

# Il dibattito pubblico sulle grandi opere in Italia



Roma, 19 settembre 2017



## Il D.P.C.M.: le questioni aperte



Avv. Daniela Anselmi

# I) Ambito soggettivo ed oggettivo

## ➤ 1) Ambito soggettivo

Il dibattito pubblico deve (o può) essere indetto **solo** dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori, con esclusione dei privati anche se dovessero realizzare opere rientranti nelle tipologie previste nell'allegato 1 (a differenza di quanto previsto nella legge Barnier e nella L.R. toscana n. 46/2013)

## ➤ 2) Ambito oggettivo obbligatorio

Opere rientranti nelle tipologie e nelle soglie dimensionali descritte nell'allegato 1, con riduzione dei parametri di riferimento del 50% solo se si tratta di interventi ricadenti in siti **UNESCO** ➡ perché solo UNESCO?

### ➤ 3) Ambito oggettivo facoltativo

Il ricorso al dibattito pubblico **facoltativo** dovrebbe avvenire su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri o Consiglio regionale, provincia, città metropolitana, consigli comunali che rappresentino almeno 100.000 abitanti, 50.000 abitanti dei territori interessati ed un terzo degli abitanti di isole con non più di 100.000 abitanti

➡ forse sarebbe meglio fissare anche soglie dimensionali minime sotto le quali il dibattito non si può attivare.

Contraddizione tra le soglie dimensionali fissate per il dibattito pubblico obbligatorio, forse eccessivamente restrittive e le ipotesi in cui è possibile richiedere il dibattito pubblico facoltativo, legato solo al numero di abitanti.

#### ➔ 4) Ipotesi in cui non si può effettuare il dibattito pubblico

Opere di **somma urgenza e di protezione civile**, di **difesa nazionale**, di **manutenzione ordinaria e straordinaria**, **rifacimenti**, **restauri**, **adeguamenti tecnologici** e **completamenti**.

Il termine “*completamenti*” è ambiguo e potrebbe sottrarre diverse tipologie di opere all’applicazione dell’art. 22 del D.lgs. n. 50/2016 in caso di frazionamento delle stesse in diversi lotti funzionali per mancanza di copertura dei finanziamenti. Bisognerebbe pertanto stabilire, anche ai fini del rispetto del valore delle soglie dimensionali, che l’opera debba essere valutata in ordine al valore complessivo stimato della totalità dei lotti in cui si suddivide, anche se finanziati in tempi successivi.

## II) La Commissione nazionale per il dibattito pubblico

- L'art. 22, 2° comma del D.lgs. n. 50/2016 ha previsto l'istituzione di una **Commissione di monitoraggio** con il compito di raccogliere **informazioni** sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento e di proporre **raccomandazioni** sullo svolgimento degli stessi in base all'esperienza maturata.
- I compiti attribuiti dal D.P.C.M. a tale Commissione sembrano decisamente **più ampi**, in quanto è prevista una partecipazione diretta, anche attraverso il Comitato di monitoraggio, all'espletamento dei dibattiti pubblici coordinati dai rispettivi responsabili. La previsione è condivisibile anche se non trova supporto normativo nell'art. 22, 2° comma del D.lgs. n. 50/2016. Ci si riferisce in particolare alla previsione del D.P.C.M. laddove è contemplato un intervento diretto nello svolgimento della procedura e non di mera informativa (cfr. lett. a) ed il potere di formulare raccomandazioni (cfr. lett. b) mentre la norma parla solo di proposte. La disciplina sulla procedura di dibattito pubblico è riservata per legge al D.P.C.M. e non alla Commissione, cui spetta solo un potere di proposta delle raccomandazioni.

## III) Indizione del dibattito pubblico

- Il D.P.C.M. sembra prevedere che il dibattito pubblico obbligatorio si svolga sul **documento di fattibilità delle alternative progettuali**. In realtà, anche se si tratta di una soluzione condivisibile, l'art. 23, 5° comma del D.lgs. n. 50/2016 prevede che il progetto di fattibilità possa e non debba, ai fini dell'attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e delle procedure di dibattito pubblico, essere articolato in due fasi di elaborazione.
- Può non essere condivisibile la previsione che il **dibattito pubblico facoltativo** possa essere avviato in fasi successive, anche se non oltre l'avvio della progettazione definitiva in quanto non ha senso porre regole meno restrittive rispetto a quelle previste per il dibattito obbligatorio. In ogni caso si rileva che l'art. 22, 1° comma del D.lgs. n. 50/2016 prevede che il dibattito pubblico si svolga sul progetto di fattibilità e non sul progetto definitivo e ciò deve valere a fortiori per il dibattito pubblico facoltativo, istituto neppure previsto dalla legge.


## IV) Responsabile del dibattito pubblico

- Il D.P.C.M. stabilisce che il **responsabile del dibattito pubblico** svolga la propria funzione in autonomia e indipendenza, sentito il comitato di monitoraggio ex art. 7 ➡ non si comprende se il parere del Comitato sia obbligatorio o facoltativo ma è da intendersi come non vincolante, al fine di preservare le competenze, l'indipendenza e l'autonomia del responsabile.
- Si prevede poi che in caso di appalto di servizi il responsabile venga scelto in base al D.lgs. n. 50/2016 ➡ è evidente però che i compiti del responsabile prefigurano un appalto di servizi di talchè non è corretto dire "in caso di appalto di servizi" (in sostanza è sempre un appalto di servizi)
- È prevista la formazione di un **elenco dei possibili responsabili del dibattito**, attraverso una selezione pubblica entro il termine di 180 giorni dalla nomina della Commissione (la quale viene nominata entro 60 giorni dall'emanazione del D.P.C.M.) ➡ tempi troppo lunghi, tenendo conto che senza questi adempimenti il dibattito pubblico non potrà essere operativo.

## V) Funzioni e compiti degli altri soggetti coinvolti

- Il D.P.C.M. prevede che l'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, su proposta del responsabile, possano nominare fino a **3 esperti** atti a supportare il responsabile stesso mediante incarichi ex art. 7, 6° comma D.lgs. n. 165/2001 ➡ si potevano selezionare anche tramite gara, come d'altronde previsto per il responsabile oppure tramite formazione di uno specifico elenco.
- I **compiti** attribuiti all'Amministrazione aggiudicatrice ed all'ente aggiudicatore spesso coincidono con quello del responsabile, soprattutto laddove si prevede la redazione di un dossier conclusivo sull'esito del dibattito pubblico.



- 
- Non si comprende come venga istituito e come sia composto il Comitato di monitoraggio, stante un generico riferimento a rappresentanti delle amministrazioni territoriali interessate dall'intervento; non è definito il ruolo del Comitato e come intervenga nel procedimento, posto che il D.P.C.M. statuisce che il responsabile espliciti le proprie funzioni, sentito il comitato di monitoraggio

# VI) Svolgimento e conclusione del dibattito pubblico


- Non sono stabilite le modalità procedurali di conduzione e svolgimento del dibattito pubblico, fatta eccezione per il fatto che il termine di tre mesi decorre dalla pubblicazione sul sito del dibattito pubblico del dossier di progetto. Dopo la relazione conclusiva del responsabile, da predisporre entro 30 giorni dalla conclusione del dibattito pubblico, l'Amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore redigono il proprio dossier conclusivo nei tre mesi successivi.
- Non è prevista la pubblicazione dell'esito del dibattito pubblico (l'art. 22, 1 comma del D.lgs. n. 50/2016 peraltro la prescrive) e sugli effetti dello stesso, il D.P.C.M. si limita a stabilire che l'Amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore ne terranno conto in sede di predisposizione del progetto definitivo anche ai fini di quanto statuito dall'art. 22, 4° comma del D.lgs. n. 50/2016 (e cioè discussione in sede di conferenza dei servizi).
- E' altresì previsto che l'esito del dibattito sia allegato all'istanza di valutazione d'impatto ambientale ex art. 23 del D.lgs. n. 152/2006.
- Relazione con l'inchiesta pubblica ex artt. 24 e 24 bis del D.lgs. n. 152/2006.


## VII) Disposizioni transitorie e finali

- Il D.P.C.M. precisa con chiarezza, stante l'ambiguità del disposto dell'art. 22, 2° comma del D.lgs. n. 50/2016, che cosa si intende, ai fini dell'applicabilità del decreto, per **interventi avviati dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M.**
- Il dies a quo è costituito dal provvedimento o dalla determina a contrarre circa l'affidamento dell'incarico di redazione del progetto di fattibilità.
- Il D.P.C.M. precisa altresì che non è preclusa l'indizione volontaria del dibattito pubblico da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice e dell'ente aggiudicatore e nei casi previsti dall'art. 3, comma 3. Non si comprende la portata di tale "e" che sembra ampliare le ipotesi in cui sia possibile ricorrere al dibattito pubblico facoltativo.

# Sintesi delle criticità

- esclusione del dibattito pubblico per le opere aventi le caratteristiche dell'Allegato 1 realizzate da privati
- riduzione dei parametri di riferimento descritti nell'allegato 1 per le sole opere ricadenti nei siti UNESCO
- mancata fissazione di soglie dimensionali minime per le ipotesi in cui è possibile ricorrere al dibattito facoltativo
- esclusione dal dibattito pubblico dei cosiddetti "completamenti", nozione in cui possono rientrare i diversi lotti funzionali di cui si compone un'opera, frazionati nel tempo per reperimento della necessaria copertura finanziaria

- 
- nel D.P.C.M. si stabilisce che la Commissione di monitoraggio formuli le raccomandazioni necessarie per individuare la corretta procedura da osservare nel dibattito pubblico mentre l'art. 22 del D.lgs. le attribuisce solo un potere di proposta, trattandosi di competenza spettante al D.P.C.M.
  - il D.P.C.M. prevede che il dibattito pubblico obbligatorio si svolga solo sul documento di fattibilità delle alternative progettuali mentre l'art. 23, 5° comma del D.lgs. n. 50/2016 prevede tale ipotesi come facoltà
  - non sembra condivisibile la previsione che il dibattito pubblico facoltativo possa essere avviato anche in fase di avvio della progettazione definitiva, a diversità del dibattito pubblico obbligatorio, in quanto ciò confligge con la legge (art. 22 1° comma prescrive che il dibattito pubblico si svolga sul progetto di fattibilità).

- 
- non si comprende come venga istituito e come sia composto il comitato di monitoraggio, fatta eccezione per un generico riferimento a rappresentanti delle amministrazioni territoriali interessate e soprattutto se esprima un parere obbligatorio o facoltativo (in ogni caso non vincolante);
  - eccessiva stringatezza nella fissazione delle modalità procedurali di svolgimento del dibattito pubblico (non è neppure prevista la pubblicazione degli esiti del dibattito pubblico);
  - non si comprende se le disposizioni transitorie estendono le ipotesi in cui è possibile procedere al dibattito pubblico facoltativo previsto dal D.P.C.M. in casi specifici, posto che tale decisione sembra essere rimessa alla volontà dell'amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore senza limiti di tempo e di fasi procedurali dei livelli di progettazione delle opere pubbliche.