

RACCOMANDAZIONE N.1 : Linee Guida sul dibattito pubblico.

1) Cos'è il dibattito pubblico

L'istituto del dibattito pubblico sulle grandi opere d'interesse generale è stato introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 22 del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici) con la finalità di realizzare un'effettiva inclusione democratica "dal basso", affinché, almeno per le opere più importanti per la vita della società, le decisioni non siano più rimesse solo ad una sovrana determinazione dell'Amministrazione ma il prodotto di un confronto dialettico con gli amministrati. In tale prospettiva sia la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 235 del 2018, sia il Consiglio di Stato, nel parere n. 855 del 2016, 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».

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 2018 ha individuato modalità, tipologie e soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico (All.1). Tuttavia è possibile avviare un dibattito pubblico facoltativamente, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può indurlo, infatti, la procedura su propria iniziativa quando ne rileva l'opportunità.

Non si effettua, invece, il dibattito pubblico:

- a) per le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice dei contratti pubblici e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del decreto legislativo 15 marzo 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.

In Italia alcune Regioni hanno mostrato sul tema una sensibilità più acuta.

La Regione Toscana ha introdotto lo strumento del Dibattito Pubblico nel 2007, con la Legge regionale n. 69 *"Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"*, che però nei suoi cinque anni di sperimentazione non ne ha visto l'applicazione. La successiva legge 46/2013 *"Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"* ha reso il Dibattito Pubblico obbligatorio per le opere pubbliche con costi oltre i 50 milioni di euro e ha visto una prima applicazione dell'istituto in occasione del progetto di sviluppo del Porto di Livorno.

La Regione Puglia ha disciplinato il dibattito pubblico per le grandi opere con l'articolo 7 della legge regionale 13 luglio 2017, n. 28, recante "Legge sulla partecipazione", modellato sulla legislazione toscana, alla quale sono state apportate alcune modifiche. Tra l'altro, nel riprodurre l'elenco già presente nella legge toscana delle tipologie di opere nazionali per le quali la regione è chiamata ad esprimersi e sulle quali deve essere effettuato il dibattito pubblico regionale, la legge pugliese inserisce una categoria ulteriore: "le trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi".

Risulta utile ricordare che nell'ordinamento francese il dibattito pubblico è di più antica istituzione. Esso è stato introdotto dall'art. 2 della legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 (c.d. legge Barnier) relativa al rafforzamento della protezione dell'ambiente. La disciplina dell'istituto è da ultimo confluita nel *Code*

de l'environnement nell'intento di assicurare la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei progetti di opere esplicanti un impatto sull'ambiente.

L'art. 8, comma 6-bis, della Legge 11 settembre 2020, n. 120 di conversione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 ha previsto, in considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19, la possibilità di derogare alla procedura del dibattito pubblico in presenza di determinate condizioni.

Da ultimo il decreto legge 31 maggio 2021, n.77, in attesa di conversione, per assicurare la più ampia condivisione delle opere da realizzare, potenzia e rafforza lo strumento del "dibattito pubblico" e le attività della Commissione, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per il confronto con la società civile e gli enti territoriali, attraverso le disposizioni all'art. 46, prevedendo una serie di misure acceleratorie e di semplificazione sulle quali si interverrà con apposita raccomandazione una volta che il decreto sarà convertito in legge.

Si rammenta, ad ogni modo, che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore provvede a sostenere i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico. Essi sono posti a carico degli stanziamenti per la progettazione dell'opera e dovranno essere commisurati alla rilevanza ed alla complessità dell'opera medesima, sotto il profilo dell'impatto territoriale e sociale di quest'ultima.

2) Il ruolo della Commissione nazionale per il dibattito pubblico

L'art. 22, secondo comma, terzo periodo, del d.lgs. n. 50 del 2016, ha demandato il monitoraggio sullo svolgimento dei dibattiti pubblici sulle opere, individuate del decreto del Presidente del Consiglio sopra citato, ad una Commissione, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (oggi Ministero delle infrastrutture e delle Mobilità sostenibili), *"con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata"*.

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico è composta da quindici membri, compreso il presidente, con incarico quinquennale rinnovabile una sola volta ed ha le seguenti funzioni:

- monitora il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico ed il rispetto della partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura;
- propone raccomandazioni di carattere generale o metodologico;
- vigila che sia data idonea e tempestiva pubblicità ed informazione circa tutti i provvedimenti e gli atti rilevanti inerenti il procedimento del dibattito pubblico;
- organizza le attività di pubblicità e di informazione a livello territoriale, laddove gli Enti territoriali segnalino eventuali criticità;
- presenta al Governo e alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, una relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio.

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico si è dotata come previsto dalla norma di un proprio regolamento interno, che ne disciplina il funzionamento, reperibile sul sito della Commissione medesima: www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico

3) Il procedimento del Dibattito Pubblico

3.1 Indizione del dibattito pubblico

Nei casi di Dibattito Pubblico Obbligatorio per le opere di rilievo nazionale, l'Amministrazione Aggiudicatrice (o l'ente aggiudicatore), ai sensi dell'art. 5, comma 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 76, provvede a trasmettere alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico una comunicazione, con allegato il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che:

- a) contiene l'intenzione di avviare la procedura, la descrizione degli obiettivi e le caratteristiche del progetto adottate in coerenza con le indicazioni delle linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o dai Ministeri competenti, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228;
- b) indica uno o più soggetti che la rappresenti in tutte le fasi del procedimento di dibattito pubblico.

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico si attiva, quindi, con la comunicazione di cui sopra, inviata telematicamente al seguente indirizzo: www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico

L'Ufficio di Presidenza della Commissione nazionale svolge tempestivamente la verifica della documentazione trasmessa entro 7 giorni lavorativi. Il termine di 7 giorni si interrompe nel caso in cui la comunicazione sia carente degli elementi previsti per il tempo strettamente necessario alla loro acquisizione, che deve avvenire entro e non oltre ulteriori 7 giorni.

Della regolare verifica è data comunicazione da parte della Commissione nazionale all'Amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, che provvede a richiedere la pubblicazione dell'indizione del procedimento del dibattito pubblico, entro e non oltre 7 giorni dalla predetta comunicazione, sul sito internet della Commissione, nonché sui siti delle amministrazioni interessate.

Nei novanta giorni successivi alla comunicazione come sopra descritta si provvede a:

- alla nomina del/la coordinatore del dibattito pubblico;
- alla redazione del dossier di progetto.

3.2 Il coordinatore del dibattito pubblico

L'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore si avvale, per la progettazione e la gestione del dibattito pubblico, della collaborazione del/la coordinatore del dibattito pubblico.

Il/la coordinatore del dibattito pubblico è individuato/a, su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dal Ministero competente per materia tra i suoi dirigenti. Se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore è un Ministero, il/la coordinatore è designato/a dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri tra i dirigenti delle pubbliche amministrazioni estranei al Ministero interessato. In assenza di dirigenti pubblici di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica, il/la coordinatore può essere individuato/a dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore mediante procedura di cui al Codice degli appalti, come appalto di servizi.

Il/la coordinatore del dibattito pubblico deve ispirare la sua azione ai principi di indipendenza e terzietà e svolgere le attività affidategli con responsabilità ed autonomia professionale.

Deve vantare esperienze maturate sul campo nella gestione di processi partecipativi, gestione dei conflitti e gestione di programmazione e pianificazione complessi.

Non deve avere legami di interesse personale o economico, attuali o pregressi, con il progetto dibattuto e/o con il proponente o il committente dell'opera oggetto di discussione.

Non possono assumere l'incarico di coordinatore del dibattito pubblico i soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una Provincia o di una città metropolitana ove la stessa opera è localizzata.

Il/la coordinatore del dibattito pubblico deve saper gestire una discussione pubblica e animarla; avere una forte propensione all'ascolto, al dialogo e alla mediazione; saper coordinare i gruppi di lavoro coinvolti ponendosi come un punto di riferimento e rispettare i tempi previsti per lo svolgimento del dibattito pubblico; saper comunicare in maniera trasparente tempestiva con tutti i soggetti coinvolti nel processo.

Il/la coordinatore del dibattito pubblico assume un ruolo centrale nel procedimento del dibattito pubblico che può riassumersi così:

- progetta le modalità di svolgimento del dibattito pubblico ed elabora, entro un mese dal conferimento dell'incarico, il documento di progetto del dibattito pubblico, stabilendo i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico e ne invia copia alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico;
- valuta, ed eventualmente richiede, per una sola volta ed entro quindici giorni dalla sua ricezione, integrazioni e modifiche al dossier di progetto di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a);
- favorisce il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito e fa emergere le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti, evitando che ci siano posizioni non rappresentate;
- in modo oggettivo e trasparente, definisce e attua il piano di comunicazione e informazione al pubblico ed è responsabile dell'organizzazione e degli aggiornamenti del sito internet del dibattito pubblico;
- segnala alla Commissione, di cui all'articolo 4, eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito pubblico e sensibilizza l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore al rispetto dei tempi di svolgimento della procedura;
- redige la relazione conclusiva del dibattito pubblico.

3.3 Il dossier di progetto

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore provvede ad elaborare il dossier di progetto dell'opera, scritto in linguaggio chiaro e comprensibile, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici, in coerenza con le linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 228.

Il dibattito pubblico si avvia con la presentazione e la contestuale pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore del dossier di progetto dell'opera, di cui sopra. Da tale momento decorrono i quattro mesi previsti dalla norma. L'avvio del dibattito pubblico è pubblicato contestualmente sul sito internet della Commissione, sul sito del dibattito pubblico, nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento.

Il dibattito pubblico, organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento, consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni.

3.4 La progettazione del Dibattito Pubblico

Il Regolamento recante 'modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, introdotto con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.76 del 10 maggio 2018, stabilisce alcune modalità generali di progettazione del Dibattito pubblico.

Il soggetto centrale nella progettazione e conduzione di un Dibattito Pubblico su una grande opera è, come già evidenziato, il/la coordinatore, scelto/a dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore in ragione della sua esperienza in gestione di processi partecipativi, gestione dei conflitti e gestione di processi di programmazione e pianificazione complessi.

Il/la coordinatore è tenuto/a presentare il Documento di Progetto del Dibattito Pubblico entro 30 giorni dalla sua nomina. Tale documento illustra le principali tappe del processo:

- le modalità di comunicazione pubblica sul Progetto di Fattibilità dell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore e sulle tappe del Dibattito Pubblico, incluso il calendario degli incontri;
- le modalità di ascolto e partecipazione dialogica di portatori di interessi e cittadini interessati a esprimersi sull'opera;
- i temi da trattare nel corso del Dibattito Pubblico.

3.5 Lo svolgimento del dibattito pubblico

Poiché il Dibattito Pubblico 'consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati (dall'opera) e nella raccolta di proposte e considerazioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni', si auspica che vengano realizzate alcune attività ritenute fondamentali per favorire un procedimento di qualità:

- l'analisi preliminare dei contesti territoriali interessati dall'opera, mappando le istituzioni, le associazioni, i gruppi e comitati attivi sul territorio e ascoltando i rispettivi orientamenti;
- l'identificazione e approfondimento dei nodi tematici più controversi o conflittuali, in modo da supportare l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nella redazione del Progetto di Fattibilità per le presentazioni pubbliche;
- la risposta puntuale ai dubbi e alle richieste del territorio e la discussione fra tutti i punti di vista, attraverso il sito web del Dibattito Pubblico ed attraverso modalità di coinvolgimento idonee a favorire un dialogo plurale e approfondito, in particolare sui nodi più controversi o conflittuali del Progetto di Fattibilità e dell'opera in generale. Il coinvolgimento deve essere il più ampio possibile e deve riguardare singoli ed associazioni, garantendo la presenza agli incontri e la possibilità di intervenire, presentare memorie e documenti;

- l'interlocuzione trasparente e costante dell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore e del/la coordinatore del Dibattito Pubblico con la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico in ogni fase del procedimento, affinché possa svolgere al meglio le funzioni che le sono state assegnate, anche attraverso forme efficaci di pubblicità e di diffusione tra il pubblico delle iniziative in atto e di ogni documento utile.

3.6 La conclusione del Dibattito Pubblico

Il Dibattito Pubblico si considera concluso con l'ultimo incontro di discussione previsto dal Documento di Progetto del Dibattito Pubblico. Da questo momento, il/la coordinatore ha il compito di redigere la Relazione Conclusiva del Dibattito Pubblico e di renderla pubblica entro 30 giorni.

La Relazione Conclusiva del Dibattito Pubblico è un documento molto importante, perché deve fornire all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore tutti gli elementi utili che consentano di formulare il progetto definitivo tenendo conto delle critiche, dei dubbi, dei suggerimenti e delle proposte emerse durante il Dibattito Pubblico. La Relazione dovrebbe quindi contenere informazioni dettagliate su:

- lo svolgimento del procedimento, per comprendere come sono stati raccolti e inquadrati i punti di vista degli attori del territorio;
- le proposte, i suggerimenti e le critiche sul Progetto di Fattibilità e sull'opera emerse nel corso del Dibattito Pubblico;
- le motivazioni a supporto delle proposte, dei suggerimenti e delle critiche emerse nel corso del Dibattito Pubblico.

Dopo la pubblicazione della Relazione Conclusiva del Dibattito Pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore ha 60 giorni di tempo per definire il Dossier Conclusivo.

Anche il Dossier Conclusivo è fondamentale per la buona riuscita del procedimento, poiché deve contenere non solo la volontà o meno di realizzare l'intervento, ma anche 'le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte'.

Poiché lo scopo di questo documento, così come del Progetto di Fattibilità, è di rendere intellegibili per chiunque anche aspetti molto complessi e di offrire motivazioni convincenti in cui si riconoscano in particolare coloro che hanno preso parte al Dibattito Pubblico, si auspica che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore dedichi particolare attenzione, non solo alla qualità tecnico-scientifica dei contenuti, ma anche alla comprensibilità delle informazioni e delle argomentazioni e al loro legame con quanto esposto nella Relazione Conclusiva del Dibattito Pubblico.

La Presidente
Cons. Caterina Cittadino



Allegati:

All. 1 (Decreto della Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n.76, Allegato 1)