

La partecipazione come strumento di semplificazione: il caso del dibattito pubblico.

Gianfrancesco Fidone*

5 dicembre 2023

Sommario: 1. Le nuove semplificazioni derivanti dall'impulso del PNRR. – 2. Le semplificazioni per le grandi infrastrutture e per gli investimenti finanziati con il PNRR. – 3. Il dibattito pubblico tra partecipazione e semplificazione. – 4. Il dibattito pubblico all'italiana nel d.lgs. 50/2016. – 5. La disciplina speciale per le opere PNRR e PNC: ampliamento della portata dell'istituto e semplificazione delle procedure. – 6. La disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023: estensione e consolidamento della disciplina speciale già introdotta. – 7. Valutazioni conclusive: la partecipazione come strumento di semplificazione e di composizione dei conflitti.

1. Le nuove semplificazioni derivanti dall'impulso del PNRR.

Il dibattito pubblico è stato usualmente associato al tema della partecipazione più che a quello della semplificazione¹.

Attraverso tale strumento, i destinatari delle scelte dell'Autorità pubblica, primi tra tutti i territori, possono partecipare alla fase di programmazione e progettazione delle

*Insegna Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma. Contributo sottoposto a *blind peer review*.

¹ Sul dibattito pubblico, tra gli altri: G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 30 settembre 2017; C. LOMBARDI, A. LULLO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 15 luglio 2018; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa, tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 65 ss.; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1, 2017; L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, n. 58, 2007; M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2017; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012; M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in www.diritticomparati.it, working paper, n. 7, 2017; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società*, n. 3, 2016, pp. 439 ss.

infrastrutture. Esso si colloca nel solco di una partecipazione non più solo difensiva, come è tipicamente quella contemplata nella legge 241/1990, ma anche collaborativa. Si tratta sempre di una partecipazione procedimentale ma la sua funzione non è (soltanto) quella di difendere i portatori di interessi che partecipano al dibattito ma (anche) quella di favorire soluzioni diverse, apportare miglioramenti ai progetti, discutere delle criticità degli interventi. Una partecipazione, dunque, finalizzata a migliorare le scelte della pubblica amministrazione *dal basso*. Non siamo ancora, nella c.d. *Amministrazione condivisa*, giacché nel dibattito pubblico è netta la differenza di ruoli tra Autorità procedente e soggetti partecipanti al dibattito. Probabilmente ci troviamo in una terra di mezzo tra la partecipazione difensiva nel procedimento e, appunto, l'amministrazione condivisa, che è partecipazione collaborativa tra soggetti equiparati, in attuazione dell'art. 118 comma 4 della Costituzione².

Nel presente scritto il dibattito pubblico vuole essere studiato nel contesto della rinnovata spinta alla semplificazione, anche per effetto dell'impulso del diritto europeo³. Il dibattito pubblico, in questo contesto, può essere uno strumento per accelerare i procedimenti,

² Secondo G. ARENA, *Introduzione al Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, 2015, sul sito <http://www.labsus.org>, l'ordinamento vigente considererebbe "i cittadini come amministrati anziché come alleati". Ad esempio, "quando i cittadini vogliono prendersi cura dei beni comuni del proprio territorio, spesso gli amministratori locali non glielo consentono, temendo di assumersi responsabilità di vario genere". Il modello proposto presuppone un capovolgimento di tale rapporto tra cittadini e amministrazione, sulla base del principio della fiducia. Sia consentito rinviare a G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017; G. FIDONE, *Dai beni comuni all'Amministrazione Condivisa*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, anno XVI, fasc. 2, 2022, pp. 435 - 460. Si confrontino, inoltre: G. ARENA, *Amministrazione condivisa dei beni comuni*; V. CERULLI IRELLI, *Dai beni pubblici ai beni comuni*; F. GIGLIONI, *Amministrazione Condivisa e patti di collaborazione*, tutti in AAVV, *La fiducia nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*, Rapporto 2022 di Italiadecide, Il Mulino, Bologna, 2022.

L'Amministrazione condivisa deve essere pensata anche alla luce del contributo di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, che sosteneva che la partecipazione dei cittadini all'esercizio di funzioni, che tradizionalmente costituiscono esercizio del potere pubblico, si traduce nel rendere gli stessi parte di un rapporto paritario con la pubblica amministrazione. Secondo la Corte Costituzionale, sent. 26 giugno 2020 n. 131, l'Amministrazione condivisa si fonda su un "diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico" e può coinvolgere "la "co-programmazione", la "co-progettazione" e il "partenariato"". Per la stessa sentenza, questa forma di amministrazione "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".

³ Già la direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva servizi) poneva l'azione di semplificazione delle procedure e la riduzione dei regimi autorizzatori da parte degli Stati membri al centro delle politiche europee. La direttiva servizi è stata recepita in Italia con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 che ha introdotto misure di semplificazione come, ad esempio, la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), istituito successivamente riformato con i decreti attuativi della legge n. 124/2015, c.d. Legge Madia, (d.lgs. 126/2016 e d.lgs. 222/2016). L'esigenza che l'Italia rimuova ingiustificati ostacoli burocratici all'esercizio dell'attività di impresa è stata segnalata dall'Unione europea: ad esempio, Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia in GUUE del 5 settembre 2019 C 301/69; Commissione europea, Relazione per Paese relativa all'Italia 2020, 26 febbraio 2020, SWD(2020) 511 final. Si confronti anche per questo tema, Agcm, atto di segnalazione marzo 2021.

evitare contenziosi, dirimere controversie e, in definitiva, rendere più efficace l'azione amministrativa.

Come noto, l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa sono ribaditi dall'art. 1 della l. 241/1990 e danno attuazione all'art. 97 della Costituzione. Da ultimo, il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 ha affermato il principio del risultato, del quale si discute della portata innovativa e della sua generale rilevanza per l'intera attività amministrativa. Insomma, in nome di questi principi, troppo spesso rimasti inattuati, le procedure devono essere semplificate e velocizzate, per consentire un'azione più efficace delle amministrazioni pubbliche, al passo con la crescente velocità di cambiamento dell'intera società in cui viviamo. Un'amministrazione efficiente, una regolazione semplice e la rimozione degli appesantimenti burocratici costituiscono condizioni necessarie per la crescita e per lo sviluppo del Paese⁴.

Una nuova spinta alle ragioni della semplificazione è recentemente derivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁵, che ha dedicato una specifica Missione alla buona amministrazione e alla semplificazione (M1C1.2, Riforma 2.2). L'obiettivo è quello di eliminare gli inutili appesantimenti procedurali, ridurre i tempi amministrativi, liberalizzare e semplificare l'avvio delle attività economiche, uniformare le procedure, in particolare quelle che coinvolgono una pluralità di soggetti, al fine di coordinarne l'operato e l'attività⁶.

⁴ In materia di semplificazione dell'attività amministrativa la letteratura è molto vasta. Tra gli altri, M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, pp. 985 ss.; ID., *La semplificazione delle fonti e i suoi riflessi sul diritto amministrativo*, in www.diritto-amministrativo.org, 2015. In tema di contratti pubblici: M. GNES, *La semplificazione normativa e amministrativa nel nuovo quadro degli appalti pubblici*, in *Il Quotidiano giuridico*, 1 marzo 2016, pp. 12 ss.

⁵ Come noto, il PNRR è stato approvato con la decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin del 13 luglio 2021. In tema, tra gli altri: V. CERULLI IRELLI e A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 16, 2021; N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico* in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2023; ID., *I poteri dello Stato Italiano alla luce del PNRR, prime indicazioni*, in *Federalismi*, n. 23, 2022; ID., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2022, pp. 729 ss.

⁶ Per quanto riguarda le semplificazioni settoriali, il PNRR contiene diverse ulteriori *milestone* volte a semplificare, entro giugno 2026, circa seicento procedure critiche (M1C1-57, M1C1-60, M1C1-61, M1C1-63). Vanno garantiti anche la verifica e il monitoraggio dell'effettiva attuazione delle nuove procedure, con particolare riferimento ai moduli standardizzati e alla corrispondente gestione digitalizzata.

Il primo provvedimento attuativo della citata missione MIC1.2⁷ è stato il decreto legge n. 77/2021 che ha introdotto, in primo luogo, misure di semplificazione di carattere generale, sulla base di quanto già previsto dal decreto legge n. 76/2020⁸. Altre misure di semplificazione hanno riguardato procedimenti settoriali (ad esempio, quelle relative alle procedure per le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, il dissesto idrogeologico, l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica)⁹. Lo stesso decreto ha anche introdotto procedure speciali volte ad accelerare l'approvazione dei progetti relativi alle opere finanziate con le risorse del PNRR, assicurando una corsia preferenziale per la conclusione dei relativi procedimenti autorizzatori.

Il legislatore interno, dunque, su impulso europeo, è chiamato ad una imponente opera di semplificazione. Una parte importante di tale opera riguarda le opere pubbliche e specialmente le grandi infrastrutture complesse, cruciali per il rilancio del Paese. È diventata, pertanto, centrale la riforma della regolazione dei contratti pubblici, attuata dapprima con la creazione di una disciplina speciale per le opere e interventi finanziati

⁷ Tra gli altri provvedimenti attuativi del PNRR in materia di semplificazione può essere ricordata anche la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, l. 5 agosto 2022, n. 118, che contiene due importanti deleghe legislative volte ad introdurre misure di semplificazione che rimuovono gli oneri per le imprese. La prima delega ha ad oggetto la ricognizione, revisione e semplificazione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione di attività private, in funzione pro-concorrenziale (art. 26, l. 118/2022). La seconda delega riguarda i controlli della pubblica amministrazione sulle attività economiche (art. 27, l. 18/2022) al fine di renderli più efficaci, efficienti e coordinati.

⁸ Tra le misure di semplificazione a carattere generale: è stato disposto che i provvedimenti autorizzativi adottati in ritardo sono inefficaci (d.l. 76/2020, art. 12, comma 1, lettera a, n. 2); sono state adottate nuove misure per l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia dell'amministrazione (art. 61, d.l. 77/2021); nel caso della conferenza di servizi decisoria, è stata introdotta una procedura accelerata straordinaria (art. 13, d.l. 76/2020); sono stati potenziati gli istituti dell'autocertificazione e dell'accertamento d'ufficio (d.l. 76/2020, articolo 12, comma 1, lettera h, numero 2); è stato favorito il procedimento amministrativo digitale di cui al d.lgs. n. 82/2005, con potenziamento del principio "*digital first*" (d.l. 76/2020, articolo 12, comma 1, lettera b); è stato previsto che, in caso di silenzio tra amministrazioni, la decorrenza dei termini consente all'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dal suo rilascio (d.lgs. 76/2020, articolo 12, comma 1, lettera f); nel caso di silenzio assenso nei rapporti tra pubblica amministrazione e privati (d.l. 77/2021, articolo 62) è stato imposto alle amministrazioni di rilasciare, su richiesta del privato, un'attestazione che accerti che il decorso dei termini per la conclusione del procedimento; il termine massimo per annullare d'ufficio un provvedimento illegittimo, è stato ridotto da diciotto a dodici mesi dal momento della sua adozione (d.l. 77/2021, articolo 63).

⁹ Il d.l. 77/2021 è stato poi riformato dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023 n. 41, che ha introdotto alcune ulteriori semplificazioni per l'accelerazione e lo snellimento dell'attuazione degli interventi PNRR e delle relative procedure. Altre misure di semplificazione settoriale sono state adottate dal decreto legge n. 152/2021 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" e riguardano tra l'altro le procedure per gli investimenti ferroviari, la digitalizzazione dell'intermodalità e della logistica integrata, la semplificazione e rafforzamento dei servizi digitali.

con il PNRR e PNC¹⁰ e successivamente con il Codice di cui al d.lgs. 36/2023¹¹. Gli impegni italiani in materia di contratti pubblici non sono, tuttavia, esauriti con il completamento del nuovo Codice, perché dovranno essere attuati altri importanti impegni sulla semplificazione e velocizzazione delle procedure¹².

La legislazione dei contratti pubblici e il PNRR sono, peraltro, collegati a doppio filo. Da un lato, il PNRR ha imposto la riforma complessiva della regolazione del settore, da effettuarsi secondo precise scadenze; dall'altro lato, a valle dell'ottenimento dei finanziamenti europei, per attuare i progetti e per spendere le somme ricevute, si passa inevitabilmente per le stazioni appaltanti che devono applicare le norme sui contratti pubblici. Dunque, lo stesso esito del PNRR dipenderà inevitabilmente dal funzionamento effettivo della riforma della legislazione in materia di contratti pubblici e dall'effettiva efficacia delle misure, anche di semplificazione, introdotte.

2. Le semplificazioni per le grandi opere complesse e per gli investimenti finanziati con il PNRR.

¹⁰ Il primo pacchetto di misure è intervenuto per opera degli artt. 47 e ss. del d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021 n. 108 (che ha concretizzato le prescrizioni della *milestone* M1C1-69). Tale pacchetto conteneva disposizioni speciali per le procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione. Successivamente è intervenuto il d.l. 30 aprile 2022 n. 36 (c.d. *decreto PNRR 2*), convertito nella legge 29 giugno 2022 n. 79, recante "ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR". Da ultimo, il legislatore è intervenuto ancora sulla materia dei contratti pubblici con il d.l. n. 13 del 24 febbraio 2023 (c.d. *decreto PNRR 3*), convertito con modificazioni dalla legge n. 41 del 21 aprile 2023, contenente un lunghissimo elenco di disposizioni, di varia natura e relative a diversi ambiti, volte ancora a semplificare ed accelerare le procedure strumentali all'attuazione del PNRR e del PNC.

¹¹ Il PNRR ha richiesto una riforma organica per semplificare e modernizzare la regolazione dei contratti pubblici, non sempre in linea con il diritto europeo nonché causa di ritardi e di inefficienze. Su tale base è intervenuta la legge 21 giugno 2022 n. 78 che delegava il Governo ad adottare la nuova disciplina del settore (secondo quanto richiesto dal PNRR con la *milestone* M1C1-70, scadenza 30 giugno 2022); sono stati successivamente completati il terzo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 (*milestone* M1C1-73, scadenza 31 marzo 2023) e i suoi allegati (*milestone* M1C1-74, scadenza 30 giugno 2023). La riforma è stata, dunque, completata nei tempi richiesti dal PNRR. Occorre però aspettare, ai fini dell'ottenimento della quarta *tranche* di finanziamento, la valutazione nel merito da parte della Commissione europea, con esito che, al momento attuale, non può darsi ancora per scontato.

¹² Altre *milestone* legate alla materia dei contratti pubblici riguardano la digitalizzazione delle procedure (M1C1 – 75), la formazione del personale (M1C1-86 e M1C1-98), i sistemi dinamici di acquisizione (M1C1-87 e M1C1-99). Vi sono poi due *milestone* che fissano obiettivi quantitativi precisi. In particolare, è previsto che "il lasso medio di tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto deve essere ridotto a meno di 100 giorni per i contratti superiori alle soglie di cui alle direttive" (M1C1-84, scadenza 31 dicembre 2023). Inoltre, "il tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva") deve essere ridotto almeno del 15 per cento" (M1C1 – 85, scadenza 31 dicembre 2023). Tali valori dovranno essere mantenuti anche alla data del 31 dicembre 2024 (M1C1-97). Questi impegni presi dal Governo italiano, spesso trascurati dai commentatori, appaiono quelli più complicati da raggiungere. Inevitabilmente si dovrà avviare un dialogo con la Commissione sull'interpretazione dei dati.

Con riferimento specifico alle grandi infrastrutture, il PNRR ha richiesto tempi rapidi e certi¹³.

Il d.l. 77/2021 ha introdotto una disciplina speciale per alcune specifiche opere complesse e di rilevante impatto, finanziate con le risorse del PNRR e del PNC e indicate nell'Allegato IV del decreto¹⁴. L'art. 33 comma 1 del d.l. 13/2023 ha successivamente esteso questo regime straordinario a tutti gli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai fondi europei, comprese le infrastrutture di supporto a tali opere, anche se non finanziate direttamente con tali risorse. Il regime speciale resta in vigore anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023, in virtù della disposizione transitoria di cui all'art. 225, comma 8.

La disciplina speciale prevede misure di semplificazione importanti. Peraltro, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi del PNRR, tale disciplina attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri un potere sostitutivo in caso di mancato rispetto da parte egli enti attuatori (Regioni, Province di Trento e Bolzano, città metropolitane, province e comuni) degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR ovvero nel caso di mancata adozione dei provvedimenti necessari all'avvio dei progetti, ritardi, inerzia o difformità nell'esecuzione dei contratti¹⁵.

Tra le varie misure previste dalle disposizioni speciali, vi è la rilevanza attribuita al progetto di fattibilità tecnica e economica che diventa il documento sul quale le varie amministrazioni coinvolte nelle autorizzazioni esprimono le proprie valutazioni¹⁶; il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, reso sul progetto di fattibilità, è assoggettato ad una procedura semplificata ed è istituito, al fine del suo rilascio, nell'ambito del Consiglio, un apposito Comitato speciale¹⁷.

Altre importanti misure di semplificazione hanno riguardano la conferenza di servizi che viene avviata con la trasmissione del progetto di fattibilità tecnica e economica. Per le specifiche opere indicate nell'Allegato IV del decreto legge n. 77/2021 i tempi di convocazione della conferenza di servizi sono stati ridotti, consentendo al tempo stesso lo svolgimento della conferenza di servizi e la valutazione da parte del Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici ai fini del rilascio del relativo parere¹⁸. È, inoltre, prevista una disciplina speciale per il superamento del dissenso espresso in

¹³ Si confronti, F. BASSANINI, *Il PNRR e gli investimenti infrastrutturali*, in *Astrid rassegna*, n. 8, 2021.

¹⁴ Di seguito l'elenco delle opere assoggettate alla nuova disciplina speciale di cui al d.l. 77/2021: asse ferroviario Palermo-Catania-Messina; potenziamento della linea ferroviaria Verona – Brennero; linea ferroviaria Salerno -Reggio Calabria; linea ferroviaria Battaglia- Potenza- Taranto; linea ferroviaria Roma-Pescara; linea ferroviaria Orte- Falconara; opere di derivazione della Diga di Campolattaro; 8) la messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera; il potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste; realizzazione della Diga foranea di Genova.

¹⁵ Art. 12 d.l. 77/2021, come modificato dal d.l. 13/2023.

¹⁶ Art. 48, comma 7, d.l. 77/2021.

¹⁷ Art. 45 d.l. 77/2021.

¹⁸ Art. 44, commi 4 e 6, d.l.77/2021.

conferenza di servizi dalle amministrazioni partecipanti. Il d.l. 13/2023 ha esteso le regole sullo svolgimento della conferenza di servizi a tutti gli investimenti pubblici finanziati con le risorse PNRR e PNC, introducendo alcune ulteriori misure¹⁹.

Deve anche essere osservato che, in virtù dell'art. 225 comma 8 del d.lgs. 36/2023, le disposizioni dettate dal d.lgs. 77/2021 e le altre norme speciali per gli investimenti finanziati con PNRR e PNC, compresi dunque quelli strategici, continuano ad applicarsi anche successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023. Peraltro, lo stesso nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha messo a sistema molte delle misure di semplificazioni già introdotte dalla stessa normativa speciale.

In tale contesto, nell'ambito delle misure speciali di semplificazione per le infrastrutture complesse, il d.l. 77/2021, ai fini di accelerare la conclusione dell'iter di approvazione del progetto relativo alle opere indicate nell'Allegato IV, aveva introdotto deroghe e disposizioni speciali per il dibattito pubblico²⁰.

3. Il dibattito pubblico tra partecipazione e semplificazione.

Il dibattito pubblico si colloca idealmente tra la fase di programmazione e quella di progettazione. Esso, infatti, a valle delle scelte programmatiche deve precedere l'approvazione definitiva dei progetti di realizzazione e deve svolgersi in un momento iniziale della stessa fase di progettazione, quando le alternative sono ancora aperte e la decisione del *se* e del *come* realizzare l'opera deve essere ancora presa. Non avrebbe senso che il dibattito pubblico avvenisse quando le decisioni sono state già prese e le convinzioni sono già radicate ed immodificabili. Se così fosse, si tradurrebbe in un inutile appesantimento burocratico con spreco di tempo e risorse²¹.

Diversamente, nella fase della formazione delle decisioni, di maturazione dei convincimenti, il dibattito pubblico può diventare un utile strumento di perseguimento del risultato, di scambio di informazioni, di miglioramento dei progetti. L'apporto conoscitivo, lo scambio di informazioni e la partecipazione alle scelte semplificano e favoriscono una decisione condivisa e prevengono successive contrapposizioni.

In questo senso, esso è certamente di per sé strumento di semplificazione. Semplificare non vuol dire soltanto tagliare norme e velocizzare i tempi ma anche creare spazi e luoghi di confronto, di scambio di idee e informazioni, di mediazione di interessi. Una decisione condivisa dai destinatari della stessa rende l'esecuzione del progetto più semplice e veloce e, in definitiva accelera i tempi e consente di ottenere migliori risultati. Il tempo

¹⁹ Art. 14, comma 1, lettera d, d.l.13/2023.

²⁰ Art. 46, d.l. 77/2021.

²¹ ASTRID, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Roma, aprile 2010. M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 22 maggio 2013.

necessario allo svolgimento del dibattito pubblico può essere ampiamente compensato da quello risparmiato evitando contrapposizioni, contenziosi e liti.

Il dibattito pubblico ha, dunque, la finalità di realizzare l'inclusione "dal basso" dei cittadini e dei portatori di interessi dei territori²². La Corte Costituzionale e il Consiglio di Stato hanno evidenziato che il dibattito pubblico costituisce "uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto"²³. In definitiva, l'istituto del dibattito pubblico è stato concepito con la finalità di coinvolgere i soggetti portatori di interessi, tra i quali sono compresi i cittadini, nelle prime fasi di progettazione di opere con rilevanti ricadute sui territori, quando ancora sono possibili scelte progettuali alternative e prima che esse si consolidino, con l'avvio della progettazione definitiva. Si tratta di un importante istituto partecipativo, utile ai soggetti portatori di interessi che possono esprimere la loro opinione e orientare le scelte sull'opera da realizzarsi ma anche per la stessa amministrazione aggiudicatrice che può evitare scontri frontali con i medesimi soggetti derivanti dal calare dall'alto le modalità progettuali.

L'istituto vanta una tradizione consolidata nell'ordinamento francese, risalendo all'art. 2 della legge 95 – 101 del 2 febbraio 1995 (Legge *Barnier*), relativa al rafforzamento della protezione dell'ambiente²⁴. La necessità di coinvolgere il pubblico nelle decisioni a tema ambientale è esplicitata, ad esempio, nella Dichiarazione di Rio del 1992 e nella Convenzione di Aarhus del 1998.

Il dibattito pubblico non ha trovato diretta previsione nelle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. Tuttavia, un riferimento a questo istituto può essere ricavato dal considerando 122 della direttiva n. 2014/24/UE, secondo cui "i cittadini, i soggetti interessati organizzati o meno, e altre persone o organismi che non hanno accesso alle procedure di ricorso di cui alla direttiva 89/655/CEE hanno comunque un interesse

²² In dottrina: G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politiche costituzionali*, 1997, pp. 29 ss.; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, pp. 11 ss.; F. LOMBARDO, *Commento all'art. 128*, in S. BACCARINI, G. CHINÉ, R. PROIETTI (a cura di), *Codice dell'appalto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1467 ss.

²³ Corte Cost., sent. 235/2018; Cons. Stato, parere n. 855 del 2016.

²⁴ In Francia tutti i grandi progetti infrastrutturali di interesse nazionale dello Stato o di comunità locali devono essere oggetto di un dibattito pubblico, organizzato da *la Commission nationale du débat public*. L'istituto ha peraltro subito numerose modifiche negli anni che ne hanno potenziato l'efficacia, nel quadro di un progressivo rafforzamento degli istituti partecipativi e della garanzia di una maggiore effettività del principio di partecipazione. Il *débat public* interviene a monte del processo decisionale relativo all'elaborazione di un progetto e si avvia quando tutte le opzioni e le soluzioni sono ancora percorribili. Sul dibattito pubblico in Francia si confrontino: P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli Appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi*, n. 2, 2019; Y. MANSILLON, *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 101 ss.; C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public*, in G. C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Milano, 2010, pp. 213 ss.; G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi*, n. 5, 2019.

legittimo in qualità di contribuenti a un corretto svolgimento delle procedure di appalto”²⁵.

In Italia, il dibattito pubblico era stato introdotto per la prima volta dall’art. 8 della L.R. Toscana n. 39/2013 e, successivamente all’entrata in vigore del vigente Codice dei contratti pubblici, dall’art. 7 della L.R. Puglia n. 84/2017, i cui commi 2 e 5 sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 9 ottobre 2018, nella parte in cui è previsto che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali²⁶.

A livello nazionale, il dibattito pubblico è stato disciplinato in via generale dall’art. 22 del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016 e dal provvedimento attuativo di cui al d.P.C.M. 18 maggio 2018 n. 76. Sono poi intervenute le disposizioni speciali per le infrastrutture complesse di cui al d.l. 77/2021, con deroghe alle norme generali. Tali disposizioni sono poi entrate, con qualche modifica, nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 che ha disciplinato il dibattito pubblico all’art. 40 unitamente all’Allegato I.6 allo stesso Codice “*dibattito pubblico obbligatorio*”²⁷. Di seguito, sinteticamente si darà conto di tale evoluzione normativa.

4. Il dibattito pubblico all’italiana nel d.lgs. 50/2016.

Nell’ordinamento interno, la legge n. 11/2016 di delega al secondo Codice dei contratti pubblici prevedeva all’art. 1, lett. qqq), “l’introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull’ambiente, la città o sull’assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo”.

In attuazione della predetta disposizione, il legislatore nazionale aveva introdotto l’art. 22 del d.lgs. n. 50/2016, rubricato “Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi

²⁵ In questo senso, Cons. St., Relazione alla bozza di Codice dei Contratti pubblici, 7.12.2022.

²⁶ Sulla legge toscana, si confrontino: C. CORSI, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l’esperienza della Regione Toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, 221 ss.; V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in www.aic.it, 2013; E. ROSSI, G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell’esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 1-2, 2015, pp. 13 ss. Sull’esperienza pugliese: M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 872 ss. Si confronti anche: P. VIPIANA, *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019, pp. 264 ss.

²⁷ Ai sensi dell’art. 229 del d.lgs. 36/2023, il nuovo Codice è in vigore dal 1 aprile 2023 ma la maggior parte delle nuove disposizioni, tra cui quella sul dialogo pubblico, sono divenute efficaci dal 1 luglio 2023. Dalla stessa data, le disposizioni del d.lgs. 50/2016 sono state abrogate (art. 226 comma 1).

e dibattito pubblico”²⁸. Quest’ultimo demandava ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato con d.p.c.m. n. 76/2018, la fissazione di criteri funzionali all’individuazione delle opere oggetto di dibattito pubblico.

Per l’art. 22 richiamato, il dibattito pubblico costituiva un “*processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull’opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi*”²⁹, in ossequio ad un generale principio di trasparenza e di partecipazione dei portatori di interessi nelle decisioni che riguardano le infrastrutture da realizzarsi nei territori.

Il comma 1 dell’art. 22 del d.lgs. 50/2016 prevedeva che le amministrazioni aggiudicatrici rendessero pubblici i progetti di fattibilità relativi “*alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulla città o sull’assetto del territorio*” ed anche “*gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse*”. Per la stessa disposizione, i contributi e i resoconti dei portatori di interesse dovevano avere pari dignità rispetto ai documenti predisposti dalle amministrazioni e erano soggetti ai medesimi oneri di pubblicità.

L’allegato 1 al d.P.C.M. n. 76/ 2018 individuava i criteri per l’individuazione delle opere, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico. Vi erano poi opere di importo minore (tra la soglia prevista dall’allegato 1 e due terzi della medesima) per le quali il dibattito pubblico poteva essere richiesto da determinate pubbliche amministrazioni ovvero da gruppi di cittadini³⁰.

²⁸ A. AVERARDI, *L’incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2016, pp. 505 ss.; ID., *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del “dibattito pubblico”*, Relazione al Convegno Aipda 5-7 ottobre 2017 “*Decisioni amministrative e processi deliberativi*”, in www.aipda.it; A. BONOMO, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro*, T. I, Disciplina pubblicistica, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 193 ss.; C. E. GALLO, *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, in R. BALDUZZI, R. LOMBARDI (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, ETS, Pisa, 2018, pp. 129 ss.; U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in www.rivistaaic.it, n. 3, 2018; D. ANSELMINI, P. COPPOLA, *Sul dibattito pubblico in Italia*, in www.sipotra.it, 2017; F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public all’italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, in www.apertacontrada.it, 2016; V. MANZETTI, *Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi*, n. 5, 2018.

²⁹ La definizione è contenuta nell’art. 2 comma 1 del d.P.C.M. 76/2018. In Italia, alcune Regioni hanno approvato leggi sul dibattito pubblico: ad esempio, la Regione Toscana con la Legge regionale 69/2007 e con la successiva legge 46/2013; la Regione Puglia con la legge regionale 28/2017.

³⁰ Ai sensi dell’art. 3 comma 3 del d.P.C.M. 76/2018, “Per le opere di cui all’Allegato 1, di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore indice il dibattito pubblico su richiesta: a) della Presidenza del Consiglio dei ministri o dei Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell’opera; b) di un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall’intervento; c) di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall’intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; d) di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l’intervento; e) di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna”.

Inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice poteva indire su propria iniziativa il dibattito pubblico quando ne rilevasse l'opportunità. In ultimo, vi erano le eccezioni che ricorrevano per alcune opere non assoggettabili a dibattito pubblico in nessun caso³¹.

Erano altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura fissato in quattro mesi prorogabili di altri due mesi³². Era previsto che il dibattito pubblico dovesse avere per oggetto il progetto di fattibilità dell'opera, considerando anche le alternative progettuali, e che in nessun caso potesse essere superato l'avvio della progettazione definitiva.

Nella procedura di dibattito pubblico era centrale il ruolo del "*coordinatore del dibattito*" ai quali sono assegnati importanti compiti di impulso e controllo ai sensi dell'art. 6 del d.P.C.M. e che presenta all'amministrazione aggiudicatrice la relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura. Ai sensi dell'art. 9 del d.P.C.M. 76/2018, l'amministrazione aggiudicatrice, entro due mesi dalla ricezione di tale relazione, presenta il dossier conclusivo del dibattito. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico³³.

Il d.P.C.M. 76/2018 prevedeva anche l'istituzione presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico con importanti poteri e oneri di monitoraggio e controllo dello svolgimento delle procedure di dibattito pubblico; di raccomandazione di carattere generale e metodologico; di pubblicità e informazione; di organizzazione delle attività connesse al dibattito pubblico per il coinvolgimento dei soggetti interessati. La Commissione, inoltre, era onerata di presentare al Governo e alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, una relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte nel biennio precedente.

5. La disciplina speciale per le opere PNRR e PNC: ampliamento della portata dell'istituto e semplificazione delle procedure.

L'art. 46 del d.l. 77/2021 ha previsto alcune modifiche alla disciplina del dibattito pubblico per le opere di cui all'art. 44 comma 1 dello stesso Decreto (ovvero quelle di cui

³¹ Non si effettua il dibattito pubblico nei seguenti casi: a) per le opere realizzate con le procedure previste dagli artt. 159 e 163 del Codice e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del d.lgs. 15.3. 2010, n. 66; b) per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti; c) per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea.

³² Art. 5 comma 2 d.P.C.M. 76/2018.

³³ Art. 22 comma 4 d.lgs. 50/2016.

all'Allegato IV)³⁴ e per quelle finanziate con il PNRR e il PNC. Tale disposizione ha introdotto una serie di significative modifiche rispetto al d.P.C.M. n. 76/2018³⁵.

In primo luogo, è allargato lo spettro delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico: è infatti previsto che con decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (oggi, nuovamente, Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) possono essere individuate soglie dimensionali minori per le opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico. Tale decreto è stato adottato in data 12 novembre 2021 n. 442.

In secondo luogo, vi sono disposizioni finalizzate a ridurre la durata del dibattito pubblico: per le opere di cui all'allegato IV del d.l. 77/2021 è previsto che il dibattito pubblico abbia durata massima di 30 giorni e che tutti i termini previsti dal d.P.C.M. 76/2018 siano ridotti alla metà; nei casi di dibattito pubblico obbligatorio, esso è avviato contestualmente all'invio del progetto di fattibilità al Consiglio Superiore dei lavori pubblici per l'acquisizione del parere richiesto dall'art. 44 dello stesso d.l. 77/2021; sono previsti poteri sostitutivi in capo alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, in caso di mancato rispetto dei termini di legge da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.

In terzo luogo, vi sono disposizioni volte a garantire la competenza e la professionalità del coordinatore del dibattito pubblico, con la previsione che la Commissione nazionale per il dibattito pubblico formi un elenco di soggetti idonei a ricoprire tale incarico.

Dunque, il decreto semplificazioni 77/2021 conferma la volontà di estendere l'applicazione del dibattito pubblico, ritenuto un passaggio sostanziale e non formale nell'*iter* realizzativo delle opere, e al contempo di ridurre l'impatto in termini di tempi nell'ottica efficientistica che connota il PNRR.

³⁴ Le opere di cui all'allegato IV sono: realizzazione asse ferroviario Palermo-Catania-Messina; potenziamento linea ferroviaria Verona – Brennero (opere di adduzione); realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria; realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto; realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara; potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara; realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro (Campania); messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio); interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto Adriagateway); realizzazione della Diga foranea di Genova. Per tali opere, ai sensi dell'art. 44 del d.l. 77/2021, gli esiti del dibattito pubblico sono acquisiti e valutati nella conferenza di servizi da espletarsi ai sensi dell'art. 44 comma 4 dello stesso d.l. 77/2021.

³⁵ L'avvio del dibattito pubblico si ha con la pubblicazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica sul sito istituzionale della stazione appaltante contestualmente alla trasmissione del progetto stesso al Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Se il Comitato speciale restituisce il progetto perché necessario di modifiche o integrazioni, il dibattito pubblico si sospende e il termine riprende a decorrere dalla data di pubblicazione sul sito della stazione appaltante del progetto integrato o modificato secondo le indicazioni del Comitato speciale. Il coordinatore del dibattito pubblico è scelto da un elenco istituito presso la Commissione nazionale per il dibattito pubblico in cui sono inseriti soggetti in possesso di comprovata esperienza e competenza nella gestione dei processi partecipativi o nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia urbanistica o di opere pubbliche. Sul punto cfr. Commissione nazionale per il dibattito pubblico, Raccomandazione n. 2, Linee guida sul procedimento abbreviato per le opere di cui all'allegato IV, adottata il 6 settembre 2021 e Raccomandazione n. 3, Ulteriori adempimenti relativi ad alcune fasi del dibattito pubblico, adottata il 17 marzo 2022.

Per espressa previsione dell'art. 40 comma 7 del d.lgs. 36/2023, per le opere finanziate con risorse PNRR e PNC, la disciplina speciale resta in vigore anche successivamente al 1° luglio 2023, termine iniziale di efficacia delle disposizioni del nuovo Codice. Si tratta di una conferma della deroga generale di cui all'art. 225 comma 8 del Codice, già segnalata.

6. La disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023: estensione e consolidamento della disciplina speciale già introdotta.

La legge delega al nuovo Codice dei contratti pubblici ha previsto, tra i principi e i criteri direttivi, la "revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse"³⁶. Il dibattito pubblico è oggi disciplinato dall'art. 40 del Codice e dall'Allegato I.6. Quest'ultimo ricalca sostanzialmente i contenuti vantati dal precedente d.P.C.M. 10.05.2018, n. 76, ma elimina la Commissione nazionale per il dibattito pubblico.

La nuova disciplina contenuta nell'art. 40 del d.lgs. 36/2023 prevede che il dibattito pubblico sia obbligatorio nei casi individuati dell'Allegato I.6 del Codice medesimo, che li individua in un'apposita tabella³⁷. Si tratta delle opere a maggior impatto, quali autostrade e strade principali, tronchi ferroviari, aeroporti, porti, interventi per la difesa del mare e delle coste, piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi.

Quando il dibattito pubblico non è obbligatorio, la stazione appaltante o l'ente concedente possono indire il dibattito pubblico, ove ne ravvisino "l'opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio", garantendone in ogni caso la celerità³⁸.

Il dibattito pubblico si svolge nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle eventuali alternative progettuali³⁹.

³⁶ Art. 1, comma 2, lett. o), l. n. 78/2022.

³⁷ L'art. 40 comma 2 del d.lgs. 36/2023 prevede che, in sede di prima applicazione del codice, l'allegato I.6 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con d.P.C.M., che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice. Si tratta di una particolare tecnica di delegificazione che consentirà agli allegati del Codice, originariamente approvati con decreto legislativo delegato, e dunque aventi forza di legge, di assumere la forma regolamentare.

³⁸ Art. 40 comma 1 d.lgs. 36/2023.

³⁹ Art. 3 dell'Allegato I.6.

A tale fine, viene nominato un soggetto responsabile del dibattito pubblico a cui sono demandati una serie di compiti di impulso, coordinamento delle attività, valutazione dei risultati e delle proposte⁴⁰.

Quanto alle modalità di svolgimento, la nuova disciplina prevede che il dibattito pubblico si apra con la pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente di una relazione contenente il progetto dell'opera e l'analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali. Successivamente a tale pubblicazione, entro il termine di sessanta giorni, le amministrazioni statali interessate alla realizzazione dell'intervento, le regioni e gli altri enti territoriali interessati dall'opera, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento, possono presentare osservazioni e proposte. Il dibattito pubblico si conclude, entro un termine compatibile con le esigenze di celerità, comunque non superiore a centoventi giorni.

A chiusura del dibattito il soggetto responsabile del dibattito pubblico redige una relazione, redatta dal responsabile del dibattito pubblico e contenente una sintetica descrizione delle proposte e delle osservazioni pervenute, con l'eventuale indicazione di quelle ritenute meritevoli di accoglimento⁴¹. Tale relazione conclusiva è pubblicata sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente. La stazione appaltante o l'ente concedente sono tenuti a valutare gli esiti del dibattito, ivi comprese eventuali proposte di variazione dell'intervento, ai fini dell'elaborazione del successivo livello di progettazione.

7. Valutazioni conclusive: la partecipazione come strumento di semplificazione e di composizione dei conflitti.

Amministrare la complessità, come nel caso delle grandi infrastrutture è certamente compito arduo. Tale difficoltà aumenta quando le stesse infrastrutture possono diventare oggetto di conflitti con i territori coinvolti e con i portatori di interessi⁴². Molti sono i casi di opposizione alla realizzazione delle infrastrutture che si concretizzano nella cosiddetta

⁴⁰ Art. 4 dell'Allegato I.6.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 7 dell'allegato I.6, la relazione contiene: a) la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico; b) la sintesi dei temi, in modo imparziale, trasparente e oggettivo, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito; c) la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede alla stazione appaltante o all'ente concedente di prendere posizione nella relazione conclusiva, di cui all'articolo 4, comma 3, lettera e), con l'eventuale indicazione delle proposte ritenute meritevoli di accoglimento.

⁴² A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto. Costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2015, pp. 1173 ss.; F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public, referendum e la difficile composizione del dissenso alla realizzazione delle opere di rilevante impatto*, in www.apertacontrada.it, 2016.

sindrome Nimby (Not in My Back Yard)⁴³. A livello locale, infatti, ci sono resistenze a supportare i pregiudizi di infrastrutture che, se realizzate, potrebbero arrecare vantaggi all'intera collettività. È anche evidente che se tutte le comunità ragionassero in questo modo, nulla si farebbe, con il verificarsi dell'effetto c.d. BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*).

Le ragioni di questa contrapposizione sono molte e di varia natura e non può essere questa la sede per approfondire questa tematica. È però certo che quando le decisioni sono imposte dall'alto e i territori si trovano a subirle, i motivi di risentimento aumentano e può addirittura mutare la percezione dei costi (concentrati) e dei benefici (diffusi) legati all'infrastruttura. Vi è una generale sfiducia nei decisori politici che si incrementa all'aumentare della distanza tra la decisione e i suoi destinatari.

La risposta a questa conflittualità non può essere data con decisioni autoritative e autoreferenziali che inevitabilmente portano alla c.d. sindrome DAD (Decidi – Annuncia - Difendi), con l'Autorità pubblica che decide autonomamente, annuncia la decisione e, a seguito della reazione negativa dei destinatari, decide di difenderla ugualmente. In molti casi, tale comportamento diventa perfino inevitabile perché tornare indietro comporterebbe costi troppo alti e il fallimento politico del decisore.

Cominciano allora battaglie politiche e legali. Chi si oppone alla realizzazione delle infrastrutture ne contesta l'illegittimità impugnando le decisioni amministrative innanzi ai tribunali. In tale contesto, certamente non aiuta l'incertezza delle regole che governano la realizzazione delle infrastrutture che sono divenute un vero e proprio *ginepraio*⁴⁴. In meno di venti anni, si sono succeduti tre Codici dei contratti pubblici⁴⁵. Le fasi della

⁴³ Si confrontino: R. OCCHILUPO, G. PALUMBO, P. SESTITO, *Le scelte localizzative delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*, in F. BALASSONE, P. CASADIO (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia, Roma, n. 7, 2011, pp. 319 ss.; L. TORCHIA, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in ID., pp. 360 ss.; G. DE LUCA, *Effetto NIMBY*, in *Dizionario di economia e finanza*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2012.

⁴⁴ Sia consentito rinviare a M. CLARICH, G., FIDONE, *La contrattualistica pubblica nel ginepraio delle fonti*, in A. MALTONI (a cura di), *I contratti pubblici: la difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 27 ss.

⁴⁵ Il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023, nell'auspicio di tutti, potrebbe mettere fine ad una stagione di tanta incertezza e confusione, che ha causato rallentamenti e inefficienza. Le sue bandiere sono i principi del *risultato* e della *fiducia*, affermati in modo esplicito dagli articoli 1 e 2. La fiducia nell'onestà e nella capacità delle stazioni appaltanti presuppongono che ad esse, nel solco degli orientamenti da sempre sostenuti a livello europeo, siano lasciate le decisioni del caso concreto, attraverso il buon esercizio della discrezionalità. Tuttavia, non è scontato che saranno raggiunti i risultati sperati. Gli ostacoli sono molti e la riforma è ancora da completare, basti pensare al tema centrale della qualificazione delle stazioni appaltanti o all'attuazione della digitalizzazione. Tali aspetti appaiono, peraltro, cruciali anche per le attività di programmazione e progettazione che solo stazioni appaltanti competenti, professionali e padrone degli strumenti digitali potranno adeguatamente e utilmente svolgere. La razionalizzazione delle norme e degli stessi provvedimenti attuativi del Codice, con il superamento del sistema delle Linee Guida dell'ANAC, sicuramente porteranno certezza e stabilità al sistema, comprese le fasi della programmazione e della progettazione.

programmazione e della progettazione delle opere pubbliche sono particolarmente critiche e complesse⁴⁶.

Proprio in tali ultime fasi si rende necessaria una diversa gestione dei conflitti, finalizzata a stabilire un confronto costruttivo con i territori nella quale le posizioni delle diverse parti siano note e discusse⁴⁷. La ragione del dibattito pubblico è, dunque, quella di avvicinare la decisione ai suoi destinatari e di consentire la partecipazione ai processi decisionali che portano alle decisioni sulle infrastrutture. Non sempre i conflitti si potranno risolvere nell'effetto Pimby (*Please in My Back Yard*) che indica il caso in cui una comunità, consapevole dell'interesse generale di una certa opera, ne richieda la realizzazione sul proprio territorio. Più frequentemente potranno aversi soluzioni di compromesso. Come *extrema ratio*, qualora dal confronto emergessero tensioni e contrapposizioni insuperabili, il decisore potrebbe decidere di rinunciare all'infrastruttura o di spostarla altrove.

In questo senso, può dirsi che il dibattito pubblico costituisce uno strumento di semplificazione. È certamente vero che esso richiede tempo e risorse ma può consentire di superare le contrapposizioni che, se esplodono in un momento successivo, possono portare a ritardi o mancate realizzazioni di opere, con spreco inevitabile di denaro pubblico.

È, pertanto, necessario che il dibattito pubblico avvenga a monte del processo decisionale relativo all'elaborazione di un progetto e si avvii quando tutte le opzioni e le soluzioni siano ancora percorribili. Esso deve investire la questione dell'opportunità e della necessità di una determinata infrastruttura, degli obiettivi e delle caratteristiche principali dell'opera. A valle potranno essere affrontati anche aspetti particolari legati alle modalità di realizzazione, alle caratteristiche tecniche, ai costi, all'impatto sull'ambiente e sul territorio.

Il fine è quello di legittimare democraticamente la decisione successiva che, sebbene non approvata da tutti, sarà resa accettabile dal fatto che tutti gli interessati avranno potuto esprimersi e essere ascoltati. I soggetti coinvolti nel dibattito possono esprimersi attraverso interventi argomentati, possono formulare osservazioni, critiche o

⁴⁶Il tema della progettazione delle opere pubbliche (ma anche dei servizi) occupa un posto centrale nel nuovo Codice dei contratti pubblici. È chiaro che buone opere (ma anche buoni servizi) sono possibili solo con buoni progetti. È anche chiaro che i buoni progetti devono avere tempi rapidi e non ostacolare la celere realizzazione delle opere e dei servizi. In questo senso, si pongono molte delle innovazioni del nuovo codice: su tutte la riduzione dei livelli di progetto delle opere pubbliche da tre a due; la generale ammissibilità dell'appalto integrato (affidamento dei lavori sulla base del solo progetto di fattibilità, con esecutivo a carico dell'appaltatore); l'elevamento delle soglie per l'affidamento diretto e per le procedure semplificate del sotto soglia. Tali disposizioni, certamente, corrispondono ad un'esigenza di rapidità ed efficacia dell'attività amministrativa. Per altro verso, ad esempio per quanto attiene ai soggetti destinatari degli affidamenti delle attività di architettura ed ingegneria, il nuovo Codice si pone in continuità con quello precedente. Dunque, nel nuovo Codice abbiamo elementi di novità e ragioni di continuità. Ovviamente, gli effetti concreti della riforma dovranno essere valutati alla prova dei fatti.

⁴⁷ Si confronti C. IAIONE. *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, CEDAM, Assago, 2011, pp. 205-206.

suggerimenti sui vari aspetti del progetto: opportunità, caratteristiche, impatto sul territorio. A tale fine è necessario che gli stessi partecipanti siano preventivamente e adeguatamente informati sulle intenzioni dell'Autorità pubblica procedente.

Dunque, il dibattito pubblico può costituire uno strumento di semplificazione. È, tuttavia, chiaro che non tutte le esperienze concrete hanno portato benefici e che l'esperienza ha conosciuto anche dibattiti che si sono rivelati inutili⁴⁸. È chiaro che anche lo svolgimento del dibattito dovrà essere governato dal principio di proporzionalità, con modalità, tempi e confronti che dovranno tenere conto della rilevanza dei progetti e degli interessi coinvolti⁴⁹.

L'istituto è stato oggetto di alcuni interventi, come si è già visto, tanto delle norme di legge che della disciplina attuativa, finalizzati ad ampliarne la portata e a migliorarne l'efficacia, rendendolo più agile, flessibile e veloce.

Quanto al primo profilo la novella attribuisce alla stazione appaltante il potere di indire il dibattito pubblico oltre i casi di procedura obbligatoria, e ciò nell'ipotesi in cui se ne ravvisi l'opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio; viene confermato il ruolo centrale del progetto di fattibilità tecnica ed economica come documento posto alla base del dibattito pubblico; quanto ai soggetti legittimati a partecipare al dibattito pubblico, tale partecipazione è estesa ai soggetti, portatori di interessi diffusi, che siano interessati dall'intervento, a patto che essi siano costituiti in associazioni o comitati, con facoltà di presentare osservazioni e proposte; il dibattito pubblico si conclude con una relazione conclusiva e i suoi esiti sono valutati dalla stazione appaltante ai fini dell'elaborazione del successivo livello di progettazione.

Con riguardo alle semplificazioni del procedimento, è stato previsto che modalità, tempi di conclusione del procedimento e compiti del responsabile del dibattito pubblico siano dettagliati nel regolamento. L'ente competente a valutare gli esiti del dibattito pubblico è la stazione appaltante o l'ente concedente. La regola generale è però che dibattito deve

⁴⁸ La dottrina si è interessata al concreto svolgimento del dibattito pubblico in relazione a molte infrastrutture: L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1, 2010, pp. 119 ss.; M. CALABRESE, *Autostrada A12, via libera definitivo alla realizzazione anche contro gli interessi locali*, in *IlSole24Ore*, EntiLocali&Pa, 25 febbraio 2016; F. CELATA, *Governance e partecipazione nella pianificazione della Torino-Lione: relazioni tra attori in un contesto conflittuale*, Working Papers del Dipartimento di Studi geoeconomici linguistici statistici storici per l'analisi regionale, n. 28, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 2005; A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul "caso Castelfalfi"*, relazione al XXII convegno annuale della Società Italiana di Scienza politica, Pavia 4-6 settembre 2008; F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Dibattito pubblico sul piano o sulla singola opera? La vicenda dell'aeroporto di Nantes ripropone il dilemma*, in www.apertacontrada.it, 2018; G. POMATTO, *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova*, Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 12, www.dsp.unito.it/download/wpn12.pdf, 2009.

⁴⁹ Sul principio di proporzionalità, tra gli altri, D. U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 388 ss.; F. CELATA, *Governance e partecipazione nella pianificazione della Torino-Lione*, cit., p. 2.

concludersi entro un termine “*compatibile con le esigenze di celerità*”, comunque non superiore a centoventi giorni.

La disciplina dettata dall'allegato I.6, si pone in continuità con il pre-vigente d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76, ma essa stessa contiene anche elementi di novità e semplificazione come, ad esempio, la soppressione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, già istituita dall'articolo 4 del citato d.P.C.M. n. 76/2018 con compiti di monitoraggio, regolazione e pubblicità dei dibattiti pubblici attivati dalle varie stazioni appaltanti. Possono essere notate anche alcune scelte di semplificazione della terminologica (ad esempio, il “*coordinatore del dibattito pubblico*” diventa il “*responsabile*” dello stesso). Dunque, può concludersi che la partecipazione collaborativa può essere considerata essa stessa semplificazione, intesa come prevenzione e composizione dei conflitti, individuazione di soluzioni condivise, miglioramento dell'efficienza dei progetti. Il tempo necessario allo svolgimento del dibattito non deve essere visto come una complicazione o una perdita di tempo. Al contrario, il dibattito pubblico (purché sia svolto in modo serio e costruttivo) consente di ridurre i tempi complessivi di realizzazione delle opere e ne può migliorare la qualità. Il Legislatore si è mosso secondo questa direttiva e, al contempo, ha migliorato le modalità di svolgimento del dibattito, semplificandone la procedura. In definitiva, il dibattito pubblico costituisce un istituto che attua i principi di fiducia e risultato che sono alla base del nuovo Codice dei contratti pubblici.