tipologia e soglie dimensionali, per i quali il dibattito pubblico sarà obbligatorio, senza specificare, come avviene, invece, nel modello francese, su cui si dirà infra, se ci sarà anche un dibattito pubblico facoltativo e quali saranno gli adempimenti (ovviamente "alleggeriti") che dovranno essere rispettati (ad esempio solo la pubblicazione prevista al primo comma dell'art. 22?).

Sempre in ordine all'ambito oggettivo, occorre altresì rilevare una possibile *contraddizione* tra il primo comma, per il quale il dibattito pubblico sembra riguardare tutte le opere aventi le descritte caratteristiche<sup>6</sup>, e il secondo comma, il quale sembra stabilire invece che un D.P.C.M., nell'ambito delle opere aventi le caratteristiche e le finalità previste dal comma 1, possa poi introdurre delle distinzioni, limitando l'applicazione del dibattito pubblico solo ad alcune di esse in relazione alla tipologia ed alle soglie dimensionali. Conseguentemente, si stabiliscono obblighi di attuazione del dibattito pubblico non per tutte le opere aventi le illustrate caratteristiche ma solamente per alcune di esse, tra quelle facenti parte della categoria individuata dal primo comma.

E' possibile quindi ipotizzare che il legislatore *restringerà* notevolmente l'ambito oggettivo di applicazione della norma.

Non è poi chiaro che cosa si intenda per "*soglie dimensionali*": si tratta di un valore economico o riguarda solamente l'impatto sul territorio? Ad esempio in Francia, come si dirà meglio in prosieguo, esiste una *tabella* nella quale, per ogni categoria di opere, vengono indicati criteri, inerenti o

---

<sup>6</sup> "Grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio".

l'impatto delle opere o la dimensione delle stesse o tutte e due, determinanti l'*obbligatorietà* o la *facoltatività* del ricorso alla procedura di dibattito pubblico.

Un profilo del decreto che dovrà essere chiarito riguarda poi il concetto di "nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice", che compare nel secondo comma.

Si tratta, in realtà, di una disposizione che ha poco senso, perché, così come è stata formulata, implica che, finché non sarà approvato il decreto, qualsiasi progetto rimarrà in una sorta di stand by.

E poi, cosa vuol dire "*progetto avviato dopo l'entrata in vigore del codice*"? L'incarico di predisporre il progetto di fattibilità può ritenersi come avvio, oppure basta anche un'attività propedeutica? Ad esempio, ai sensi dell'art. 216, 23° comma, del D.lgs n. 50/2016 l'elemento discriminante in ordine all'applicazione o meno del nuovo Codice è rappresentata dall'approvazione del progetto preliminare. Se questa è avvenuta prima dell'entrata in vigore del codice, si applicherà la disciplina previgente, mentre nel caso sia intervenuta successivamente, il progetto sarà soggetto al nuovo codice, anche nell'ipotesi in cui sia già intervenuta una dichiarazione di pubblico interesse.

Non si comprende poi quale sia la rilevanza da attribuire agli *esiti* del dibattito pubblico, posto che l'ultimo comma dell'art. 22 si limita a stabilire che essi saranno valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e saranno discussi in sede di conferenza dei servizi.

L'art. 22 va infine correlato a quanto previsto dall'art. 23, che disciplina i livelli di progettazione e dall'art. 27, che disciplina la procedura di approvazione dei progetti.

Quest'ultima disposizione in particolare, accentra sul progetto di fattibilità (ex "progetto preliminare") decisioni importanti in tema di localizzazione e tracciato dell'opera che poi non potranno essere modificate in occasione della redazione del progetto definitivo. Sarebbe importante capire, a tal riguardo, se il dibattito pubblico debba comunque precedere qualsiasi altra valutazione dal punto di vista ambientale o urbanistico, come avviene ad esempio nel modello francese, oppure se, ai fini di maggiore speditezza e semplificazione procedurale, possa essere attivato, in sede di conferenza dei servizi, contestualmente alle procedure normativamente previste.

## **2) Il parere del Consiglio di Stato n. 855 dell'1 Aprile 2016**

Sulla questione è intervenuto anche il Consiglio di Stato il quale, esaminando lo schema<sup>7</sup> di decreto legislativo, ha espresso il **parere n. 855 dell' 1 Aprile 2016**, rilevando l'essenzialità di questo strumento ai fini del coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione delle grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto. Esso consente infatti di:

---

<sup>7</sup> Art.22 nel testo contenuto nello schema di decreto legislativo sul quale ha espresso il proprio parere il Consiglio di Stato): “1. *Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi ai grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, la città e sull'assetto del territorio, e 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 gli stessi lavori.*2.*Per le grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individuate per tipologia e soglie dimensionali con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, su proposta del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico di cui ai commi 3,4 e 5.* 3. *L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico, convoca una conferenza cui sono invitati gli enti e le amministrazioni interessati, e altri portatori di interesse, ivi compresi comitati di cittadini, i quali abbiano già segnalato agli enti locali territoriali il loro interesse, nella quale si definiscono le modalità di dibattito pubblico, che, in ogni caso, deve concludersi entro 4 mesi dalla predetta convocazione e deve comunque prevedere: A) la pubblicazione, sul sito internet del proponente, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e di altri documenti relativi all'opera; B) la raccolta di osservazioni inviate on line ad un indirizzo di posta elettronica del proponente e da quest'ultimo costantemente presidiato; C) lo svolgimento di dibattiti pubblici nel territorio interessato; D) la pubblicazione, sul sito del soggetto proponente, dei risultati della consultazione e dei dibattiti, nonché delle osservazioni ricevute, anche per sintesi.* 4. *Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di conferenze dei servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico”.*



*A) assicurare una maggiore accettazione sociale dell'opera;*

*B) prevenire il contenzioso;*

*C) accelerare la realizzazione dell'opera stessa.*

Lo stesso Consiglio di Stato aveva però rilevato in ordine allo schema di decreto legislativo<sup>4</sup>, che la normativa appariva **lacunosa** in quanto la legge di delega aveva posto come obbligatorio il dibattito pubblico per “tutti i grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o l'assetto del territorio” mentre l'art. 22 sembrava operare una distinzione tra dibattito pubblico facoltativo e obbligatorio, individuando solamente *alcune* categorie specifiche per le quali il dibattito fosse previsto come obbligatorio, in particolare per le ipotesi di cui al comma 2 (*“le grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individuate per tipologia e soglie dimensionali con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti”*).

L'intento della delega –prosegue il Consiglio di Stato- è stato quello di rendere il dibattito pubblico obbligatorio per le tipologie di opere indicate nella delega medesima, senza che si potesse operare, al loro interno, una “sottodistinzione” tra dibattito facoltativo e obbligatorio.

In ogni caso, secondo il Consiglio di Stato, rimane comunque ferma la possibilità che gli enti pubblici sottopongano a dibattito pubblico delle comunità locali altre tipologie di opere, facoltativamente.

Il Codice si è solo parzialmente adeguato al parere del Consiglio di Stato, sostituendo l'iniziale D.M con un **D.P.C.M.** e fissando un termine per l'emanazione (**un anno**) che prima mancava.

Si rileva, inoltre, nell'attuale versione, successiva al parere del Consiglio di Stato, la sostanziale eliminazione del terzo comma con cui venivano enucleate le linee essenziali della procedura in questione: non sono quindi regolati (e vi dovrà provvedere il D.P.C.M., con una sorta di delega in bianco) né i tempi e né le modalità con cui i portatori di interessi e i comitati di cittadini dovranno manifestare l'interesse a partecipare.

La disciplina del dibattito pubblico non è allo stato operativa, come si è più volte evidenziato, essendo differita nei suoi contenuti essenziali ad un futuro atto attuativo.

Il parere del Consiglio di Stato inoltre, censura con toni profondamente critici la possibilità di consentire, secondo quanto stabilito nel comma 1,

la costituzione di **comitati ad hoc**, come superamento dei principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in materia, secondo cui la rappresentatività ed effettività degli organismi esponenziali di interessi collettivi va apprezzata **ex ante**, in base agli obiettivi previsti ed all'effettivo svolgimento delle attività di cura di tali interessi.

Secondo alcuni autori infatti<sup>8</sup>, ciò ingenererebbe il rischio della “*polverizzazione del dibattito*” e quindi di “*ingestibilità dei lavori delle conferenze nelle sedi dove il dibattito va gestito*”. Le osservazioni, poi, potrebbero essere fornite anche da singoli cittadini non ammessi formalmente al dibattito.

Viene sottolineata infine<sup>9</sup>, tanto nell'art. 22 quanto nella legge delega, una certa *ambiguità circa l'utilizzo di alcune definizioni*: architettura, e non edilizia, per di più si dice “architettura di rilevanza sociale” (cosa si intende? attrezzature destinate al sociale quali ospedali, scuole...?), città o assetto del territorio.

### **3) Confronto tra il “Dèbat Public” francese ed il modello italiano “de jure condendo”.**

Poniamo ora lo sguardo sulla Francia, paese in cui è stata introdotta la prima e più importante forma di dibattito pubblico, fonte peraltro di ispirazione per l'ordinamento italiano. La legge istitutiva del *débat public*, detta anche “**Legge Barnier**”<sup>10</sup>, redatta nel 1995, introduce infatti il principio di partecipazione nel corpus giuridico francese.

<sup>8</sup> Sergio Foà, professore di diritto amministrativo nell'Università di Torino, presenta il quarto quaderno del Controsservatorio della Val Susa che analizza la sentenza del TPP di condanna dell'intero sistema delle grandi opere, sala Viglio del Consiglio Regionale del Piemonte, “*Tribunale Permanente dei popoli, le grandi opere e la Val Susa*” ([www.controsservatoriovalsusa.org](http://www.controsservatoriovalsusa.org)).

<sup>9</sup> Francesco Karrer e Andreina Scognamiglio, “*Dèbat Public all'italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*” ([www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it)), giovedì 7 Aprile 2016, “*Riflessioni su società, diritto ed economia*”.

<sup>10</sup> Legge n. 95-101 del 2 Febbraio 2005, “*Relative au renforcement de la protection de l'environnement*”



A seguito della sua emanazione, tutti i grandi progetti infrastrutturali di interesse nazionale dello Stato o di comunità locali, devono essere oggetto, *prima* ancora di eventuali procedure di valutazione di impatto ambientale e di ogni inchiesta pubblica, di un dibattito pubblico, organizzato da un apposito istituto, la **“Commission Nationale du Dèbat Public”** (CNDP), un’authority amministrativa indipendente, disciplinata dalla *Section 1* e *Section 2*<sup>11</sup> del *Code de l’Environnement* (codice dell’ambiente francese).

Questo primo intervento normativo del 1995 ha subito negli anni numerose modifiche nel quadro di un progressivo rafforzamento degli istituti partecipativi, fino a culminare, nel 2005, con la consacrazione del principio di partecipazione a livello costituzionale. L’istituto è ora disciplinato dalla *Section 3* del Code.

La Commission Nationale du Dèbat Public risulta composta da:

- un *Presidente e da due vice-Presidenti* nominati con decreto-legge
- un *deputato e da un senatore* nominati rispettivamente dal Presidente della Assemblée Nationale e dal Presidente del Senato
- *sei eletti locali*, nominati con decreto su segnalazione e proposta delle associazioni rappresentative gli eletti
- *un membro del Conseil d’Etat*, eletto dall’assemblea generale del conseil d’etat
- *un membro della Corte di Cassazione*
- *un membro della Corte dei Conti, un membro del personale dei Tribunali Amministrativi e delle Corti Amministrative di Appello*

---

<sup>11</sup> Art. L 121-1, Code “*La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement d’intérêt national de l’Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d’opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d’Etat, dès lors qu’ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l’environnement ou l’aménagement du territoire*”.

- due rappresentanti delle *associazioni di protezione dell'ambiente* che esercitano la loro attività su tutto il territorio nazionale, nominati dal primo Ministro su proposta del Ministro dell'Ambiente
- due rappresentanti dei *consumatori e degli utenti*, rispettivamente nominati dal Primo Ministro su proposta del Ministro per l'Economia e del Ministro dei Trasporti
- due *personalità qualificate*, di cui una abbia esercitato funzione di commissaire enqueteur, nominate dal Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Industria e del Ministro delle Infrastrutture

La CNDP ha competenza su tutti i progetti di opere infrastrutturali o di gestione dello stato, delle collettività territoriali e degli enti pubblici, ma anche dei soggetti privati che per natura, caratteristiche o costo stimato, rispondano a criteri determinati o eccedano soglie fissate con decreto, previo parere del Consiglio di Stato.

Per ogni categoria di grandi opere, sono previste *due soglie di rilevanza e particolari criteri a seconda dei quali la richiesta alla CNDP per l'avvio del dibattito pubblico è obbligatoria o meno:*

- per i progetti per i quali l'avvio della procedura è **OBBLIGATORIO**, la CNDP valuta un'eventuale dibattito su richiesta del maître d'ouvrage o dell'ente pubblico responsabile del progetto.
- per i progetti per i quali invece l'avvio della procedura **NON è OBBLIGATORIO**, ma i cui costi previsti siano comunque superiori a determinate soglie minime, essi devono comunque essere resi pubblici dal maître d'ouvrage o dall'ente responsabile del procedimento. Entro 2 mesi, l'apertura di un dibattito può essere richiesto alla CNDP dallo stesso maître d'ouvrage o dall'ente pubblico responsabile, ovvero, in alternativa, da dieci parlamentari, da una o

più collettività territoriali o da un'associazione ambientalista registrata che operi a livello nazionale<sup>12</sup>.

Si riporta in appresso la tabella recante per ogni tipologia di opere le soglie dimensionali tali da determinare i casi di obbligatorietà e facoltatività del débat public.

<i>CATEGORIE DI OPERE</i>	<i>Richiesta obbligatoria alla CNDP per l'avvio della procedura (art. 121-8-I)</i>  <i>SOGLIE E CRITERI</i>	<i>Pubblicazione del progetto e richiesta non obbligatoria alla CNDP per l'avvio della procedura (art. 121-8-II)</i>  <i>SOGLIE E CRITERI</i>
a) creazione di autostrade, strade express o strade 2x2 o a più carreggiate separate b) allargamento di una strada esistente a 2 o 3 corsie a carreggiate separate c) creazione di linee ferroviarie d) creazione di vie navigabili o messe a punto di grandi dimensioni di canali navigabili esistenti	Costo del progetto superiore a 300 milioni di euro o lunghezza del progetto superiore a 40 Km	Costo del progetto pari a 150 milioni di euro o comunque inferiore a 300 milioni di euro o lunghezza del progetto tra 20 Km e 40 KM

<sup>12</sup> Viene prevista la possibilità di avanzare richiesta di dibattito pubblico anche da parte di tali soggetti qualificati di natura politica o sociale in quanto i criteri dimensionali e di costo sono stati considerati spesso insufficienti a definire la complessità dei problemi connessi al contesto territoriale, ambientale e sociale degli interventi.

Creazione o estensione di infrastrutture o piste d'aeroporto	Aerodromo di categoria A e costo del progetto superiore a 100 milioni di euro	Aerodromo di categoria A e costo del progetto tra 35 milioni di euro e 100 milioni di euro
Creazione o estensione di infrastrutture portuali	Costo del progetto superiore a 150 milioni di euro o superficie del progetto superiore a 200 ettari	Costo tra 75 e 150 milioni di euro o superficie tra 100 e 200 ettari
Creazione di linee elettriche	Linee di tensione superiori o uguali a 400 Kv e di una lunghezza superiore a 10 KM	Linee di tensione uguali o superiori a 200 Kw fino a 400 Kw e di una lunghezza massima inferiore a 10 Km
Creazione di gasdotti	Gasdotti di diametro superiore o uguale a 600 mm e di lunghezza superiore a 200 Km	Gasdotti di diametro fino a 600 mm e di lunghezza inferiore a 200 Km
Creazione di un'installazione nucleare di base	Nuovo sito di produzione nucleare – nuovo sito di produzione diversa dall'elettronucleare corrispondente ad un investimento di costo superiore a 300 milioni di euro	Nuovo sito di produzione nucleare – nuovo sito di produzione diversa dall'elettronucleare corrispondente ad un investimento di costo superiore a 150 milioni di euro
Creazione di dighe idroelettriche o di dighe-serbatoi	Volume superiore a 20 metri cubi	Volume tra 10 M e 20 M di metri cubi
Trasferimento di acque di bacino (ad eccezione di acque navigabili)	Portata superiore o uguale ad un metro cubo al secondo	Portata uguale ad un mezzo metro cubo al secondo o inferiore
Impianti, culturali, sportivi, scientifici, turistici	Costo degli edifici e delle infrastrutture superiori a 300 milioni di Euro	Costo degli edifici e delle infrastrutture tra 150 e 300 milioni di Euro

Impianti industriali	Costo degli edifici e delle infrastrutture superiori a 300 milioni di Euro	Costo degli edifici e delle infrastrutture tra 150 e 300 milioni di Euro
----------------------	--	--

La procedura del *débat public* si avvia nella fase iniziale della vita del progetto, quando tutte le opzioni e le soluzioni sono ancora percorribili. Esso verte dunque, in primo luogo, sulla valutazione dell'opportunità e della necessità di un determinato progetto, sugli obiettivi e sulle caratteristiche principali dell'opera, per poi affrontare i vari aspetti più specifici legati alle modalità di realizzazione (caratteristiche tecniche, costi, impatto su ambiente e territorio...).

Il fine ultimo è quello di legittimare democraticamente la decisione successiva che, sebbene non approvata da tutti, sarà accreditata dal fatto che tutti gli interessati avranno potuto esprimersi.

Per quanto concerne lo svolgimento del dibattito pubblico, la CNDP ne affida l'attuazione ad una commissione ad hoc, la "Commission particulière du débat public" (Cpdp), composta da soggetti interni ed esterni alla Commission Nationale. Una volta istituita la Cpdp, il committente dispone di un periodo di massimo sei mesi per la preparazione di un "dossier"<sup>13</sup>, accessibile al pubblico, contenente la documentazione relativa al progetto; esso costituisce il principale strumento di informazione per la discussione dovendo racchiudere al suo interno gli studi di impatto, i documenti tecnici e tutti gli altri materiali informativi utili per la comprensione del progetto.

<sup>13</sup> La ratio di prevedere un dossier preliminare al dibattito (una forma integrale ed una sintetica) sembra rintracciabile nella volontà di garantire la partecipazione di tutti i cittadini, a prescindere dalle loro capacità di addentrarsi negli aspetti più dettagliati del progetto o di avere più o meno tempo da dedicare all'informazione. L'amministrazione, in questo senso, si preoccupa di raggiungere il maggior numero possibile di "cittadini/utenti". Per un approfondimento, cfr. Bova C.; *Gli istituti del débat public e dell'enquête public*, in De Martin G.C., Bolognino D., (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, CEDAM.

Inoltre, la garanzia di un'informazione plurale si realizza con la possibilità, offerta agli attori istituzionali del dibattito, di effettuare proprie pubblicazioni (i c.d. "*Cahiers d'acteurs*") a carattere divulgativo, volte ad esprimere e diffondere un diverso punto di vista in merito al progetto<sup>14</sup>.

Una volta concluso il *débat public*, la cui durata è fissata fino ad un massimo di 4 mesi, prorogabile a 6 (nel caso in cui, ad esempio, venga disposta una perizia complementare<sup>15</sup>), la Commission Nationale pubblica un resoconto ("*compte-rendu*") e redige un bilancio ("*bilan*") formulando una valutazione relativa al suo svolgimento. Interessante notare come questi documenti non contengano alcun parere sulla sostanza del progetto, posto che il loro obiettivo è soltanto quello di rendere conto, in maniera fedele e completa, dello svolgimento del dibattito e delle posizioni emerse nel corso della discussione. La Commissione dunque si configura come un soggetto terzo e neutrale, diretto a garantire la partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti.

Per quanto riguarda il seguito del dibattito, a partire dalla pubblicazione del resoconto, il committente dispone di un termine di 3 mesi per rendere pubblica la sua decisione in merito al progetto, dichiarando se intende portarlo avanti (indicandone le modalità), modificarlo o abbandonarlo.

La decisione è libera, ma deve essere motivata esaustivamente: è quindi importante che "*nelle ragioni esposte sia fatto riferimento ai punti di vista e alle argomentazioni avanzate al pubblico*".

La CNDP vigila sul rispetto dell'informazione del pubblico anche durante la realizzazione dei progetti dei quali sia stata investita, grazie all'obbligo,

---

<sup>14</sup> Questo meccanismo dovrebbe consentire una tutela più efficace dei soggetti deboli come, ad esempio, le associazioni che spesso lamentano possibilità più limitate di far conoscere le proprie posizioni rispetto ai grandi committenti.

<sup>15</sup> In ragione della complessità di alcuni progetti e della molteplicità degli interessi in campo è stata prevista la possibilità, da parte della CNDP, di predisporre una perizia complementare da affidare ad un gruppo di esperti di sua scelta, da finanziare attraverso i fondi del proprio bilancio. La perizia può comportare un prolungamento non superiore a 2 mesi e in merito viene fatto osservare come il finanziamento della perizia da parte della Commissione, dunque mediante uno stanziamento di denaro pubblico, rappresenti una scelta opportuna a garanzia dei partecipanti al dibattito. Sul punto cfr. Bova C., "*Gli istituti del débat public e dell'enquête public*", op. cit, p. 228..



aggiunto con la *Loi Grenelle II*<sup>16</sup>, a carico del maître d'ouvrage o dell'ente responsabile del progetto, di informare la CNDP, durante la fase successiva al dibattito fino all'enquête publique, circa le modalità di informazione del pubblico adottate e le modifiche migliorative del progetto, con la possibilità di richiedere la nomina di un garante per la concertazione successiva al dibattito pubblico.

Nei 5 anni successivi alla concertazione e alle valutazioni di impatto ambientale potrà essere avviata un'inchiesta pubblica (*enquête publique*), sempre a carico del maître d'ouvrage o dell'ente proponente: risponde anch'essa all'esigenza di informazione ambientale del grande pubblico sul progetto prima dell'approvazione definitiva. Tuttavia, in questa sede, a differenza di quanto accade nel dibattito pubblico, il progetto non può subire modifiche significative senza dare luogo ad una nuova procedura di enquête publique e il proponente può, in ogni caso, decidere di non tener conto delle relative conclusioni.

E' importante sottolineare un ulteriore aspetto: il débat public presenta notevoli conseguenze anche per il committente dell'opera: maggiore è infatti il suo grado di apertura al dibattito, maggiori sono le possibilità che le critiche e gli orientamenti espressi dai cittadini comportino un'effettiva incidenza sulla realizzazione dell'opera. Sotto questo profilo vale, infatti, la pena di ricordare che il committente non è vincolato dagli esiti della discussione, e dunque, gli effetti del dibattito sulla decisione finale finiscono per dipendere dal rapporto che si viene a creare tra committente e cittadini, nel senso di una maggiore o minore disponibilità del primo a sottoporre il progetto alla "prova" del confronto con la popolazione<sup>17</sup>.

L'efficacia del dibattito sembra quindi dipendere dal suo concreto svolgimento.

---

<sup>16</sup> Legge 788/2010.

<sup>17</sup> In riferimento alla rilevanza delle modifiche apportate ai progetti in seguito alla conclusione del dibattito i dati disponibili e le interpretazioni non sono del tutto univoche. Tuttavia, è possibile notare che in oltre un terzo dei casi il dibattito ha condotto ad una modifica o all'abbandono del progetto iniziale, mentre in poco meno del 30% dei casi in seguito al dibattito è stata scelta una delle opzioni oggetto di discussione. Sul punto, cfr. Mansillon Y., *l'Esperienza del débat public in Francia*.

Esso si regge infatti su un equilibrio del tutto particolare: se da un lato offre uno spazio di discussione totalmente aperto, in cui la Commissione non ha alcun potere sul suo oggetto, dall'altro lato essa gode di una libertà estremamente ampia nella sua conduzione<sup>18</sup>, posto che la legge non declina le procedure che ciascuna Commissione è tenuta a seguire. La Commissione nazionale si è limitata, a tal proposito, ad individuare semplicemente 3 principi a cui ispirarsi: principio di eguaglianza dei partecipanti, principio di trasparenza e principio del confronto argomentato<sup>19</sup>. La gestione del confronto può quindi assumere forme diverse, seguendo approcci e stili differenziati.

La funzione principale del dibattito pubblico è quella di evitare il fenomeno noto come "*Sindrome di Nimby*" (ovvero "*Not In My Back Yard*"), scongiurare cioè le resistenze delle popolazioni locali alla realizzazione delle grandi infrastrutture, resistenze che, nella maggior parte dei casi, potrebbero comportare effetti negativi sull'ambiente e sul territorio, causando rilevanti ritardi, soprattutto nella fase di esecuzione dei lavori e facendo lievitare i costi e il contenzioso.

Nel complesso possiamo tracciare un breve elenco<sup>20</sup> delle principali motivazioni di fondo di questa opposizione:

- il carattere irreversibile dell'opera, destinata ad avere un impatto fisico potenzialmente infinito;
- la crisi delle forme di rappresentanza, intesa sia come rappresentanza politica formale, sia come rappresentanza di interessi specifici;
- la scarsa cultura alla collaborazione;

<sup>18</sup> Blondiaux L., *Introduction- Dèbat Public: la genèse d'une institution singulière*, in Revel M., Blondiaux L., Fourniau J.M., Lefebvre R., (a cura di), *Le Dèbat Public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

<sup>19</sup> Cfr. <http://www.debatpublic.fr>

<sup>20</sup> Matteo Vittori ("*Dibattito Pubblico anche in Italia: la svolta per una politica non abituata a decidere*") in *Amministrazione in Cammino*, rivista elettronica di Diritto Pubblico, di diritto dell'Economia e di Scienze dell'Amministrazione, edita dalla Luiss, 22 Maggio 2013.

- il potere politico locale che non si fa più garante e non si assume appieno le proprie responsabilità e un potere nazionale che tende ad eludere il confronto con le regioni e gli interessi locali;
- la densità degli insediamenti e la morfologia del territorio che rendono in Italia obiettivamente difficile la localizzazione delle grandi opere;
- il deficit infrastrutturale, particolarmente acuto in alcune aree del paese, che genera un clima di urgenza e, conseguentemente, alimenta la scarsa capacità a prevenire nuove situazioni di emergenza;
- l'iniqua distribuzione di benefici e costi;
- il carattere di pubblica utilità dell'opera, spesso contestato tanto nella dimensione nazionale quanto in quella locale;
- la PA legata a più ruoli e quindi soggetta a conflitti di interesse;
- la disinformazione da parte dei cittadini circa le attuali normative che regolano le scelte strategiche nazionali da cui derivano le scelte infrastrutturali locali;
- la scarsa trasparenza dei processi con la conseguente opacità delle modalità programmatiche e autorizzatorie per le opere a maggior impatto;

Pur in maniera approssimativa, posto che non è stato ancora emanato il decreto attuativo previsto dal secondo comma dell'art. 22, siamo in grado di enucleare le **maggiori differenze** tra l'istituto italiano e quello francese. L'art. 22 del nuovo Codice degli Appalti non fa nessun riferimento alla creazione di una struttura indipendente e neutrale (cfr. "Commission Nationale du Dèbat Public" francese) investita del compito istituzionale di presiedere alle procedure di dibattito pubblico; quest'ultimo sembra rappresentare piuttosto una fase del procedimento di approvazione di un progetto, non un eventuale potere di veto preventivo sull'opera.

In estrema sintesi, il dibattito pubblico è assimilabile a qualsiasi altra procedura concertativa e di consultazione, al pari, ad esempio, della valutazione di impatto ambientale.

Potrebbe essere di qualche utilità per l'Italia l'introduzione di una Commissione o comunque di qualche altro organismo simile? Secondo

alcuni autori<sup>21</sup>, il problema italiano a livello decisionale in materia infrastrutturale sembra attenerne soprattutto quello delle *politiche*, spesso ondivaghe. Da ciò deriverebbe la debolezza strutturale dei progetti che ne discendono; le politiche, al contrario, dovrebbero configurare progetti di sistema ben definiti e articolati nel tempo.

Si avverte la necessità che anche il progetto sia oggetto di concertazione: in assenza di essa, o perlomeno nella sua poca determinatezza, potrebbe essere utile l'istituzione di un luogo neutrale ove confrontare le varie posizioni emergenti. La Commissione potrebbe impadronirsi del compito di rinvenire chi davvero è interessato alla soluzione del conflitto, rispetto invece a chi è interessato al conflitto in quanto tale, oltre naturalmente ad aumentare la trasparenza della presa delle decisioni e realizzare una più significativa partecipazione del pubblico.

E' opportuno rilevare però che, in Francia, le critiche più rilevanti hanno avuto ad oggetto proprio questo istituto, ed, in particolare, la sua composizione. Come fa notare Bova<sup>22</sup>, le decisioni della Commissione vengono adottate dalla maggioranza e, quindi, la corretta rappresentazione degli interessi coinvolti attraverso le nomine dei componenti risulta determinante per garantire una valorizzazione effettiva di questo istituto. La composizione è stata ritenuta espressione di organi statali o comunque governativi: le nomine vengono infatti stabilite "*dall'alto*", ossia dal potere esecutivo o dalla maggioranza parlamentare e la scelta ricade su soggetti che già appartengono alle istituzioni centrali, venendosi dunque a realizzare di fatto una "*sovra-rappresentazione*" delle istituzioni centrali a scapito di quelle locali. In questo senso, la conseguente mancanza di garanzie di indipendenza e terzietà che ne deriverebbe, finirebbe per compromettere la legittimità dell'organo e, dunque, la qualità stessa del processo partecipativo.

La Francia non è comunque l'unico paese a prevedere forme di partecipazione pubblica alla costruzione di grandi opere e vedremo nel

---

<sup>21</sup> Francesco Karrer ("*Sui conflitti ambientali: come prevenirli, come gestirli*") in Osservatorio Italia, n.10/11 del 2005.

<sup>22</sup> Bova C., *Gli istituti del débat public e dell'enquête public*, in De Martin G.C. e Bolognino D., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, 2010.

paragrafo seguente alcuni esempi di esperienze analoghe.

#### **4) Altri esempi di consultazione pubblica in fase di approvazione di opere strategiche**

##### **4.1 Regno Unito**

Qui la partecipazione si traduce nel concetto di *“consultation”*; con questo termine si fa riferimento a diverse procedure, nelle quali ricorrono sempre due elementi: il coinvolgimento di un ampio numero di soggetti, e la possibilità che la decisione finale possa produrre effetti negativi nelle sfere giuridiche dei destinatari.

Nel Regno Unito il sistema consultivo è stato riformato nel 2008 con il c.d. *“Planning Act”*, avente lo scopo di facilitare l’approvazione delle opere infrastrutturali.

Il processo è diviso in 2 fasi: strategia e consenso nazionale sulle infrastrutture. Inoltre il processo consultivo che riguarda opere strategiche per il paese viene spesso preceduto dal c.d. *“White Paper”*, un documento volto ad illustrare i motivi politici e gli obiettivi di una determinata scelta che il governo intende portare avanti. Tale documento è poi sottoposto ad una consultazione pubblica per acquisire l’opinione dei cittadini: si tratta di un modo di coinvolgere la gente comune nel processo decisionale per arrivare ad una strategia condivisa.

Rilevante a tal proposito è anche il cd. *“Code of Practice on Consultation”*, documento revisionato nel 2008, standard di riferimento per quel che riguarda la partecipazione, la cui finalità è dare indirizzi per migliorare le forme di consultazione per le principali opere pubbliche. Le consultazioni possono durare da un minimo di 12 settimane ad un massimo di 30, si prevedono non solo raccolte di pareri per iscritto ma anche lo svolgersi di numerosi confronti dal vivo (incontri, assemblee, audizioni...).

##### **4.2 Usa**

Negli USA invece il meccanismo è completamente diverso; il metodo più diffuso si chiama “*Public Consensus Building*” ed il confronto non è aperto a tutti ma solo agli stakeholders che sono in grado di sviluppare i principali punti di vista sul tema. Il “Public Consensus Building” rappresenta la mediazione dei conflitti per la costruzione di scelte condivise, esso viene applicato nelle politiche pubbliche e nella progettazione territoriale per raggiungere decisioni democratiche, al fine di garantire un senso di comune appartenenza basato sulla capacità di prendere decisioni. Anche in questo sistema, come quello francese, esiste un mediatore indipendente ma l’obiettivo è quello di raggiungere sempre e comunque un risultato; in Francia invece il *débat public* non deve per forza trovare una soluzione, essendo infatti possibile che si giunga alla conclusione di non procedere a realizzare il progetto. Questo meccanismo è stato impiegato, ad esempio, per la bonifica ambientale di un deposito di scorie nucleari, e per la definizione delle specie da tutelare nelle foreste canadesi.

### **4.3 Germania**

In Germania la “perizia dei cittadini” (“*Bürgergutachten*”) rappresenta un modello di democrazia rappresentativa. Tale rapporto comprende una serie di raccomandazioni dei cittadini, i quali, una volta estratti a sorte da un registro anagrafico e informati da esperti sugli aspetti rilevanti della questione, si esprimono su una determinata questione di politica pubblica. Tali raccomandazioni vengono poi riassunte e pubblicate in un resoconto, a sua volta sottoposto all’esame del committente.

E’ stata inoltre introdotta una forma di partecipazione pubblica preventiva per le infrastrutture e gli impianti industriali (“*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*”), da svolgersi alla stadio iniziale della procedura, prima ancora che venga presentata una richiesta.

### **4.4 Olanda**

L’Olanda annovera la partecipazione come uno degli elementi



fondamentali del processo decisionale. I momenti di partecipazione riguardano sia la definizione degli obiettivi nazionali di policy che la scelta dei progetti.

In relazione ai condizionamenti alla realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale da parte dei Comuni, nel 2008 viene redatto il “*Spatial Planning Act*”, che semplifica le procedure di consultazione pubblica esistenti e introduce una chiara distinzione di poteri tra i diversi livelli di governo.

Le riforme più significative che riguardano la progettazione di infrastrutture di interesse nazionale hanno comportato:

- la facoltà da parte del Governo nazionale e della provincia di modificare i contenuti del piano urbanistico comunale di competenza delle municipalità;
- una procedura di coordinamento per i progetti complessi che necessitano di approvazioni da parte di più istituzioni, così da velocizzarne l’iter attuativo;

Per quanto riguarda le procedure di consultazione, si possono distinguere:

- una *consultazione intergovernativa* che riveste una particolare importanza in relazione al ruolo dei piani urbanistici locali nel condizionare anche progetti di interesse nazionale;
- procedure di *consultazione con le collettività locali* e con i soggetti interessati a portare avanti le loro obiezioni al progetto; le posizioni portate dalle collettività locali e da soggetti interessati devono essere discusse e raccolte in un documento nel quale siano fornite le argomentazioni a favore o contro il progetto.

## **5) Il dibattito pubblico nella disciplina regionale**

Con l'adozione della **Legge Regionale n. 46/2013** in materia di *“Dibattito Pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*, la Regione **Toscana** ha confermato e rafforzato la scelta intrapresa nel 2007, con la l.r.n. 69, che, prima in Italia, ha regolato il dibattito pubblico.

La l.r. Toscana n. 69 del 2007<sup>23</sup>, rappresentando una legge “a termine”<sup>24</sup> (la cui abrogazione era stata fissata al 31 Dicembre 2012, termine poi prorogato al 31 Marzo 2013), ha costituito una sorta di sperimentazione consultiva.

Allo scadere, il Consiglio, avendo valutato positivamente gli effetti dei processi partecipativi svolti, ha confermato, con opportune modifiche, la legge in oggetto e ha adottato, il 2 Agosto 2013, la l.r.n. 46, ricalcando quindi il contenuto della precedente legge, seppur con delle novità importanti.

Al di là delle disposizioni specifiche, il senso della legge lo si coglie bene da quelli che sono gli *obiettivi*, ben elencati nell'art.1:

- *“contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa”*;
- *“promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi”*;
- *“rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche”*;
- *“contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di*

<sup>23</sup> La l.r. 69/2007 del 27 dicembre 2007 è stata essa frutto di un procedimento di tipo partecipativo. Sul procedimento che ha portato alla legge, si veda lo studio condotto dal Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino, per conto del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio: L.Bobbio (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007.

<sup>24</sup>C.d. “Sunset law”, avente l'obiettivo di valutare attentamente i risultati in vista dell'approvazione di una nuova legge.

*tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società”...*

L’art. 2 della legge, concordemente con gli obiettivi appena elencati, riconosce come persone che possono partecipare ai processi deliberativi *“tutti i soggetti che risiedono nel territorio regionale (compresi gli stranieri e gli apolidi, purché regolari) e anche coloro che vi lavorano, studiano o soggiornano”*<sup>25</sup>.

La legge in commento è stata l’unica in Italia ad essere ispirata al concetto di partecipazione come una “fase” ordinaria del processo decisionale e all’idea che per migliorare la qualità delle decisioni sia necessario che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto all’esito del processo partecipativo.

Il Dibattito Pubblico Regionale è in sintesi *“un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione”* su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica. Esso si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto e prevede il ricorso ad una pluralità di strumenti di partecipazione tra cui la diffusione della documentazione tecnica, la testimonianza e il confronto con esperti e scienziati, forum telematici, uso di internet...

La legge del 2013, a differenza della normativa precedente, ha previsto l’**OBBLIGATORIETA** del dibattito pubblico per alcune tipologie di opere:

- opere che superano la soglia di 50 milioni di euro;
- opere pubbliche statali sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi;
- per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali, in relazione ad opere pubbliche nazionali.

---

<sup>25</sup> Per questi ultimi, non formalmente residenti, la legge prevede che debbano comunque avere un interesse al territorio o all’oggetto del processo deliberativo e che il loro contributo sia ritenuto utile dal responsabile del dibattito pubblico.

- per quanto riguarda le opere private, il dibattito pubblico è attivato previa valutazione dell’Autorità Regionale se queste superano la soglia dei 50 milioni di euro, e l’autorità deve acquisire la collaborazione del soggetto promotore anche finanziariamente per la realizzazione del dibattito stesso.

Sotto la soglia dei 50 milioni di euro, spetta in generale all’Autorità una valutazione sulla rilevanza regionale del progetto e sull’esistenza delle condizioni che rendano possibile/utile lo svolgimento del dibattito.

Il dibattito non può riguardare interventi per i quali sia stato indetto referendum consultivo ai sensi della legge regionale n. 62/2007 (“Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto”) e non può comunque svolgersi durante i 180 giorni antecedenti l’elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale.

La nuova legge, così come la precedente, si articola fundamentalmente su due tipologie partecipative:

a) il dibattito pubblico regionale

b) i progetti deliberativi locali diversi dal dibattito pubblico

In entrambi i casi, un ruolo essenziale nel procedimento è svolto dall’“Autorità Regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione” che, da organo monocratico qual era nella legge del 2007, diviene organo collegiale composto da tre membri, a cui si aggiunge, per i processi deliberativi che riguardano il governo del territorio e nel caso in cui non ne faccia già parte, anche il garante regionale della comunicazione, previsto dalla legge toscana n.1/2005<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Legge regionale Toscana n. 1/2005 recante “Norme per il governo del territorio” prevede che, per garantire la partecipazione dei cittadini in tutte le fasi dei procedimenti di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale, delle loro varianti e degli atti di governo del territorio, sia la Regione, che le province e i Comuni, nominino un proprio Garante per la partecipazione.

L'Autorità è un organo indipendente e dura in carica 5 anni. Dei tre membri, due sono designati dal Consiglio Regionale e uno dal Presidente della Giunta Regionale, scelti tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana.

Il Dibattito Pubblico si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

Non si effettua il Dibattito Pubblico:

a) per gli interventi disposti in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 5, della legge n.225/1992 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità;

b) per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Per quanto riguarda la modalità di avvio, in passato il dibattito poteva iniziare solo su impulso di alcuni soggetti indicati dalla legge<sup>27</sup>; la nuova legge invece, ai sensi dell'art. 8, prevede, in base all'entità degli investimenti, sia ipotesi in cui il dibattito pubblico sia obbligatorio, sia altre in cui lo svolgimento è rimesso ad una valutazione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, che può avviare la procedura d'ufficio o su richiesta della Giunta o del Consiglio Regionale, degli enti locali territorialmente interessati alla realizzazione delle opere, dei soggetti che contribuiscono a vario titolo a tale realizzazione e di un numero di ultra sedicenni pari ad almeno lo 0,1% della popolazione dell'intera regione.

L'Autorità poi, entro 30 giorni dall'acquisizione della relazione sull'opera, nel caso in cui il dibattito pubblico sia obbligatorio, oppure dalla richiesta negli altri casi, indice il dibattito pubblico. Essa procede contestualmente all'emanazione di un atto motivato con il quale stabilisce

---

<sup>27</sup> Si trattava del soggetto proponente il grande intervento (pubblico o privato che fosse), del soggetto che contribuiva alla realizzazione dell'intervento, degli enti locali territorialmente coinvolti e di almeno lo 0,50% dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi regolarmente residenti nella Regione.

le *modalità e gli strumenti del dibattito*, in modo da assicurare il massimo coinvolgimento, garantire l'imparzialità della conduzione e l'uguaglianza; statuisce le *fasi e la durata dibattito, non superiore a 90 giorni*, salvo proroga motivata di un solo mese (tale durata decorre a partire dalla conclusione della fase istruttoria, che a sua volta non può essere superiore a 90 giorni) e nomina infine il *Responsabile del dibattito pubblico*, individuandolo tra i soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica.

Al termine del dibattito pubblico, il responsabile consegna all'Autorità un rapporto che *riferisce i contenuti e i risultati del dibattito pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo*. Il rapporto gode di un'adeguata pubblicità e, nei 90 giorni successivi alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiara, motivandone le ragioni, se intende *a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico*.

A differenza che per la precedente legge, sono stati presi maggiormente in considerazione gli *altri strumenti non tipizzati di partecipazione*, per i quali viene previsto un sostegno che può essere di tipo finanziario, metodologico, logistico ed organizzativo.

La domanda può essere presentata da una percentuale di residenti di un certo ambito territoriale<sup>28</sup> o anche da associazioni o comitati, purché con un identico supporto da parte dei residenti; da enti locali; da imprese su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica.

Al pari della precedente legge, anche la l.r. n. 46/2013 prevede che una richiesta di sostegno possa essere presentata da istituzioni scolastiche, con la differenza però della rinnovata consapevolezza da parte del legislatore del fatto che il fine di queste richieste, prevalentemente educativo, è differente rispetto agli altri tipi di richieste, e, per questo motivo, merita

---

<sup>28</sup> La percentuale varia al variare del numero degli abitanti residenti nell'ambito territoriale interessato e decresce all'aumentare del numero dei residenti partendo con il 5% per i territori fino a 1000 abitanti.



una disciplina distinta: ad esse vengono difatti riservate una quota delle risorse finanziarie disponibili, coerentemente con l'intento della promozione della diffusione della cultura della partecipazione.

Le domande devono contenere una serie di elementi tra cui: *“una definizione precisa dell’oggetto, i tempi di svolgimento, la situazione in cui si trova l’oggetto del processo deliberativo, le risorse che i richiedenti intendono mettere a disposizione del processo deliberativo stesso, le ipotesi e le proposte metodologiche sulle modalità del suo svolgimento”*.

Inoltre, nel caso in cui il procedimento sia promosso dagli enti locali, la domanda deve contenere ulteriori requisiti tra cui *“l’impegno a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento”*.

L’Autorità regionale per la partecipazione valuta se ammettere i progetti in base ad una serie di elementi tra cui: la rilevanza dell’oggetto del procedimento, i costi del procedimento stesso (anche in relazione al suo oggetto), la valutazione dei suoi effetti sulla comunità locale, sulla crescita della coesione sociale, sul rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni, sulla crescita e diffusione di una cultura della partecipazione.

Sono poi previsti sia criteri di priorità *generali* (tra cui il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, l’agevolazione della partecipazione paritaria di genere, lo svolgimento su territori che presentano particolari situazioni di disagio, il rilevante impatto potenziale sul paesaggio o sull’ambiente dei piani, opere e interventi oggetto del procedimento) che *specifici* per i procedimenti promossi dagli enti locali (sono considerati prioritari quelli che danno continuità, stabilità e trasparenza ai processi di partecipazione nelle pratiche dell’ente locale, quelle che presentano una dimensione integrata e intersettoriale, quelli che sono presentati in forma associata da parte di più enti locali, quelli che utilizzano mezzi telematici per diffondere le informazioni).

L’Autorità, entro 30 giorni dalla domanda, decide sull’accoglimento o meno di essa. L’accoglimento può essere anche condizionato a modifiche tra cui l’ampliamento dell’ambito territoriale. Se tra i richiedenti non vi è l’ente competente sull’oggetto del processo, l’Autorità verifica la disponibilità di tale amministrazione e, qualora questa manchi, respinge la richiesta.

## 6) Esempi concreti di utilizzo del dibattito pubblico: Gronda di Genova e Porto di Livorno

### 6.1 Gronda di Genova

L'Amministrazione comunale della città di Genova ha scelto l'urbanistica partecipata come metodo di governo della città, al fine di coinvolgere i cittadini nelle scelte principali sulle trasformazioni urbane.

In questo quadro si è sviluppato il "**Dibattito Pubblico sulla Gronda di Ponente**", nuovo tratto autostradale che permette di raddoppiare l'attuale autostrada costiera A10 nel tratto di attraversamento del Comune di Genova e che fa parte del più ampio progetto di potenziamento del Nodo Stradale ed Autostradale della città.

Il dibattito pubblico che si è svolto a Genova tra il 1°Febbraio e il 30 Aprile 2009, è stato il primo caso in Italia di *débat public* alla francese, relativo ad una grande opera infrastrutturale. Esso è stato attuato al fine di valutare cinque diverse ipotesi di tracciato, con la previsione di 12 incontri in 3 mesi.

La Commissione per il Dibattito Pubblico sulla Gronda di Genova, presieduta da Luigi Bobbio, sebbene avesse rilevato alcune criticità nel documento redatto da Autostrade per l'Italia, ha ritenuto che esso fosse uno strumento utile per l'avvio di un costruttivo scambio dialettico con i cittadini, anche mediante l'integrazione delle informazioni mancanti attraverso documenti aggiuntivi.

La prima fase di consultazione pubblica sulla Gronda autostradale di Ponente è stata incentrata interamente sull'ascolto delle esigenze dei cittadini, in modo tale che l'amministrazione comunale potesse individuare la direzione da intraprendere. Il dibattito è giunto in seguito dalla fase di ascolto alla valutazione delle diverse alternative percorribili in programmazione di fattibilità e la comunicazione avrà, in ultima analisi, anche il compito di rendere conto degli esiti del percorso, illustrando le scelte individuate e spiegandone le ragioni, al fine di migliorare la partnership con i cittadini.

Per quanto riguarda gli esiti dibattito pubblico, sostanzialmente si può affermare che, una volta verificata la sussistenza delle necessarie condizioni di garanzie in termini di performance trasportistiche, Autostrade per l'Italia ha privilegiato il criterio di minimizzazione dell'impatto sui sistemi insediativi. La soluzione infatti è stata in grado di collocare il progetto al minimo valore d'impatto sociale prevedibile per l'ambito della Val Polcevera, tra le 5 soluzioni inizialmente ipotizzate.

L'avvio dei lavori è previsto per il 2017, non essendoci più problemi dal punto di vista autorizzativo (già la conferenza dei servizi si è chiusa con un verdetto positivo). Chiuso il dibattito e scelto il percorso, la vicenda è rimasta sostanzialmente ferma (peraltro con un contenzioso tutt'ora pendente, promosso da alcuni cittadini ed associazioni ambientaliste), mentre la crisi economica rallentava il passaggio dei mezzi pesanti. Autostrade per l'Italia ha però continuato il suo lavoro di progettazione fino a giungere alla tappa finale, vale a dire la presentazione del progetto al Ministero dei Trasporti. Con un costo stimato di oltre 4 miliardi di euro, la Gronda rappresenta un progetto ambizioso: migliorare la circolazione sulla rete esistente, separando il traffico cittadino da quello di attraversamento e offrire un'alternativa all'unico asse stradale ligure, ripartendo il traffico tra le due arterie con l'obiettivo di eliminare ingorghi e rallentamenti sulla A10 tra Voltri e Genova Ovest.

Durante i lavori saranno scavati oltre 9 milioni di metri cubi di rocce che verranno riutilizzate nella realizzazione dell'opera. Le opere all'aperto prevedono 13 nuovi viadotti ordinari e l'ampliamento di 11 esistenti.

L'opera, che richiederà 8-9 anni di lavoro (sarà consegnata nel 2025-2026), si fonda su 4 punti cardine:

- *una nuova tratta autostradale (la "Gronda di Ponente"), a 2 corsie più emergenza per ogni senso di marcia, in aggiunta all'esistente tratto della A10, tra l'A10 in Zona Vesima e l'A7 in corrispondenza di Genova-Bolzaneto (89% in galleria e attraversamento con un viadotto della Val Polcevera in corrispondenza del casello di Bolzaneto)*
- *una nuova carreggiata nord della A7 nel tratto tra Genova Ovest e Bolzaneto*

- *il potenziamento della A12 sino alla barriera di Genova Est*
- *il potenziamento del “Nodo di San Benigno”, di connessione tra la viabilità locale e il casello di Genova Ovest.*

## **6.2 Porto di Livorno**

Il 12 Aprile 2016 ha preso il via il “*Dibattito in Porto*”, il primo dibattito pubblico regionale sul *progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno*, oggetto, nei prossimi anni, di grandi interventi di trasformazione che comporteranno un’espansione verso il mare dell’area portuale ed una riorganizzazione degli spazi e delle funzioni attuali.

I due oggetti del dibattito, presentati in tale occasione, sono:

- il progetto di **Piattaforma Europa**
- la riqualificazione della zona della **Stazione Marittima**

Come già spiegato in precedenza, la Regione Toscana si è da tempo dotata di normative sul dibattito pubblico e l’attuale legge regionale 46/2013 prevede l’obbligatorietà del Dibattito Pubblico per le opere di iniziativa pubblica o privata che comportano investimenti complessivi superiori a *50 milioni di euro*, come appunto le opere previste per lo sviluppo e la riqualificazione del porto di Livorno.

Il dibattito pubblico viene articolato attraverso momenti formativi, visite al porto e laboratori. Gli eventi sono rivolti a tutti coloro che vertono sulla città tra i quali istituzioni, operatori portuali, cittadini e associazioni. **Alla conclusione dei lavori, l’Autorità Portuale Livornese non è vincolata a rispettare l’esito del dibattito pubblico, ma si è impegnata pubblicamente, e fin da subito, a tenerlo nella massima considerazione, chiarendo, in modo puntuale, le ragioni del mancato o parziale accoglimento.**

Il dibattito pubblico è caratterizzato dalla *responsabilità* di 3 soggetti:

- *l’Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione della regione Toscana;*
- *il Responsabile del Dibattito individuato dall’autorità Toscana;*
- *il proponente dell’opera, l’Autorità Portuale di Livorno, che si mette a disposizione per contribuire alla diffusione dell’informazione sui progetti;*

La presentazione dei due progetti oggetto del dibattito è stata approfondita nei vari **incontri in programma da Aprile a Giugno**.

*Sophie Guillain*, consulente francese nominata Responsabile del dibattito pubblico dall’Autorità Toscana, una delle massime esperte di concertazione pubblica e débat public, ha delineato 3 momenti importanti in apertura:

- *la spiegazione dei progetti oggetto di Dibattito da parte degli attori coinvolti;*
- *il lavoro ai tavoli, svolto dai cittadini iscritti al dibattito, per la formulazione di questioni e richieste di approfondimento;*
- *la restituzione finale di ogni tavolo, per un confronto con il proponente;*

Come anticipato sopra, i due progetti sono:

- 1) La **Piattaforma Europa** ovvero la realizzazione di un grande piazzale a mare suddiviso in due aree specifiche da un grande canale centrale (Darsena Europa), piattaforma che costituisce l’ampliamento per una maggiore accoglienza delle navi, frutto del piano regolatore portuale approvato il 25 Marzo 2015 dalla regione.

La Piattaforma Europa è composta da due grandi aree: il *terrapieno sud*, più grande, si svilupperà come terminal per il traffico di container e sarà servito anche da un ramo ferroviario a servizio di entrambe le banchine; il *terrapieno nord*, invece, sarà destinato al traffico delle Autostrade del mare e verrà utilizzato dalle navi merci e passeggeri e i traghetti per le isole. Alla radice dei due terrapieni si svilupperà un'area operativa adatta ad ospitare varie attività di tipo logistico e di trasformazione.

Oggetto del dibattito pubblico è la prima fase realizzativa della Piattaforma Europa, ovvero la realizzazione delle opere necessarie per il nuovo terminal per container (terrapieno sud), in grado di ospitare navi di ultima generazione. Gli elementi presi in considerazione relativamente agli impatti sono di diverso tipo: assetto idrogeologico e dinamica costiera, consumi delle materie prime, interferenze con gli ecosistemi naturali delle aree limitrofe, qualità delle acque portuali e costiere, emissioni in atmosfera, incremento del rumore, produzione di rifiuti, consumi energetici, modifiche al paesaggio ostiero, salute pubblico e rischio di incidente rilevante.

- 2) La **Stazione Marittima**, un progetto urbanistico volto alla riqualificazione complessiva, soprattutto nella città storica, permettendole di beneficiare della crescita dei traffici crocieristici. Il progetto della Stazione Marittima è un sistema unitario da realizzare in stralci funzionali e con l'aiuto del Comune, gestore dell'operazione urbanistica, sarà organizzata la gestione realizzativa.

Importante sottolineare che mentre il progetto della Piattaforma Europa è stato sviluppato attraverso uno studio di fattibilità generale e uno studio specifico relativo alla prima fase realizzativa, quello dell'area della Stazione Marittima fa riferimento solo a prescrizioni di tipo urbanistico e a indicazioni ancora in fase di studio.

## **Impatti del Piano Regolatore Portuale con le opere proposte**



Il Piano Regolatore Portuale, comprendente le opere proposte, è stato sottoposto alle procedure di valutazione ambientale (VAS e VINCA), a cui seguirà una valutazione di impatto ambientale (VIA) relative ai progetti definitivi delle singole opere e una più specifica valutazione d'incidenza ambientale (VINCA). La procedura di VAS si è conclusa positivamente nel 2014 con il parere motivato del Nucleo unificato regionale di valutazione (NURV) che indica alcuni approfondimenti da sviluppare in fasi temporali distinte e definite.

Il dibattito Pubblico si è concluso in data 21 Luglio 2016 con la presentazione del rapporto finale. L'Autorità Portuale, riflettendo su dati statistici ricavati in base ad un sondaggio di gradimento (l'87% dei partecipanti agli incontri ha dichiarato di aver compreso meglio le problematiche e di essere riuscito a chiarirsi le idee sui due macro ambiti trattati) ritiene che il dibattito sia stato utile e le conclusioni a cui sono pervenuti i partecipanti possono essere motivo per migliorare l'organizzazione portuale.

Sophie Guillain ha suggerito la promozione di un *monitoraggio continuo* degli esiti del dibattito, degli impatti ambientali e delle ricadute sociali ed economiche dei due progetti attraverso l'istituzione di un *osservatorio permanente*.

## **7) Qualche riflessione su quale potrebbe essere una proposta di decreto attuativo**

I processi partecipativi, proprio perché instaurano un dialogo tra rappresentanti e popolazione, sono una grande risorsa per le forze politiche in quanto capaci di restituire, almeno parzialmente, quella legittimazione democratica spesso perduta, oltretutto ampliando il coinvolgimento di soggetti che sono tagliati fuori dal normale circuito di democrazia rappresentativa.

Ne è stato cosciente anche il Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente Napolitano (Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante) che in materia di dibattito

pubblico ha osservato quanto segue *“i grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno un impatto rilevante sull’ambiente, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus del 1998 e come avviene da tempo in Francia con la legge n. 276 del 2002 dedicata alla “démocratie de proximité”. Il dibattito pubblico deve svolgersi nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l’opportunità stessa della costruzione della grande opera quanto le modalità e le caratteristiche della sua realizzazione. Al dibattito, mediato da esperti estranei al committente, può partecipare tutta la popolazione interessata. I costi sono a carico del committente dell’opera. Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni, sia in termini di speditezza ed efficacia dell’azione amministrativa (che in questo modo non verrebbe più permanentemente condizionata dalle pressioni settoriali e localistiche). Vanno inoltre disincentivate le impugnazioni meramente strumentali”*<sup>29</sup>.

L’art. 22 del D.lgs n.50/2016 pone pochi paletti all’emanando decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei Ministri, posto che sia l’individuazione dei progetti da sottoporre obbligatoriamente al dibattito pubblico, per tipologia e soglie dimensionali, sia la procedura da seguire, dovranno essere disciplinati dal predetto decreto.

Non si comprende neppure se il dibattito pubblico dovrà essere avviato sulla base di un progetto di fattibilità (corrispondente al precedente progetto preliminare) oppure anche su uno studio meno complesso, posto che il primo comma dell’art. 22 si limita a prevedere che il progetto di fattibilità e gli esiti della consultazione dovranno essere pubblicati nel profilo del committente.

A mio avviso, dal combinato disposto del 1° e 4° comma dell’art. 22, che stabiliscono che gli esiti del dibattito pubblico dovranno essere valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e discussi in sede di conferenza dei servizi nonché dalla circostanza che l’art. 23, che disciplina i tre livelli di progettazione, non fa più riferimento a documenti

---

<sup>29</sup> “Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali”, istituito il 30 Marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, 12 Aprile 2013, pagg 7 e ss.

preliminari ed allo studio di fattibilità, disciplinati dal precedente codice e dal regolamento attuativo<sup>30</sup>, il dibattito pubblico dovrà essere attivato sul primo livello di progettazione e cioè il progetto di fattibilità.

Detto questo, occorre ora verificare quali spunti potranno essere tratti, ai fini della formulazione del decreto attuativo, sia dai disegni di legge attualmente all'esame della Commissione Lavori pubblici, Comunicazioni Territorio, Ambiente e Beni Ambientali<sup>31</sup>, sia dalla legge regionale più importante in materia di dibattito pubblico e cioè la L.R. Toscana 2 agosto 2013 n. 46 e successive modificazioni.

Vi è da dire che il precedente schema di decreto legislativo sottoposto all'esame del Consiglio di Stato prevedeva qualcosa di più in ordine alla procedura da seguire.

In primo luogo era prevista una conferenza in cui erano invitati gli enti e le amministrazioni interessate ed altri soggetti, quali i comitati dei cittadini che avessero segnalato (dove e come?) il loro interesse. La tempistica per la conclusione del dibattito pubblico era di 4 mesi, si doveva svolgere sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, anche mediante osservazioni online e dibattiti pubblici organizzati nel territorio interessato e gli esiti della consultazione dovevano essere valutati in sede di conferenza dei servizi concernente l'approvazione dell'opera sottoposta

---

<sup>30</sup> L'art. 14 del DPR n. 207/2010 recita testualmente: *“1. Lo studio di fattibilità si compone di una relazione illustrativa contenente: a) le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare; b) l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata; c) la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'art.3, comma 15-ter, del codice; d) l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative; e) la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento, nonché l'individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici.*

<sup>31</sup> Vi sono tre disegni di legge all'esame del Parlamento in materia di dibattito pubblico: d.d.l.n.1845/2015; d.d.l.n.916/2013 e d.d.l. “Norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio” del 30 Ottobre 2012.

al dibattito (quest'ultima previsione è rimasta, in quanto compare nel 4° comma del testo vigente dell'art. 22).

In estrema sintesi, il dibattito pubblico si doveva svolgere sul primo livello di progettazione e cioè il progetto di fattibilità, attraverso una procedura semplificata che doveva precedere la conferenza di servizi da attivare ai fini dell'approvazione dell'opera.

Come si è già rilevato, tutte queste previsioni che andavano ad individuare un minimum procedimentale sono state espunte in sede di approvazione del testo definitivo del D.lgs n. 50/2016, rinviando ogni disciplina al futuro decreto attuativo.

Tra i vari disegni di legge, può essere richiamato il più recente e cioè il n. 1845/2015 il quale, all'art. 2, individua l'ambito oggettivo di applicazione *“1. Ai fini della presente legge sono considerati infrastrutture e opere pubbliche di rilevanza strategica nazionale le infrastrutture e gli insediamenti di cui all'articolo 161, comma 1, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e sono in ogni caso considerati infrastrutture e opere pubbliche con forte rilevanza socio-economica o impatto significativo sull'ambiente gli interventi per i quali sia prevista la valutazione di impatto ambientale obbligatoria o, se rientranti nell'elenco di cui al comma 2, il cui valore di investimento sia pari o superiore a 100 milioni di euro e che riguardino un bacino di utenza non inferiore a 250.000 abitanti, con esclusione di quelli conseguenti ai procedimenti concessori di cui agli articoli 5, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9.*

*2. Rientrano fra gli interventi di cui al comma 1:*

- a) realizzazione di autostrade o di superstrade;*
- b) realizzazione di linee ferroviarie;*
- c) realizzazione di vie di navigazione, o adeguamento dei canali esistenti alle dimensioni dei natanti di tonnellaggio elevato;*
- d) realizzazione o potenziamento di infrastrutture delle piste di aerodromi;*
- e) realizzazione o potenziamento di infrastrutture portuali;*
- f) realizzazione di linee elettriche;*
- g) realizzazione di gasdotti;*
- h) realizzazione di oleodotti;*
- i) realizzazione di depositi di scorie nucleari;*

- l) realizzazione di dighe idroelettriche o di dighe di ritenuta;*
- m) trasferimento di acqua da bacino fluviale, escluse le vie di navigazione;*
- n) stabilimenti e impianti culturali, sportivi, scientifici, turistici;*
- o) impianti di trattamento, stoccaggio e smaltimento rifiuti, discariche e termovalorizzatori.*

*3. Riguardo agli interventi il cui valore di investimento è inferiore a 100 milioni di euro e che riguardano un bacino di utenza inferiore a 250.000 abitanti, la Commissione nazionale di garanzia per il dibattito pubblico di cui all'articolo 6, di seguito denominata «Commissione nazionale», procede, all'atto del ricevimento della comunicazione di cui all'articolo 3, ad avviare il procedimento di dibattito pubblico, che si svolge con le modalità previste dagli articoli 3 e 4, su richiesta, alternativamente:*

- a) del proponente l'intervento;*
- b) di un consiglio regionale o delle province autonome di Trento o di Bolzano, o di un numero di consigli comunali o provinciali rappresentativi di almeno 250.000 abitanti;*
- c) di almeno cinquanta membri della Camera dei deputati o venticinque membri del Senato della Repubblica;*
- d) di 250.000 cittadini elettori residenti in un'area di afferenza ricollegabile al luogo nel quale, secondo il progetto di cui all'articolo 3 dovrebbe essere realizzato l'intervento.*

*4. Per gli interventi di cui all'articolo 1, da realizzare su isole con non più di 35.000 abitanti, oppure nel territorio di comuni di alta montagna, è sufficiente che la richiesta di cui al comma 3 provenga da almeno un terzo degli abitanti”.*

Ora, ovviamente l'art. 161 del D.lgs 163/2006, citato dal disegno di legge n. 1845/2015, è stato abrogato ed è stato sostituito dall'art. 200 del D.lgs n. 50/2016<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Art. 200 del D.lgs n. 50/2016 (“Disposizioni Generali”): “1. Le infrastrutture e gli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, sono valutati e conseguentemente inseriti negli appositi strumenti di pianificazione e programmazione di cui agli articoli successivi, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.2. La realizzazione delle opere e delle infrastrutture di cui al presente articolo è oggetto di: a) concessione di costruzione e gestione; b) affidamento unitario a contraente generale; c) finanza di progetto; d) qualunque altra forma di affidamento prevista dal presente codice

La prima osservazione da fare è che in tale disegno di legge si prescinde dal soggetto che dovrà realizzare l'opera in quanto esiste solo un ambito oggettivo di applicazione e non anche un ambito soggettivo, come invece sembra richiedere l'art. 22 laddove fa riferimento ad “*amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori*”.

Ciò è ancor più chiaro nel disegno di legge all'art. 3, in cui si configura nel ruolo di proponente il soggetto che intenda realizzare gli interventi per i quali è previsto il dibattito pubblico, senza distinzioni o qualificazioni di sorta.

Sempre l'art. 3 ed il successivo art. 6 individuavano una Commissione nazionale di garanzia preposta allo svolgimento del dibattito pubblico. Si tratta di un'autorità amministrativa indipendente, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri, soggetta alla L.n. 481/1995 ed integrata nella composizione di volta in volta da rappresentanti delle comunità locali della regione in cui deve essere realizzato l'intervento soggetto al dibattito pubblico<sup>33</sup>.

---

*compatibile con la tipologia dell'opera da realizzare. 3. In sede di prima individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti di cui al comma 1, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti effettua una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, vigenti alla data di entrata in vigore del presente codice. All'esito di tale ricognizione, il Ministro propone l'elenco degli interventi da inserire nel primo documento pluriennale di pianificazione, il cui contenuto tiene conto di quanto indicato all'articolo 201, comma 3, che sostituisce tutti i predetti strumenti. La ricognizione deve, in ogni caso, comprendere gli interventi per i quali vi sono obbligazioni giuridiche vincolanti, ovvero gli interventi in relazione ai quali sia già intervenuta l'approvazione del contratto all'esito della procedura di affidamento della realizzazione dell'opera, nonché quelli che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia”.*

<sup>33</sup> Art. 6 (“Commissione nazionale di garanzia per il dibattito pubblico”): “1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita la Commissione nazionale di garanzia per il dibattito pubblico, autorità amministrativa indipendente composta da sette componenti permanenti. I componenti permanenti sono nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, con le seguenti modalità: due, fra cui il presidente, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, uno su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, uno su proposta del Ministro della salute, uno su proposta del Ministro dello sviluppo economico, uno su designazione della



*Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e uno, infine, in rappresentanza dei soggetti di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, scelto in seduta congiunta, a maggioranza dei rispettivi componenti, dalle Commissioni parlamentari competenti per materia nell'ambito di un elenco complessivo di sei persone, ai fini della formazione del quale ciascuna Commissione indica una terna. Il presidente della Commissione nazionale è individuato, d'intesa fra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, fra i componenti nominati su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. 2. La composizione della Commissione nazionale è integrata, per ciascun progetto sottoposto a dibattito pubblico, da due rappresentanti delle comunità locali scelti dal consiglio delle autonomie locali della regione in cui deve essere realizzato un intervento rientrante fra quelli di cui all'articolo 2. I rappresentanti di cui al presente comma sono scelti dal consiglio delle autonomie locali entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, da parte della Commissione nazionale, di avvio del procedimento. Ove il consiglio delle autonomie locali non provveda nel termine indicato al periodo precedente, i rappresentanti sono scelti, nei trenta giorni successivi al ricevimento di apposita comunicazione da parte della Commissione nazionale, dall'organo consiliare della regione. 3. Ai membri della Commissione nazionale, e ai componenti di cui al comma 2, si applica l'articolo 2, commi 8, 9 e 10, della legge 14 novembre 1995, n. 481. 4. Alla Commissione nazionale si applica l'articolo 2, commi 27, 28 e 29, della legge 14 novembre 1995, n. 481. La pianta organica non può eccedere le quarantacinque unità e alla copertura dei posti si provvede esclusivamente mediante personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo, cui si applica l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. 5. Il trattamento economico dei componenti della Commissione nazionale di cui al comma 1 è stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in misura tale da assicurare l'effettiva autonomia e l'indipendenza di giudizio necessarie. 6. La Commissione nazionale assicura il corretto svolgimento, nei modi previsti dalla presente legge, del dibattito pubblico e verifica il rispetto delle condizioni di necessaria informazione del pubblico durante la fase di realizzazione dei conseguenti progetti, fino alla fase di collaudo dell'opera o di avvio del servizio pubblico realizzato. 7. La Commissione nazionale può esprimere pareri e formula raccomandazioni di carattere generale o metodologico per favorire la diffusione e lo sviluppo delle forme di partecipazione pubblica. 8. La Commissione nazionale assicura idonea e tempestiva pubblicità, sul proprio sito web istituzionale, ai risultati delle forme di consultazione popolare, ai sensi dell'articolo 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, svolte dagli enti territoriali interessati dalla realizzazione degli interventi di cui all'articolo 2 della presente legge. Lo svolgimento delle forme di consultazione di cui al presente comma su uno*

Nell'art. 22 non si dice nulla in proposito; anche il precedente schema del D.lgs n. 50/2016 si limitava a fare riferimento genericamente ad una conferenza, ma è evidente che, conformemente alle esperienze straniere ed alla soluzione conseguentemente indicata da alcuni dei più accreditati "think tank" italiani ("Astrid", "Italia decide"), il dibattito pubblico non potrà che avvenire sotto la conduzione neutrale di un soggetto pubblico indipendente che assicuri, da un lato, a tutti i partecipanti eguali possibilità di espressione del proprio punto di vista e, dall'altro, l'ordinato e regolare svolgimento della procedura.

Un altro aspetto importante che emerge dal disegno di legge in esame è che il dibattito pubblico dovrà necessariamente precedere l'iter procedimentale volto all'approvazione dell'opera da realizzare.

Ciò lo si desume con chiarezza dall'art. 3, ove si prevede che almeno 180 giorni prima della presentazione della domanda di autorizzazione, il proponente deve trasmettere alla Commissione la proposta di progetto, il cui livello di approfondimento non può essere inferiore a quello dello studio di fattibilità.

Per l'ipotesi che l'avvio del dibattito pubblico sia richiesto su un'opera già dotata di progetto preliminare, il procedimento deve essere avviato (ma non si dice se anche concluso) prima della convocazione della conferenza

---

*degli interventi di cui all'articolo 2 della presente legge, ivi inclusa la fase di proclamazione del relativo risultato, può aver luogo entro e non oltre novanta giorni dall'avvio del relativo dibattito pubblico. 9. Le pubbliche amministrazioni e le imprese sono tenute a fornire alla Commissione nazionale, oltre alle notizie e alle informazioni necessarie, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. Nell'espletamento dei suoi compiti, la Commissione nazionale può avvalersi della collaborazione dell'Arma dei carabinieri, attraverso un apposito Nucleo per la trasparenza e la partecipazione alle decisioni concernenti infrastrutture e opere di rilevanza strategica. 10. La Commissione nazionale disciplina, ai sensi del capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241, con proprio regolamento, da adottare entro novanta giorni dalla data del suo insediamento, audizioni periodiche delle associazioni ambientaliste di cui all'articolo 13 della legge n. 349 del 1986, nonché delle associazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori. 11. La Commissione nazionale presenta alle Camere, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente".*

di servizi di cui all'art. 165, 4° comma, del D.lgs n. 163/2006<sup>34</sup> prevista per le infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

L'art. 22 ha, peraltro, optato per l'avvio del dibattito pubblico sul primo livello di progettazione e cioè il progetto di fattibilità.

Occorre peraltro rilevare che a diversità di quanto era stato previsto dal precedente codice, ora il D.lgs n. 50/2016 disciplina il meccanismo di individuazione delle infrastrutture ed insediamenti prioritari<sup>35</sup> ma non

---

<sup>34</sup> Art. 165, 4° comma del D.lgs n. 163/2006: *“I soggetti aggiudicatori rimettono il progetto preliminare al Ministero e, ove competenti, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero per i beni e le attività culturali, nonché alle regioni o province autonome competenti per territorio. Il medesimo progetto è altresì rimesso agli enti gestori delle interferenze e a ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE e a tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché, nei casi previsti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici o ad altra commissione consultiva competente. La valutazioni delle amministrazioni interessate e degli enti gestori delle interferenze, riguardanti eventuali proposte e richieste, sono acquisite dal Ministero a mezzo di apposita conferenza di servizi, convocata non prima di trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati e conclusa non oltre sessanta giorni dalla data del predetto ricevimento. La conferenza di servizi ha finalità istruttoria e ad essa non si applicano le disposizioni degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in materia di conferenza di servizi. Nei sessanta giorni successivi alla conclusione della conferenza di servizi il Ministero valuta le proposte e le richieste pervenute in sede di conferenza di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni competenti e dei gestori di opere interferenti, ivi incluso, nei casi previsti, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici o di altra commissione consultiva competente, e formula la propria proposta al CIPE che, nei trenta giorni successivi, approva il progetto preliminare”*.

<sup>35</sup> Artt. 200 e 201 D.lgs. 50/2016 (art. 201, “Strumenti di pianificazione e programmazione”: *“1. Al fine della individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, si utilizzano i seguenti strumenti di pianificazione e programmazione generale: a) piano generale dei trasporti e della logistica; b) documenti pluriennali di pianificazione, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228. 2. Il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese. Il Piano è adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con*

decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti.

3. Il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 228, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre a quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 228 del 2011, contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. Il DPP tiene conto dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale definiti dalla Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190. 4. Il DPP è redatto ai sensi dell'articolo 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed è approvato secondo le procedure e nel rispetto della tempistica di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 228 del 2011, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. 5. Le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proposte di interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica prioritari per lo sviluppo del Paese ai fini dell'inserimento nel DPP, dando priorità al completamento delle opere incompiute, comprendenti il progetto di fattibilità, redatto secondo quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 23, comma 3, e corredate dalla documentazione indicata dalle linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 228 del 2011. Il Ministero, verificata fondatezza della valutazione ex ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP. 6. Annualmente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predispose una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento degli interventi inclusi nel DPP; la relazione è allegata al Documento di economia e finanza. A tal fine, l'ente aggiudicatore, nei trenta giorni successivi all'approvazione del progetto definitivo, trasmette al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti una scheda di sintesi conforme al modello approvato dallo stesso Ministero con apposito decreto contenente i dati salienti del progetto e, in particolare, costi, tempi, caratteristiche tecnico-prestazionali dell'opera, nonché tutte le eventuali variazioni intervenute rispetto al progetto di fattibilità. 7. Il primo DPP da approvarsi, entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice, contiene anche le indicazioni circa lo stato procedurale, fisico e finanziario di ciascuna opera inserita con conseguente salvaguardia dei termini, e degli adempimenti già effettuati. Si applica il comma 10. 8. Resta ferma la possibilità di inserire nuove opere anche nel primo DPP, ove sia già stato approvato anche il PGTL. 9. Fino all'approvazione del primo DPP, valgono come programmazione degli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti gli strumenti di pianificazione e programmazione e i piani, comunque denominati, già

contempla più alcuna disciplina specifica per l'approvazione del progetto preliminare. Nel D.lgs n. 50/2016 vi è una disciplina generale sulle procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori, ma certo non esaurisce la complessità della procedura che occorrerà seguire per gli insediamenti produttivi e strategici.

Tutto ciò assume una particolare rilevanza in relazione al dibattito pubblico, posto che gli insediamenti e le opere produttive e strategiche sono gli interventi soggetti in principalità al dibattito pubblico.

In ordine alla tempistica, il termine di 4 mesi originariamente previsto nello schema del D.lgs n. 50/2016 e poi stralciato, appare obiettivamente troppo ristretto.

Nel disegno di legge vi è tutta una fase preliminare, un po' troppo lunga, di predisposizione del modello da inviare alla Commissione, che può essere obiettivamente ridotta o addirittura eliminata, visto che l'art. 22 richiede comunque la predisposizione di un progetto di fattibilità.

Per quanto riguarda, poi, la durata del dibattito pubblico, essa viene fissata dalla Commissione in un termine massimo di 6 mesi, prorogabile per un termine (massimo) di ulteriori tre mesi.

---

*approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del presente codice o in relazione ai quali sussiste un impegno assunto con i competenti organi dell'Unione europea. 10. In sede di redazione di ogni nuovo DPP, si procede anche alla revisione degli interventi inseriti nel DPP precedente, in modo da evitare qualunque sovrapposizione tra gli strumenti di programmazione. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti valuta il reinserimento di ogni singolo intervento in ciascun DPP, anche in relazione alla permanenza dell'interesse pubblico alla sua realizzazione, nonché attraverso una valutazione di fattibilità economico finanziaria. In particolare, tiene conto, allo scopo, delle opere per le quali non sia stata avviata la realizzazione, con riferimento ad una parte significativa, ovvero per le quali il costo dell'intervento evidenziato dal progetto esecutivo risulti superiore di oltre il venti per cento al costo dello stesso evidenziato in sede di progetto di fattibilità. Anche al di fuori della tempistica di approvazione periodica del DPP di cui al comma 3, con la procedura prevista per ogni approvazione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può proporre inserimenti ovvero espunzioni di opere dal medesimo Documento di programmazione, ove fattori eccezionali o comunque imprevedibili o non preventivati al momento della redazione del DPP lo rendano necessario").*



Sembra un termine congruo, tenuto conto del fatto che la Commissione potrebbe stabilire anche una durata inferiore, in ragione della natura e della minore complessità di certe opere.

Vi è poi la disciplina concernente la conclusione del dibattito pubblico in cui il referente redige il rapporto conclusivo sulla procedura adottata, sugli argomenti sollevati nel corso del dibattito, sulle eventuali ipotesi alternative emerse nonché sul grado di consenso raggiunto.

Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto conclusivo, il proponente deve comunicare se intende rinunciare al progetto, oppure se vuole proporre delle modifiche tra quelle emerse nel dibattito pubblico ovvero ancora se intende sostenere lo stesso progetto presentato, indicando le ragioni di tale scelta.

Mi sembra molto importante e condivisibile la previsione, contenuta nell'art. 4, per cui non possono costituire motivi di ricorso giurisdizionale, presunti vizi attinenti agli obiettivi del progetto discussi nell'ambito del dibattito, se il proponente ha variato il progetto e la Commissione ne abbia riconosciuto la congruenza.

Tutto ciò è in linea con quanto previsto nella Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali del 12 aprile 2013 laddove si evidenziava la necessità di evitare impugnazioni strumentali e cioè dell'obiettivo posto alla base del dibattito pubblico che è quello di deflazionare il contenzioso fisiologico sotteso alla realizzazione di qualsiasi opera di una certa rilevanza e di impatto ambientale.

Nello stesso senso appare la previsione che i ricorsi avverso gli atti adottati dalle amministrazioni competenti in palese contraddizione con il progetto qualificato come congruente dalla Commissione, siano definiti ai sensi dell'art. 74 c.p.a.<sup>36</sup>.

Non ha senso, infatti, nell'ipotesi che il proponente si adegui alle modifiche emerse nel corso del dibattito pubblico, a cui partecipano non

---

<sup>36</sup> Art.74 c.p.a. (“Sentenze in forma semplificata”): “1. *Nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme*”.



solo i cittadini ma anche tutte le amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera, queste ultime poi decidano o di non approvare l'opera stessa o di apportare ulteriori modifiche in contrasto con le risultanze del dibattito pubblico.

Parimenti efficace e condivisibile appare la norma (cfr. art. 5) che prevede un dimezzamento di termini per l'acquisizione di autorizzazioni, concessioni, nulla osta ed atti di assenso, allorquando il proponente si adegui alle risultanze del dibattito pubblico e tale adeguamento sia giudicato congruo dalla Commissione.

Si tratta di una previsione che però non trova supporto giuridico nell'art. 22, che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il solo compito di disciplinare la procedura del dibattito pubblico.

Si tratta però di una previsione che potrà essere introdotta in sede di decreto correttivo al codice, la cui tempistica (entro un anno dall'entrata in vigore del D.lgs n. 50/2016) coincide con quella dell'adozione del decreto attuativo dell'art. 22.

Il Disegno di legge in esame non si occupa, invece, del cosiddetto dibattito facoltativo, pur previsto nella legislazione francese e di tutta una serie di problematiche ben affrontate dalla L.R. Toscana n. 46/2013 attinenti all'individuazione dei soggetti legittimati a partecipare, ai costi della procedura, alle ipotesi in cui si può prescindere dal dibattito pubblico (ad esempio gli interventi disposti in via d'urgenza in materia di protezione civile), ai rapporti tra dibattito pubblico nazionale e regionale ed al coordinamento tra la procedura in esame e quella di valutazione di impatto ambientale, con la previsione, ad esempio, della sospensione delle procedure di autorizzazione la cui adozione e attuazione possa anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito pubblico.

In conclusione il decreto attuativo, attraverso l'individuazione di una formulazione che tenga conto di tutti gli elementi sopra evidenziati, potrà superare lo stallo decisionale che affligge la nostra economia ed il dibattito pubblico potrà divenire uno degli elementi essenziali del nuovo patto sociale che raccolga la sfida di tenere insieme ambiente, sviluppo, salute e lavoro, rendendo le comunità locali parti attive dei processi di trasformazione e governo del territorio, nel quadro di un modello che tenda ad essere inclusivo, senza allo stesso tempo rinunciare ad esigere che anche i "no" siano adeguatamente motivati.

Del resto, l'urgenza e l'importanza di individuare misure efficaci che aiutino, da un lato, il Paese a colmare il gap infrastrutturale e, dall'altro, ad attirare investimenti esteri, passano necessariamente da un'attività di ascolto e mediazione sociale, di talché il dibattito pubblico può ben assolvere a questa funzione al fine di trovare un punto di sintesi e di equilibrio tra interessi solo a volte apparentemente contrapposti.

Per tutti/Relazioni Avv. Anselmi/SEBASTIANI CONVEGNO 14-12-2016