

23 GENNAIO 2019

La disciplina del dibattito pubblico nel  
regolamento attuativo del Codice degli  
appalti, tra anticipazioni regionali e  
suggerimenti francesi

di Patrizia Vipiana

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Genova



# La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi\*

di **Patrizia Vipiana**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Genova

**Sommario:** **1.** La previsione del dibattito pubblico a livello nazionale da parte del Codice degli appalti. **2.** La previa introduzione del dibattito pubblico a livello regionale. **3.** L'istituto del *débat public* operante in Francia. **4.** La disciplina del dibattito pubblico dettata dal regolamento attuativo del Codice degli appalti. **5.** I singoli aspetti della disciplina: a) l'oggetto del dibattito pubblico e i soggetti interessati ad esso; b) la Commissione nazionale per il dibattito pubblico; c) le modalità di svolgimento del dibattito pubblico; d) gli effetti del dibattito pubblico. **6.** Osservazioni conclusive sulla disciplina del dibattito pubblico contenuta nel regolamento attuativo del Codice degli appalti

## 1. La previsione del dibattito pubblico a livello nazionale da parte del Codice degli appalti

Tra gli aspetti innovativi del Codice dei contratti pubblici adottato con d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (il quale nella presente disamina verrà denominato anche Codice degli appalti o *tout court* Codice) uno dei più rilevanti<sup>1</sup> consiste nell'introduzione, su scala nazionale, dell'istituto del dibattito pubblico: esso, già disciplinato in alcune Regioni italiane e in altri ordinamenti come s'illustrerà nei due paragrafi che

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Lo scritto è aggiornato al 30 novembre del 2018 e non tiene conto degli eventi successivi a quella data.

<sup>1</sup> Si vedano ad es.: L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5/2016, p. 605: l'introduzione del dibattito pubblico va annoverata tra i «profili di maggiore novità» del Codice; A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2016, p. 506: «L'istituto... costituisce il primo tentativo di formalizzare, su scala nazionale, una tecnica sofisticata di inclusione della voce dei cittadini nelle scelte infrastrutturali di interesse comune»; G. RANDO, *Commento all'art. 22*, in G. F. FERRARI – G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Il D. L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, Piacenza, 2017, p. 157: «Si tratta di una assoluta novità, visto che un analogo istituto non esisteva nel previgente Codice (D. L.vo 163/2006)» e si fissa «innovazione va salutata certamente con favore». Data la recente introduzione del dibattito pubblico a livello statale, la dottrina in argomento è assai esigua: oltre agli scritti menzionati in questo paragrafo cfr. quelli citati nel par. 4 e seguenti, nonché sotto il profilo non strettamente giuridico, A. PILLON, *Dibattito pubblico, un'opportunità anche per l'Italia*, in *Techne* n. 11/2016, p. 45 ss.

seguono, a quella data non era previsto in Italia a livello statale, benché negli anni precedenti la suddetta introduzione fosse stata suggerita sia in documenti politici<sup>2</sup> sia in proposte di legge<sup>3</sup>.

Svolgendo i principi e criteri direttivi elencati nell'art. 1, comma 1, lett. ppp)<sup>4</sup> e soprattutto lett. qq)<sup>5</sup>, della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, l'art. 22 del Codice degli appalti menziona ("Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico") e disciplina, sia pur sommariamente, un istituto<sup>6</sup> in precedenza non regolato a livello statale, che permette di realizzare la partecipazione degli interessati al procedimento volto ad assumere le decisioni sulle grandi opere pubbliche<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> La proposta di introdurre il dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali, al fine di accrescere la «democraticità delle decisioni», era contenuta nella relazione finale (12 aprile 2013) del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (istituito il 30 marzo dello stesso anno dal Presidente della Repubblica), leggibile sul sito [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) n. 00/2013, p. 7. Non si riferiva al dibattito pubblico, ma alla consultazione pubblica, il disegno di legge del governo Monti (30 ottobre 2012) su cui ved. M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere* (22 maggio 2013) in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), pp. 15-7.

<sup>3</sup> L'introduzione del dibattito pubblico era stata suggerita da alcuni progetti di legge, tutti d'iniziativa parlamentare, presentati nella XVII legislatura, che però non sono stati approvati:

p.d.l. Cam. n. 151 "Disciplina del dibattito pubblico sulle decisioni concernenti la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche di rilevanza strategica nazionale" presentata il 15 marzo 2013;

p.d.l. Cam. n. 916 "Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche" presentata il 9 maggio 2013;

p.d.l. Cam. n. 2740 "Istituzione di una procedura di dibattito pubblico per i progetti aventi rilevante impatto sull'ambiente e sul territorio" presentata il 21 novembre 2014;

d.d.l. Sen. n. 980 "Norme per la consultazione e la partecipazione democratica in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche" comunicato alla Presidenza il 30 luglio 2013;

d.d.l. Sen. n. 1724 "Disposizioni in materia di grandi opere e disciplina del dibattito pubblico concernente la realizzazione di infrastrutture" comunicato alla Presidenza il 14 dicembre 2014;

d.d.l. Sen. n. 1845 "Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche" comunicato alla Presidenza il 26 marzo 2015.

Si noti che il primo, il terzo e il quinto dei suddetti progetti di legge citano in rubrica il dibattito pubblico.

<sup>4</sup> Ove si legge: «trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto».

<sup>5</sup> Ove si prevede: «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».

<sup>6</sup> In tema di dibattito pubblico, la disciplina dettata dal Codice «sconta una qualche incertezza» – nel senso che sembra più restrittiva – rispetto a quella affiorante dalla legge delega secondo 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*, Pisa, 2018, p. 129.

<sup>7</sup> La previsione della partecipazione degli interessati riguardo alle decisioni pubbliche era già entrata nell'ordinamento italiano, con specifico riguardo alla materia dell'ambiente, con la l. 16 marzo 2001, n. 108 ratificante la Convenzione internazionale di Århus del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale: tale Convenzione configura la suddetta partecipazione come un diritto (art. 1) e richiede che «la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva» (art. 6, alinea 4).

L'art. 22 del Codice, mentre nel comma 1 – riguardo ai progetti di fattibilità delle grandi opere infrastrutturali – cita genericamente «gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse», nei commi successivi menziona specificamente il dibattito pubblico: i commi 3 e 4 si limitano a citare tale istituto, rispettivamente prevedendo che chi propone l'opera soggetta a dibattito pubblico indice quest'ultimo e ne segue la procedura e che gli esiti del dibattito pubblico sono valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e discussi in sede di conferenza di servizi, il comma 2 contiene una disciplina più puntuale.

Per il vero tale comma non disciplina direttamente il dibattito pubblico, ma rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dall'entrata in vigore del Codice degli appalti, sia la fissazione dei criteri volti ad individuare le grandi opere infrastrutturali (distinte per tipologia e soglie dimensionali) su cui è obbligatoria la procedura del dibattito pubblico, sia la definizione delle modalità di svolgimento e del termine di conclusione della medesima procedura<sup>8</sup>.

Inoltre il comma 2 dell'art. 22 del Codice, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportate con il d. lgs. 19 aprile 2017, n. 56 correttivo del d. lgs. n. 50/2016, sancisce che con il suddetto d.p.c.m. siano stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico e a tal fine prevede che presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sia istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica (nel senso che ai membri non sono corrisposti compensi di alcun tipo), una Commissione competente da un lato a raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi, dall'altro lato a proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata<sup>9</sup>.

L'art. 22 Codice degli appalti dunque non contiene una disciplina approfondita dell'istituto in esame – come forse sarebbe stato preferibile – ma si limita a prevedere tre aspetti di essa cioè l'obbligatorietà del dibattito pubblico in alcuni casi, la necessità di monitorarne l'applicazione e l'introduzione di un'apposita commissione per svolgere il monitoraggio; demanda invece ad altra fonte la rimanente disciplina, a cominciare dalla individuazione dei casi in cui è obbligatorio il dibattito pubblico per estendersi poi ad altri aspetti come la procedura di svolgimento di quest'ultimo, le modalità del monitoraggio del medesimo, la struttura e i compiti della summenzionata commissione.

---

<sup>8</sup> Il «dibattito pubblico... previsto dall'art. 22 del nuovo Codice degli appalti... appare... più come un cantiere appena aperto che come un'opera... terminata e pronta per essere inaugurata» come afferma A. AVERARDI, *L'incerto ingresso...*, cit., p. 507, il quale aggiunge: «l'attuale normativa sul dibattito pubblico si caratterizza più per ciò che manca che per quello che viene previsto».

<sup>9</sup> L'art. 22 Codice «è stato opportunamente integrato con previsioni che meglio definiscono le grandi opere per le quali è obbligatoria la procedura di dibattito pubblico e il monitoraggio della medesima»: M. P. CHITTI, *Le modifiche al Codice dei contratti pubblici: un "correttivo scorretto"?*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2017, p. 455.

La fonte (d.p.c.m.) cui il suddetto art. 22 ha fatto rinvio si è trovata di fronte ad un ampio ventaglio di soluzioni tra cui scegliere<sup>10</sup>, perché in precedenza l'istituto del dibattito pubblico non era stato previsto né regolato nell'ordinamento italiano a livello statale; tuttavia chi ha redatto tale d.p.c.m. ha potuto ispirarsi a discipline approvate negli ultimi anni in due diversi contesti: quelle adottate in Italia a livello regionale e quella vigente in Francia, le quali meritano di essere brevemente illustrate per poter confrontare con esse la disciplina del dibattito pubblico dettata dal decreto attuativo del Codice degli appalti.

## 2. La previa introduzione del dibattito pubblico a livello regionale

Prima che a livello nazionale, il dibattito pubblico è stato introdotto in Italia a livello regionale, per l'esattezza da due leggi della regione Toscana antecedenti al Codice degli appalti; esso risulta disciplinato altresì in una legge della Puglia posteriore al suddetto Codice, ma anteriore al regolamento attuativo di quest'ultimo ed è stato previsto anche da progetti di legge presentati, quasi tutti prima dell'entrata in vigore del Codice degli appalti, in altre Regioni sia a statuto ordinario<sup>11</sup> che a statuto speciale<sup>12</sup>.

La disciplina regionale del dibattito pubblico - diversamente da quella statale, contenuta in una normativa su un oggetto specifico (appalti) – si caratterizza per il fatto di essere collocata nel quadro più ampio della

---

<sup>10</sup> «La sinteticità delle norme primarie lascia ampio spazio all'atto attuativo» come sottolinea L. TORCHIA, *Il nuovo Codice...*, cit., p. 609, la quale enuclea tre aspetti rilevanti che il d.p.c.m. dovrà disciplinare: la distinzione dei casi di dibattito pubblico obbligatorio e facoltativo, gli strumenti di gestione della procedura e il rapporto tra il dibattito pubblico e la conferenza di servizi. Similmente G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa* (30 settembre 2017), in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), p. 6, parla di «generica previsione legislativa che lascia ampi spazi discrezionali nella sua concreta regolamentazione».

<sup>11</sup> Cfr. in ordine cronologico di presentazione:

progetto di legge regionale Lombardia n. 4 presentato il 3 aprile 2013 “Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali” (decaduto per fine legislatura il 17 gennaio 2018);

proposta di legge regionale Piemonte n. 388 presentata il 10 gennaio 2014 “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” (anch'essa decaduta per fine legislatura il 29 giugno 2014);

disegno di legge regionale Abruzzo n. 199 presentato il 7 gennaio 2016 “Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali” (ancora *in itinere*, al pari della proposta di legge menzionata nell'immediato prosieguo);

proposta di legge regionale Liguria n. 84 presentata l'11 maggio 2016 “Norme regionali in materia di partecipazione e Dibattito pubblico”.

Si noti che le proposte di legge del Piemonte e della Liguria citano in rubrica il dibattito pubblico.

<sup>12</sup> Ved. sempre in ordine cronologico di presentazione:

disegno di legge della Provincia autonoma di Trento n. 328 presentato il 19 luglio 2012 “Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale (respinto dalla prima commissione consiliare permanente il 17 giugno 2014);

proposta di legge della Regione Sardegna n. 113 presentata il 19 settembre 2014 “Norme per la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali” (ancora in esame della competente commissione consiliare).

regolazione delle innovative forme di democrazia partecipativa e deliberativa: in generale, cioè a qualsiasi livello istituzionale si esplichino, la prima designa la partecipazione dei soggetti privati al procedimento attraverso cui la pubblica autorità perviene ad assumere una decisione, mentre la seconda consiste nel coinvolgimento dei privati a discutere, ponderandoli attentamente, sui vari aspetti di un problema al fine di orientare la pubblica autorità all'assunzione della migliore decisione possibile<sup>13</sup>; entrambe le suddette forme tendono a prevenire contestazioni dei singoli individui alle scelte adottate dall'autorità<sup>14</sup>. In qualunque delle suddette forme sia realizzato, l'intervento dei privati nell'elaborazione delle politiche pubbliche è una tematica che ha assunto sempre maggior rilievo negli ultimi anni non solo dal punto di vista socio-politologico o economico<sup>15</sup>, ma anche sotto il profilo giuridico<sup>16</sup>.

Premesso che a livello regionale la disciplina del dibattito pubblico risulta inserita in leggi sulle forme partecipative<sup>17</sup>, occorre sottolineare che la Toscana è stata la prima Regione a legiferare sul dibattito pubblico, disciplinandolo nel capo II, artt. 7-10, della legge 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"<sup>18</sup>, poi abrogata nel

---

<sup>13</sup> Non è possibile in questa sede fornire una esaustiva bibliografia sulla democrazia partecipativa e su quella deliberativa (in generale, non solo a livello regionale): ci si limita a menzionare rispettivamente U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, vol. IV, 2011, p. 295 ss. e R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, *ivi*, p. 271 ss., che effettuano anche un confronto tra le due citate forme di democrazia (e *ivi* ulteriori citazioni bibliografiche anche della dottrina straniera).

<sup>14</sup> Cioè ad evitare la c.d. sindrome Nimby "Not in my backyard" (non nel mio cortile) per cui gli individui non vogliono che opere con impatto pesante sull'ambiente, come reti di trasporto ad alta velocità o discariche di rifiuti, siano costruite vicino alle proprie abitazioni.

<sup>15</sup> Ad es. ved. nel primo senso L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma 2005; nel secondo senso *Cittadini come partner: manuale dell'Ocse sull'informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche*, OECD Publishing, 2002.

<sup>16</sup> Sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche sotto il profilo giuridico cfr., a mero titolo di esempio, A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010 e V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018.

<sup>17</sup> In dottrina, mentre sono rari gli scritti sul dibattito pubblico regionale, sono numerosi i contributi sulla democrazia partecipativa e deliberativa nelle Regioni. Con riguardo alla Toscana, di cui si tratterà *infra*, ved.: nel primo senso E. ROSSI – G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* 1-2/2015, p. 13 ss.; nel secondo senso R. LEWANSKI, *Istituzionalizzare la partecipazione deliberativa: la politica della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1/2011, p. 11 ss. e F. BORTOLOTTI – C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, 2012.

<sup>18</sup> Sulla l. r. Tosc. n. 69/2007 cfr.: A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2007, p. 603 ss.; M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) n. 3/2008, p. 1 ss.; G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l. r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2008, p. 129 ss.; E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) n. 3/2008, p. 1 ss.; L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* n. 4/2011, p. 79 ss.

2012. In sintesi essa prevedeva la facoltà di organizzare un dibattito pubblico su progetti di grandi interventi con possibile rilevante impatto di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica: tale dibattito poteva essere chiesto dal soggetto che proponeva l'intervento, dal soggetto che contribuiva a realizzarlo, dagli enti locali territorialmente coinvolti, da almeno 0,50 per cento dei residenti nella Regione – quindi anche non cittadini – che avessero compiuto sedici anni; la richiesta era valutata dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (organo monocratico nominato dal Consiglio regionale) che, in caso di valutazione positiva, disponeva l'apertura del dibattito pubblico, stabilendone la durata e le fasi di svolgimento e nominandone il responsabile.

La l. reg. Tosc. n. 69/2007 inoltre sanciva che l'apertura del dibattito pubblico sospendesse l'adozione ed attuazione degli atti amministrativi di competenza regionale connessi all'intervento e che, a conclusione del dibattito pubblico, il responsabile di quest'ultimo redigesse un rapporto da sottoporre alla suddetta Autorità; a seguito della pubblicazione di tale rapporto, il soggetto proponente avrebbe dovuto dichiarare la sua intenzione di rinunciare al progetto o proporre modifiche ad esso o continuare a sostenerlo motivando tale scelta.

Dopo qualche anno dalla legge summenzionata la Regione Toscana ha nuovamente disciplinato il dibattito pubblico nel capo II (artt. 7-12) della legge 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"<sup>19</sup>. Rispetto alla legge del 2007, quella del 2013 contiene una disciplina più dettagliata in quanto regola alcuni aspetti significativi: essa anzitutto fornisce una definizione del dibattito pubblico regionale quale processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica; inoltre precisa che il dibattito si svolge nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto od opera o intervento, cioè quando tutte le opzioni sono ancora possibili, o anche in fasi successive ma non oltre l'avvio della progettazione definitiva: tale precisazione è molto importante perché il dibattito pubblico non avrebbe alcuna utilità se intervenisse su un progetto ormai definitivo<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Sulla l. r. Tosc. n. 46/2013 cfr. M. CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) n. 1/2014, p. 1 ss.

Per un confronto tra le leggi del 2007 e del 2013 ved. A. MENGGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2011, p. 255 ss.

<sup>20</sup> Il dibattito pubblico dev'essere svolto su un progetto non definitivo quando possono essere presi in considerazione i vari interessi in gioco, al fine di pervenire ad una soluzione condivisa in un clima di confronto dialogico; se invece fosse svolto su un progetto non più modificabile, il dibattito pubblico a seconda dell'esito, rispettivamente sfavorevole o favorevole, presenterebbe carattere oppositivo nei riguardi della decisione adottata o viceversa confermativo di essa come legittimazione *ex post* della decisione assunta: in argomento v. ad es. V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione* (ottobre 2013), in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) n. 00/2013, p. 7.

La l. reg. Tosc. n. 46/2013 individua, più precisamente che quella del 2007, l'oggetto del dibattito pubblico che consiste nelle opere nazionali, su cui la Regione è chiamata ad esprimersi, ascrivibili alle sei tipologie seguenti: infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per trasporto o stoccaggio di combustibili, porti e aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione; a differenza della legge anteriore che configurava il dibattito pubblico solo come facoltativo, la legge del 2013 prevede più opportunamente due modalità di effettuazione di esso, obbligatoria e facoltativa, in base al valore delle opere e alla natura dell'iniziativa per realizzarle.

Il dibattito pubblico è obbligatorio per le opere di iniziativa pubblica comportanti investimenti superiori a cinquanta milioni di euro e per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali comportanti investimenti superiori a tale cifra, mentre per le opere d'iniziativa privata comportanti investimenti superiori alla medesima cifra il soggetto promotore è coinvolto dall'Autorità che menzioneremo nell'immediato prosieguo a collaborare all'effettuazione del dibattito.

Il dibattito pubblico invece è facoltativo per le opere d'iniziativa pubblica o privata comportanti investimenti fra dieci milioni e cinquanta milioni di euro, che presentino rilevanti profili d'interesse regionale; può venire disposto su iniziativa dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, in breve denominata Autorità per la partecipazione – su cui si tornerà nel prosieguo – oppure su richiesta motivata della Giunta regionale, del Consiglio regionale, degli enti locali interessati alla realizzazione delle opere, dei soggetti che contribuiscono a questa, di almeno 0,1 per cento dei residenti nella Regione che abbiano compiuto almeno sedici anni (dunque non è richiesto che siano cittadini e maggiorenni).

La l. reg. Tosc. n. 46/2013 negli articoli dedicati al dibattito pubblico non precisa i soggetti abilitati a parteciparvi, ma tali sono i titolari del diritto di partecipazione, elencati in senso estensivo dall'art. 2 cioè i cittadini residenti nonché gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio regionale ed altresì le persone che vi lavorano, studiano o soggiornano interessate all'oggetto da discutere<sup>21</sup>.

La legge in esame disciplina in modo articolato il procedimento di effettuazione del dibattito pubblico, ove ha un ruolo assai significativo la suddetta Autorità per la partecipazione, che viene configurata non più quale organo monocratico (secondo quanto previsto dalla legge del 2007), ma come organo collegiale: essa è composta da tre membri designati dal Consiglio regionale<sup>22</sup> tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e pratiche partecipative, nominati dal Presidente del Consiglio regionale.

---

<sup>21</sup> L'art. 2, comma 1, lett. b) aggiunge: persone «che il responsabile del dibattito» pubblico (è richiamato l'art. 11, comma 1, lett. c) disciplinante tale figura) «ritenga utile far intervenire».

<sup>22</sup> La designazione di tutti e tre i membri da parte del Consiglio regionale risulta prevista dalla l. r. n. 9/2014, la quale ha modificato la l. r. n. 46/2013 il cui testo originario stabiliva invece che i membri fossero designati due dal

Tale Autorità, dopo una preliminare istruttoria tecnica, indice il dibattito pubblico con atto motivato in cui stabilisce le modalità e le fasi del dibattito nonché la durata, che non può superare novanta giorni (termine prorogabile una sola volta), e nomina il responsabile del dibattito pubblico tra soggetti esperti nelle metodologie e pratiche partecipative; l'atto con il quale viene indetto il dibattito pubblico sospende l'adozione o l'attuazione degli atti di competenza regionale la cui adozione o attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito stesso. Il responsabile segue lo svolgimento del dibattito pubblico e al termine redige un rapporto in cui espone i contenuti e i risultati di esso, evidenziando gli argomenti sostenuti e le proposte formulate: tale rapporto è trasmesso all'Autorità per la partecipazione, che a sua volta lo trasmette al Consiglio e alla Giunta regionali.

La legge del 2013 infine specifica, similmente a quella anteriore, le conseguenze del dibattito pubblico: entro novanta giorni dalla pubblicazione del rapporto conclusivo, il soggetto titolare o il responsabile dell'opera sottoposta al dibattito dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente la sua scelta, se intende rinunciare all'opera, proporre modifiche al progetto iniziale o confermare quest'ultimo; anche tali dichiarazioni vengono trasmesse al Consiglio e alla Giunta regionali e pubblicizzate dalla suddetta Autorità. Dal confronto tra le due leggi della Toscana sul dibattito pubblico emerge che la l. r. n. 46/2013 conferma i punti più importanti della l. r. n. 69/2007, ma se ne distingue principalmente sotto due profili cioè la previsione anche di casi di obbligatorietà del dibattito pubblico e la disciplina dell'Autorità per la partecipazione come organo collegiale: comunque rimane la caratterizzazione imparziale della suddetta Autorità, dovuta alla competenza professionale dei membri e alla designazione di essi da parte del Consiglio regionale, ma deve notarsi che solo la legge del 2013 definisce *expressis verbis* la suddetta Autorità «organo indipendente» quasi a ricondurla alla categoria delle autorità amministrative indipendenti.

Posteriormente alla previsione del dibattito pubblico nel Codice degli appalti, ma anteriormente alla disciplina di tale istituto dettata dal regolamento attuativo del Codice, è intervenuta la Regione Puglia che ha disciplinato il dibattito pubblico nell'art. 7 della legge 28 maggio 2017, n. 28 “Legge sulla partecipazione”<sup>23</sup>. Essa definisce il dibattito pubblico regionale in modo quasi uguale alla definizione fornita dalla legge toscana, ossia come processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica, ma significativamente aggiunge che l'istituto suddetto tende al «confronto pubblico» dei soggetti interessati a quelle opere.

---

Consiglio regionale e uno dal Presidente della Giunta regionale: la vigente disciplina garantisce meglio l'indipendenza dell'Autorità.

<sup>23</sup> Sulla l. r. Puglia n. 28/2017 ved. M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo 2017*, pp. 854-6 e M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni 2017*, p. 872 ss.

La l. reg. Puglia n. 28/2017 individua l'oggetto del dibattito pubblico nelle opere nazionali, su cui la Regione è chiamata ad esprimersi, riconducibili alle sei tipologie elencate dalla legge toscana e all'ulteriore tipologia costituita dalle trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione degli idrocarburi<sup>24</sup>; come nella legge toscana, in quella pugliese è previsto che il dibattito pubblico si svolge nelle fasi preliminari di elaborazione di un'opera, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

La legge pugliese, al pari di quella toscana, distingue casi di effettuazione obbligatoria e facoltativa del dibattito pubblico, stabilendo che quest'ultimo deve essere effettuato per le opere di iniziativa pubblica comportanti investimenti superiori a cinquanta milioni di euro e per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali comportanti investimenti superiori a tale cifra<sup>25</sup>, mentre può venire effettuato per le opere d'iniziativa pubblica o privata comportanti investimenti tra dieci milioni e cinquanta milioni di euro, che presentino rilevanti profili d'interesse regionale: in questa ipotesi di effettuazione facoltativa, la legge pugliese prevede che il dibattito pubblico può essere disposto solo dalla Giunta regionale, diversamente dalla legge toscana che attribuisce anche ad altri soggetti la facoltà di chiederne lo svolgimento.

La l. reg. Puglia n. 28/2017 nell'articolo dedicato al dibattito pubblico non precisa i soggetti che possono parteciparvi, ma tali sono i titolari del diritto di partecipazione elencati dall'art. 3, comma 1 cioè i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio regionale, nonché le associazioni, imprese, organizzazioni e altre formazioni sociali interessate ed altresì le persone che lavorano, studiano o soggiornano sul territorio regionale interessate all'oggetto da discutere.

La legge pugliese disciplina in modo articolato il procedimento di effettuazione del dibattito pubblico, ove ha un ruolo rilevante l'Ufficio della partecipazione, che è un'apposita unità organizzativa istituita dalla

---

<sup>24</sup> Contro tale previsione contenuta nel comma 5 dell'art. 7 della legge pugliese, così come contro il comma 2 elencante i casi di effettuazione del dibattito pubblico (menzionati nel prosieguo del nostro testo), è stato promosso un giudizio di costituzionalità in via principale per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lett. m); 117, terzo comma; 118 nonché 97, primo comma, della Costituzione: v. ricorso depositato in cancelleria il 20 settembre 2017, pubblicato in *G. U. prima serie spec.*, 15 novembre 2017, n. 46, p. 61 e discusso nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2018.

Invece la legge toscana n. 46/2013, che pure contiene disposti simili (rispettivamente commi 5 e 1 dell'art. 8), non era stata impugnata probabilmente in quanto anteriore al Codice degli appalti e al suo decreto correttivo: come sostiene M. TROISI, *La legge pugliese...*, cit., p. 881, la scelta governativa di impugnare la legge pugliese «lascia perplessi per la diversità di atteggiamento nei confronti della omologa legge toscana».

<sup>25</sup> La legge pugliese prevede l'effettuazione obbligatoria del dibattito pubblico anche per le opere pubbliche e private comportanti investimenti fino a cinquanta milioni di euro, che presentino rilevanti profili d'interesse regionale: però tale ipotesi si confonde con quella per cui è prevista l'effettuazione facoltativa (v. l'immediato prosieguo del testo).

Giunta regionale nell'ambito della propria struttura e quindi non presenta i requisiti d'indipendenza dell'Autorità per la partecipazione previsti dalla legge della Toscana.

L'Ufficio della partecipazione operante in Puglia indice il dibattito pubblico, fissa il termine per la sua conclusione (però la legge pugliese non stabilisce un termine massimo), segue lo svolgimento del dibattito pubblico, ma può incaricare della gestione del medesimo un soggetto terzo, da selezionare tramite procedura pubblica; inoltre è previsto che l'indizione del dibattito pubblico può determinare la sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti di competenza regionale connessi all'oggetto del medesimo, nella misura in cui tale adozione o attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito: la sospensione dunque non opera in modo automatico, come invece sancisce – più opportunamente – la legge toscana.

La legge pugliese infine stabilisce, similmente a quella toscana, che a conclusione del dibattito pubblico il responsabile dell'opera sottoposta ad esso deve dichiarare pubblicamente, motivando in modo adeguato le ragioni della sua scelta, se intende rinunciare al progetto o presentarne formulazioni alternative, proporre modifiche al progetto, confermarlo nel testo sottoposto al dibattito pubblico<sup>26</sup>.

Le leggi della Toscana e della Puglia ora illustrate regolano il dibattito pubblico in modo assai simile (la seconda, essendo posteriore, si è ispirata alla prima sotto numerosi profili), ma quella toscana è in alcuni punti più precisa della pugliese come si è evidenziato nell'illustrazione di quest'ultima, soprattutto riguardo alla configurazione dell'organismo che segue lo svolgimento del dibattito pubblico.

Le suddette leggi toscana e pugliese sono significative perché contengono le prime specifiche discipline sul dibattito pubblico approvate in Italia, anticipando quella introdotta a livello nazionale dal regolamento attuativo del Codice degli appalti. Dalla disamina di siffatte leggi possono enuclearsi alcuni profili che dovrebbero essere fondamentali nella regolazione del dibattito pubblico, dei quali sarà verificata la presenza nel d.p.c.m. n. 76/2018 recentemente approvato:

la previsione, almeno in alcuni casi, della obbligatorietà del dibattito pubblico poiché, nell'ipotesi di sola facoltatività, l'effettuazione di esso dipenderebbe dalla circostanza che venga richiesto (se nessuno lo chiedesse, non potrebbe mai svolgersi: ciò vanificherebbe l'innovatività e la rilevanza di tale istituto); nei casi di facoltatività del dibattito pubblico, l'attribuzione della facoltà di richiederlo a numerosi titolari, non solo organi di enti pubblici, ma anche soggetti espressione della società civile;

---

<sup>26</sup> Anche tale previsione, contenuta nel comma 12 dell'art. 7 della legge pugliese, è oggetto del ricorso alla Corte costituzionale menzionato nella precedente nt. 24; invece la legge toscana n. 46/2013, benché contenente un disposto simile (art. 12, comma 3), non è stata impugnata dinanzi al giudice costituzionale.

la regola che l'indizione del dibattito pubblico sospenda l'adozione o attuazione di atti che pregiudicherebbero lo svolgimento di esso (la rilevanza del dibattito sarebbe frustrata se quegli atti venissero adottati);

l'introduzione di un organismo indipendente – soprattutto dalla maggioranza al potere – che sovrintenda alla corretta effettuazione del dibattito pubblico;

la previsione di un effetto significativo, anche se non vincolante, dei risultati del dibattito pubblico.

Riguardo poi all'attuazione che il dibattito pubblico ha avuto a livello regionale, può osservarsi che mentre in Puglia (che lo ha disciplinato di recente) non sono ancora stati effettuati dibattiti pubblici, in Toscana si è verificato qualche caso, ma con esiti non sempre soddisfacenti<sup>27</sup>; merita inoltre ricordare che anni fa è stato svolto un dibattito pubblico in una Regione, la Liguria, che non aveva – e non ha tuttora – adottato una disciplina per regolare tale istituto<sup>28</sup>.

### 3. L'istituto del *débat public* operante in Francia

Oltre che alle discipline contenute nella legislazione regionale prese in esame nel paragrafo precedente, chi ha redatto il d.p.c.m. attuativo del Codice degli appalti poteva ispirarsi alle discipline vigenti in altri Stati da qualche anno<sup>29</sup>, anche alla luce del regolamento dell'Unione europea 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>30</sup>: significativa risulta ad esempio la disciplina adottata in Germania sulla *frühe*

<sup>27</sup> Sono stati effettuati il dibattito pubblico sul progetto di sviluppo e riqualificazione del porto di Livorno, indetto il 16 settembre 2015, e il dibattito pubblico sull'utilizzo dei gessi per il ripristino dei siti di attività estrattive nel Comune di Gavorrano (Grosseto), indetto il 19 ottobre 2015, mentre è stata respinta la richiesta di indire un dibattito pubblico sul sistema aeroportuale toscano: per indicazioni sullo svolgimento di tali dibattiti si rinvia al sito [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it) sub Autorità per la partecipazione – Dibattiti pubblici regionali. Il 12 luglio 2018 sul sito [open.toscana.it/web/dibattito-in-ponte](http://open.toscana.it/web/dibattito-in-ponte) è stata data la notizia dell'apertura in autunno di un dibattito pubblico riguardo alla costruzione di un ponte sull'Arno tra i Comuni di Signa e di Lastra a Signa.

<sup>28</sup> Si tratta del dibattito pubblico sulla costruzione della cosiddetta Gronda di Ponente (tratto per raddoppiare l'autostrada A10 nella parte attraversante il Comune di Genova) svoltosi tra il 1° febbraio e il 30 aprile 2009 su cui ved. L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* n. 1/2010, p. 119 ss.; tale dibattito è stato effettuato anni prima della presentazione, nel 2016, della proposta di legge sull'introduzione di tale istituto in Liguria (come ricordato in nt. 11).

<sup>29</sup> Minor rilevanza ha invece un istituto esistente in Inghilterra già dall'800, la *public enquiry* su cui ved. cenni in 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](http://www.diritticomparati.it) working paper n. 7/2017, pp. 7-8.

<sup>30</sup> Il regolamento UE n. 347 del 17 aprile 2013, leggibile sul sito <https://eu-lex.europa.eu>, dopo aver previsto nel Considerando n. 30 la finalità di «assicurare i livelli più elevati possibile di... partecipazione del pubblico» all'elaborazione dei progetti d'interesse comune, nell'art. 9 disciplina tale partecipazione, in particolare negli alinea 3 e 4 stabilisce che il promotore del progetto elabora e presenta all'autorità competente un concetto di partecipazione del pubblico – così reso, nella traduzione ufficiale sul sito, dall'inglese «concept for public participation» che si potrebbe meglio tradurre con «schema per la partecipazione pubblica» – e poi «redige una relazione che sintetizza i risultati delle attività relative alla partecipazione del pubblico» e tali risultati «sono debitamente presi in considerazione nella decisione globale»; il successivo Allegato VI specifica vari punti di tale disciplina, tra cui (al n. 4) il concetto di partecipazione del pubblico ossia l'insieme delle informazioni sulle persone coinvolte, sui luoghi delle riunioni e sulla tempistica.

*Öffentlichkeitsbeteiligung*<sup>31</sup>; tuttavia particolare rilievo assume quella approvata in Francia sul *débat public*, la quale verrà illustrata nel prosieguo sia pure in sintesi<sup>32</sup>, come termine di paragone rispetto al regolamento attuativo del Codice degli appalti italiano.

La disciplina sul *débat public* ha subito un'evoluzione più che ventennale, in cui possono enuclearsi varie tappe.

L'istituto in esame è stato introdotto nell'ordinamento francese dall'art. 2 della legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 relativa al rafforzamento della protezione dell'ambiente, detta Loi Barnier dal nome dell'allora ministro dell'ambiente, che ha istituzionalizzato il *débat public*<sup>33</sup>: essa prevedeva che sui progetti di grandi opere d'interesse generale potesse essere organizzato un dibattito pubblico su decisione di un'apposito organo, la *Commission nationale du débat public* (CNDP), che avrebbe affidato a *Commissions particulières du débat public* (CPDP) il compito di seguire lo svolgimento dei singoli dibattiti<sup>34</sup>.

Successivamente l'art. 134 della legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 relativa alla *démocratie de proximité*, modificando alcune disposizioni del Codice dell'ambiente, ha inciso sulla disciplina del dibattito pubblico: il suddetto disposto ha configurato la Commissione nazionale del dibattito pubblico quale «autorità amministrativa indipendente», revisionandone la composizione<sup>35</sup> e ha previsto che essa, attivata necessariamente riguardo ai progetti di valore eccedente le soglie da fissarsi con un successivo decreto<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> L'aggiunta inserita con modifica del 2013 nella legge tedesca sul procedimento amministrativo ha introdotto l'istituto della c.d. preventiva partecipazione del pubblico (*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*): l'art. 25, comma 3, della legge summenzionata stabilisce fra l'altro che il responsabile del progetto di un'opera deve informare preventivamente il pubblico interessato ad essa sulle finalità dell'opera nonché sui mezzi per realizzarla e sugli effetti previsti della medesima e che al pubblico interessato deve essere data l'opportunità di espressione delle proprie idee e di discussione.

In argomento U. RAMSAUER (a cura di), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München, 2017, p. 508 ss., in part. p. 521 ss. e la bibliografia indicata a pp. 509-510, nonché il dossier *Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*, redatto da Bezirksregierungen Arnsberg-Detmold-Düsseldorf-Köln-Münster, reperibile sul sito <https://www.brd.nrw.de/umweltschutz/pdf/Leitfaden-fruehe-Oeß.pdf>.

<sup>32</sup> Una disamina esaustiva del *débat public* sarebbe sproporzionata nell'economia del presente lavoro e troverebbe idonea sede in uno scritto specifico su tale istituto: perciò le citazioni dottrinali delle note seguenti sono effettuate in via meramente esemplificativa. Sull'istituto in esame si rinvia specialmente ai numerosi saggi contenuti nel volume M. REVEL - C. BLATRIX - L. BLONDIAUX - J.-M. FOURNIAU - B.H. DUBREUIL - R. LEFEBVRE (a cura di), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Parigi, 2007.

<sup>33</sup> Cfr. J.-L. AUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente* n. 1/2001, p. 82 ss. che illustra la differenza fra il *débat public* e il diverso istituto, operante già da decenni nell'ordinamento francese, della *enquête publique* (p. 69 ss.).

<sup>34</sup> Alla loi n. 95-101 ha fatto seguito il décret n. 96-388 del 10 maggio 1996 che ha precisato il numero (18) dei membri della CNDP; i suddetti legge e decreto, come quelli che si citeranno nel prosieguo, sono leggibili sul sito <https://www.legifrance.gouv.fr>

<sup>35</sup> La legge n. 2002-276 ha aumentato il numero dei membri della CNDP a 21, di cui solo 6 di designazione ministeriale (in linea con la configurazione della CNDP come autorità amministrativa indipendente).

<sup>36</sup> Tali soglie sono state fissate con décret n. 2002-1275 del 22 ottobre 2002 a livelli più bassi rispetto a quelli valevoli in precedenza, al fine di aumentare il numero di casi in cui avrebbe potuto essere effettuato il dibattito pubblico: sul punto cfr. B. DELAUNAY, *La réforme de la procédure du débat public entre en vigueur*, in *L'Actualité Juridique*

e attivabile facoltativamente riguardo ai progetti di valore inferiore a quelle soglie, potesse decidere se organizzare un dibattito pubblico – affidandolo alla CPDP oppure al soggetto responsabile dell’opera – o invece suggerire il ricorso ad un’altra forma di concertazione.

Già nel primo decennio dalla sua introduzione, l’istituto del *débat public* sotto il profilo quantitativo è stato ampiamente utilizzato posto che sono stati svolti una trentina di dibattiti pubblici, soprattutto su progetti di opere riguardanti i trasporti, come linee ferroviarie ad alta velocità, o infrastrutture energetiche, come linee elettriche ad altissima tensione<sup>37</sup>; il medesimo istituto dal punto di vista qualitativo è stato oggetto di valutazioni divergenti poiché secondo alcuni autori ha funzionato bene, mentre secondo altri ha evidenziato delle criticità conducenti ad attenuare l’iniziale apprezzamento favorevole di esso<sup>38</sup>.

Dopo ulteriori modifiche legislative<sup>39</sup>, in particolare la legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 e la legge n. 2018-148 del 2 marzo 2018, l’attuale disciplina del dibattito pubblico in Francia è contenuta nel testo del *Code de l’environnement* consolidato al 5 luglio 2018, che regola il suddetto istituto come strumento per garantire la partecipazione del pubblico all’elaborazione dei progetti di opere esplicitanti un impatto sull’ambiente: il dibattito permette di enucleare opzioni alternative, compresa quella della non realizzazione del progetto<sup>40</sup>.

Il testo conferma il ruolo rilevante della Commissione nazionale del dibattito pubblico nonché la sua configurazione quale autorità amministrativa indipendente e ne modifica ulteriormente la composizione<sup>41</sup>, che ora consta di venticinque membri; oltre al presidente e a due vicepresidenti, ne fanno parte: otto

---

*Droit Administratif* 2002, p. 1448, che peraltro rileva come l’effettivo svolgimento del dibattito dipendesse dal potere discrezionale della CNDP; l’autrice aggiunge, a p. 1450, che la riforma del 2002 «ne révolutionne donc pas la procédure du débat public. Elle en permettra seulement une extension mesurée».

<sup>37</sup> Si vedano i riferimenti contenuti in Y. MANSILLON, *L’esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto* n. 3/2006, p. 108 (l’autore è stato anche presidente della CNDP) e in B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *L’Actualité Juridique Droit Administratif* 2006, p. 2322-6.

<sup>38</sup> Nel primo senso Y. MANSILLON, *op. cit.*, p. 108 ss., in part. 111-2: «in quasi il 30% dei casi la discussione ha portato a scegliere una delle opzioni sottoposte al dibattito pubblico... che... è uno strumento utile, e realmente in grado di influenzare le decisioni» e J.-L. AUTIN, *Inchieste...*, cit., p. 83: il «débat public risponde in effetti in modo congruo alle attese dell’opinione pubblica».

Nel secondo senso B. DELAUNAY, *Le débat...*, cit., p. 2325-7 la quale rileva la mancata previsione di casi di obbligatorietà del dibattito pubblico (il cui svolgimento invero dipende dalla valutazione discrezionale della CNDP) e la circostanza che ai dibattiti non partecipa un’ampia platea di soggetti, nella convinzione che la procedura serva solo a legittimare una decisione già presa.

<sup>39</sup> Si veda anche, sebbene non incida sul dibattito pubblico, la loi n. 2012-1460 del 27 dicembre 2012 sull’attuazione del diritto di partecipare all’elaborazione delle decisioni pubbliche in materia ambientale sancito dall’art. 7 della Carta dell’ambiente (Carta a cui la legge cost. 2005-205 del 1° marzo 2005 ha conferito valore costituzionale).

<sup>40</sup> Come prevede l’art. L 121-1, al. I, del testo consolidato del Codice dell’ambiente.

<sup>41</sup> La qualificazione è sancita nello stesso disposto menzionato in nt. precedente; la composizione è disciplinata dall’art. L 121-3 del testo consolidato del Codice dell’ambiente.



membri di assemblee elettive nazionali e locali<sup>42</sup>, quattro magistrati<sup>43</sup>, dieci rappresentanti di categorie<sup>44</sup> interessate di cui solo sei sono proposti dai ministri competenti; dunque quasi tutti i membri non hanno una designazione ministeriale, il che conferma l'indipendenza della Commissione rispetto all'esecutivo. La Commissione nazionale del dibattito pubblico è attivata riguardo ai progetti di opere il cui costo previsto ecceda le soglie fissate con decreto, mentre per i progetti di opere il cui costo previsto sia di ammontare inferiore a quelle soglie ma superiore agli importi stabiliti col medesimo decreto la suddetta Commissione può essere attivata da: diecimila cittadini maggiorenni dell'Unione europea residenti in Francia, dieci parlamentari, un consiglio regionale o dipartimentale o municipale territorialmente interessato, un'associazione di protezione ambientale riconosciuta a livello nazionale; inoltre riguardo ad un progetto di riforma avente un effetto rilevante sull'ambiente la CNDP può essere attivata da parte del Governo, di sessanta deputati o sessanta senatori o da cinquecentomila cittadini maggiorenni dell'Unione europea residenti in Francia<sup>45</sup>.

In qualunque dei suddetti casi venga attivata, la Commissione esercita un potere discrezionale: per ogni progetto, essa valuta se il dibattito pubblico debba essere effettuato in funzione dell'incidenza territoriale del progetto, delle problematiche socio-economiche ad esso correlate e del suo impatto sull'ambiente e sul governo del territorio; essa può, se appunto ne ravvisi la necessità, organizzare un dibattito pubblico (demandandone lo svolgimento ad una Commissione particolare del dibattito pubblico) oppure dar luogo ad una *concertation préalable* o ancora decidere di non effettuare né quello né questa<sup>46</sup>.

Qualora venga instaurato, il dibattito pubblico deve seguire alcune regole procedurali dettate dal testo in esame, tra cui quella riguardante la durata del dibattito (quattro o sei mesi a seconda dell'oggetto di esso);

---

<sup>42</sup> Precisamente: un deputato e un senatore, nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee nonché sei eletti locali, nominati su proposta delle associazioni rappresentative degli eletti.

<sup>43</sup> Cioè: un membro del Consiglio di Stato, uno della Corte di Cassazione e uno della Corte dei conti, eletti dalle assemblee generali dei rispettivi consessi ed un membro dei tribunali amministrativi e delle corti amministrative d'appello, nominato su proposta del Consiglio superiore di tali organi giurisdizionali amministrativi.

<sup>44</sup> Per l'esattezza:

due rappresentanti di associazioni di tutela ambientale, nominati su proposta del ministro dell'ambiente;  
due rappresentanti dei consumatori e degli utenti, nominati su proposta rispettivamente del ministro dell'economia e di quello dei trasporti;

due persone qualificate, nominate su proposta rispettivamente del ministro dell'industria e di quello delle attrezzature;

due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori salariati e due rappresentanti delle imprese, nominati su proposta delle rispettive organizzazioni professionali.

<sup>45</sup> Le ipotesi di attivazione sono previste dagli artt. L 121-8 e L 121-10 del testo consolidato del Codice dell'ambiente.

<sup>46</sup> Come prevede l'art. L 121-9 del testo citato in nt. prec.

Oltre al potere decisionale sull'instaurazione e meno del dibattito pubblico, la Commissione nazionale del dibattito pubblico ha anche funzioni consultive e propositive: art. L 121-1, alinea II, del testo suddetto; inoltre, come tutte le autorità amministrative indipendenti francesi, la CNDP deve presentare annualmente un rapporto sull'attività svolta.

a conclusione della procedura, il soggetto responsabile del progetto decide sull'attuazione del medesimo, eventualmente precisando le modifiche da apportarvi o le misure ritenute necessarie per recepire le indicazioni che ricava dal dibattito pubblico<sup>47</sup>.

La normativa sul *débat public* vigente in Francia, che ha avuto un'applicazione abbastanza estesa<sup>48</sup>, è stata valutata in modo complessivamente favorevole<sup>49</sup>: tale normativa, soprattutto riguardo alla configurazione della CNDP, ha costituito un modello significativo al quale avrebbe potuto ispirarsi il regolamento italiano disciplinante il dibattito pubblico.

#### **4. La disciplina del dibattito pubblico dettata dal regolamento attuativo del Codice degli appalti**

Dopo aver tratteggiato la disciplina del dibattito pubblico in vigore in alcune Regioni italiane e quella vigente in Francia, occorre soffermarsi sulla disciplina di esso dettata in Italia a livello nazionale dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76 attuativo del Codice degli appalti, che nel prosieguo denomineremo anche regolamento sul dibattito pubblico<sup>50</sup>, al fine di sottolineare le somiglianze e le differenze tra quest'ultima disciplina e le altre.

In linea generale (ossia prima di prendere in esame i singoli aspetti) deve rilevarsi che il d.p.c.m. n. 76/2018 è intervenuto non molto tempestivamente: il d. lgs. n. 50/2016, Codice degli appalti, sanciva il

---

<sup>47</sup> Sulla durata e sulla conclusione del dibattito pubblico si vedano rispettivamente l'art. L 121-11 e l'art. L 121-13 del testo cit. in nt. 45.

<sup>48</sup> Sui casi di effettuazione dei dibattiti pubblici, in particolare nell'ultimo decennio (solo nel 2015 ne sono stati effettuati sei), si veda il sito <https://www.debatpublic.fr> in cui altresì è pubblicato il rapporto riguardante l'attività svolta dalla Commissione nazionale del dibattito pubblico nel 2017 e si dà conto dell'ultima riunione della CNDP del 18 luglio 2018 (che tra l'altro riferisce della chiusura, il 29 giugno 2018, del dibattito pubblico relativo alla programmazione pluriennale sull'energia).

<sup>49</sup> Una valutazione favorevole riguarda anche l'operato della Commission nationale du débat public che opera in tempi brevi e assicura il corretto svolgimento dei dibattiti pubblici come sottolinea J.-F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission nationale du débat public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, p. 395. Peraltro, cioè sebbene tale istituto sia disciplinato e attuato da tempo nell'ordinamento francese, vi è chi afferma che «la France n'a pas encore, ou pas assez, la culture du débat public»: così P. ZÉMOR, *Développer en France une culture du débat public*, in *Revue française d'administration publique*, n. 156/2015, p. 1111.

<sup>50</sup> Su tale regolamento ved. U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) n. 3/2018 (tale lavoro è riferito al testo non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale, ma – come l'autore stesso riferisce – nelle more della registrazione da parte della Corte dei conti) e G. MANFREDI, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome Nimby*, in *Urbanistica e appalti* 2018, 5, p. 604 ss.

Sul testo nelle fasi precedenti di elaborazione si vedano D. ANSELMINI, *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D. P. C. M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it) *Astrid Rassegna* 23 ottobre 2017 e ancora più recentemente: V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 5/2018 (28 febbraio 2018); X. SANTIAPICHI, *Al via il "dibattito pubblico" per le grandi opere*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it) n. 3/2018 (28 marzo 2018); C. LOMBARDI – A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it) 15 luglio 2018 (aggiornato solo in una postilla finale).

termine – ordinario – di un anno dalla propria entrata in vigore, avvenuta il 19 aprile 2016, per l'adozione del regolamento attuativo sul dibattito pubblico, invece tale atto è stato adottato oltre due anni dopo la suddetta entrata in vigore. Peraltro occorre ricordare che il d. lgs. n. 56/2017, correttivo del Codice degli appalti, ha attribuito al d.p.c.m. ulteriori profili da disciplinare (soprattutto la Commissione per il dibattito pubblico) per cui la circostanza che il d.p.c.m. sia intervenuto quasi un anno dopo l'entrata in vigore del correttivo, avvenuta il 20 maggio 2017, ha consentito la disciplina di quei profili.

Il regolamento sul dibattito pubblico contiene una disciplina abbastanza dettagliata di tutti i punti riguardo a cui il Codice degli appalti aveva fatto rinvio ad esso, in particolare l'oggetto del dibattito pubblico e la relativa procedura di svolgimento nonché la Commissione per il dibattito pubblico, punti che verranno illustrati nel prossimo paragrafo.

L'iter di formazione del d.p.c.m. n. 76/2018 ha seguito gli adempimenti procedurali prescritti dal Codice degli appalti, in particolare sullo schema di regolamento sono stati acquisiti il parere della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali, quello del Consiglio di Stato e quello della commissione competente della Camera dei deputati<sup>51</sup>, mentre l'omologa commissione del Senato non ha espresso il suo parere nel termine fissato.

Con specifico riguardo al parere del Consiglio di Stato, merita ricordare che tale parere, espresso dalla Commissione speciale nell'adunanza del 7 febbraio 2018, è risultato sostanzialmente favorevole<sup>52</sup>; esso ha riguardato numerosi punti dello schema di regolamento, talora dando suggerimenti per una migliore formulazione di quest'ultimo, che sono stati accolti da parte governativa<sup>53</sup>; invece il parere ha rilevato due profili di criticità, che sono rimasti nel testo definitivo, circa la consistenza delle opere da sottoporre a

---

<sup>51</sup> Lo schema di decreto, corredato dei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, è leggibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it) XVII legislatura, *sub* Lavori, Attività d'indirizzo, controllo e consultiva, Atti governativi sottoposti a parere, atto n. 494; su tale sito è leggibile anche il parere della commissione competente della Camera dei deputati.

<sup>52</sup> La Commissione speciale del Consiglio di Stato (come si esprime nel considerato n. 2) «dà un giudizio di massima positivo alla disciplina dell'istituto del dibattito pubblico» poiché lo schema di d.p.c.m. ha «raggiunto un contemperamento tra l'esigenza di non allungare troppo i tempi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali... e quella di dare effettività al coinvolgimento dei cittadini, dei portatori di interessi e delle amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera. Questi ultimi... consentono al proponente di... scegliere se realizzare l'opera e quali modifiche apportare al progetto originale, con la conseguenza non solo di ottimizzare il progetto ma anche di diminuire il possibile contenzioso».

<sup>53</sup> Ad es. il parere (nel considerato n. 3) ha suggerito: con riguardo all'art. 4 d.p.c.m., di prevedere un numero dispari di membri della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, «per evitare situazioni di stallo nei casi in cui una decisione debba essere presa a maggioranza»; in riferimento all'art. 6, di prevedere che il coordinatore del dibattito pubblico sia un soggetto esterno all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore «al fine di garantire l'indipendenza e la terzietà» di tale figura, ma comunque un soggetto appartenente allo Stato-apparato poiché la funzione del coordinatore è «di estrema delicatezza e la sua opera di risoluzione dei conflitti e il compito di relazione finale incidono direttamente sui bisogni e le aspettative dei cittadini e delle istituzioni interessate, coinvolgendo margini di valutazione e di apprezzamento che esulano da un semplice incarico tecnico professionale».

dibattito pubblico e l'attività di monitoraggio dello svolgimento dei dibattiti pubblici, come si riferirà più ampiamente nel paragrafo che segue<sup>54</sup>.

Il d.p.c.m. n. 76/2018 è (come dispone il suo art. 9, comma 3) entrato in vigore decorsi sessanta giorni dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale: siccome è stato pubblicato il 25 giugno 2018, esso è divenuto vigente il successivo 24 agosto.

Il regolamento sul dibattito pubblico prevede la propria applicabilità, e quindi l'effettuazione obbligatoria di quest'ultimo, riguardo alle opere incluse nell'Allegato 1 per le quali il provvedimento di affidare l'incarico di redigere il progetto di fattibilità tecnico-economica<sup>55</sup> è stato adottato dopo l'entrata in vigore dello stesso d.p.c.m.; se invece il suddetto provvedimento è stato adottato prima di tale entrata in vigore, è consentita l'indizione volontaria del dibattito pubblico.

Il d.p.c.m. n. 76/2018 prevede inoltre che, entro due anni dalla propria entrata in vigore, potranno venir adottate, con la procedura stabilita dall'art. 22, comma 2, Codice degli appalti (la stessa seguita per adottare il suddetto d.p.c.m.), disposizioni integrative e correttive della disciplina del dibattito pubblico: tale previsione è significativa in quanto, dato che questo istituto non esisteva a livello nazionale prima del 2016, la sua prima regolazione potrebbe rendere evidente la necessità di apportare modifiche.

Il regolamento sul dibattito pubblico, pur non citando mai le discipline di quest'ultimo contenute nelle leggi regionali né nella normativa francese, su molti aspetti dispone in maniera simile ad esse; invece su altri punti se ne differenzia in modo significativo.

## **5. I singoli aspetti della disciplina: a) l'oggetto del dibattito pubblico e i soggetti interessati ad esso; b) la Commissione nazionale per il dibattito pubblico; c) le modalità di svolgimento del dibattito pubblico; d) gli effetti del dibattito pubblico**

Passando ad analizzare distintamente i vari profili della disciplina<sup>56</sup> del dibattito pubblico dettata dal d.p.c.m. n. 76/2018, ci si sofferma sull'oggetto di esso e sui soggetti che vi intervengono, sulla procedura di effettuazione e sulle conseguenze del medesimo; ma preliminarmente deve rilevarsi che nel regolamento in esame viene fornita un'accurata definizione dell'istituto in parola<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. note 62 e 67 e testo relativo.

<sup>55</sup> Al riguardo cfr. par. seguente *sub a*).

<sup>56</sup> Nel prosieguo ci si soffermerà sui contenuti della disciplina; riguardo alle modalità di redazione della medesima U. ALLEGRETTI, *Un caso...*, cit., p. 4, parla di «testo... di buona fattura» che rivela da parte dei redattori «una scrittura accurata e consapevole».

<sup>57</sup> Lo schema di regolamento (art. 1) enunciava anche le finalità perseguite dal dibattito pubblico, ossia migliorare la qualità della progettazione e l'efficacia delle decisioni pubbliche, mediante la più ampia partecipazione degli interessati: tali finalità non sono state previste nel d.p.c.m. n. 76/2018 anche se il riferimento ad esse avrebbe consentito di inquadrare meglio il suddetto istituto come forma di realizzazione del principio democratico.

Il d.p.c.m. (nell'art. 2) definisce il dibattito pubblico quale «processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1»: si tratta di una definizione precisa nella parte iniziale poiché mette in rilievo il carattere dinamico del dibattito pubblico e le tre attività che vi confluiscono ossia il rendere noto che s'intende realizzare un'opera, il mobilitarsi degli interessati ed il loro confrontarsi pubblicamente sulle problematiche relative alla realizzazione di tale opera; la definizione invece è meno perspicua nella parte finale dopo l'aggettivo «pubblico», la quale avrebbe potuto essere meglio e più in sintesi formulata così «sulla realizzazione delle opere di cui all'Allegato 1».

Il suddetto d.p.c.m. torna sul profilo definitorio del dibattito pubblico in uno degli ultimi articoli (precisamente nell'art. 8, comma 2) specificando che 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». Tale disposto è apprezzabile perché, oltre a precisare le attività ricomprese nel dibattito pubblico (attività conoscitiva, ponderativa, propositiva), sottolinea che esso va svolto con modalità diverse a seconda del contesto di riferimento per cui, se il dibattito pubblico è un istituto unitario, invece molteplici saranno le fattispecie dei dibattiti pubblici suscettibili di realizzarsi.

La definizione del dibattito pubblico contenuta nel d.p.c.m. è simile a quella dettata dalle leggi toscane e pugliesi esaminate nel secondo paragrafo, anzi ancora più precisa perché enuclea i vari profili dell'aspetto definitorio.

a) Tra gli aspetti della disciplina sopra elencati, il d.p.c.m. n. 76/2018 anzitutto individua l'oggetto e l'ambito di applicazione del dibattito pubblico: l'oggetto di esso (art. 1) è dato dai progetti di fattibilità, ovvero dai documenti di fattibilità delle alternative progettuali, delle opere elencate nell'allegato 1 che costituisce parte integrante del d.p.c.m.

Riguardo al livello progettuale a cui è collocabile il dibattito pubblico, si tratta del progetto di fattibilità oppure del documento di fattibilità delle alternative progettuali, previsti entrambi dall'art. 23 del Codice dei contratti pubblici<sup>58</sup>: il suddetto dibattito dunque deve intervenire sui progetti non ancora definitivi

---

<sup>58</sup> Il progetto di fattibilità è previsto dal comma 1 dell'art. 23 Codice degli appalti ed è il primo dei tre livelli progettuali ivi indicati (progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo): il successivo comma 3 attribuisce ad un decreto del Ministro delle infrastrutture il compito di definire i contenuti della progettazione nei tre livelli suddetti.

Il documento di fattibilità delle alternative progettuali è previsto dal comma 5 del medesimo art. 23, il quale stabilisce che ai fini dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi di elaborazione, nella prima delle quali il progettista individua e analizza le possibili soluzioni progettuali alternative nonché redige il suddetto documento.

cioè suscettibili di modifiche, magari in accoglimento delle risultanze di esso, ma la formulazione del disposto del d.p.c.m. è a prima vista – appunto per il riferimento implicito all’art. 23 Cod. app. - meno chiara di quelle contenute nelle leggi toscana e pugliese, le quali prevedono che il dibattito pubblico può svolgersi non oltre l’avvio della progettazione definitiva<sup>59</sup>.

Riguardo alle opere sulla cui realizzazione può svolgersi il dibattito pubblico, esse risultano interventi riconducibili a dodici tipologie<sup>60</sup>: alcune concernenti i trasporti (autostrade e strade extraurbane principali, tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, aeroporti, porti marittimi commerciali, interporti), altre relative alla tutela dell’ambiente (interventi per la difesa del mare e delle coste, piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi, impianti destinati a trattenerne le acque, opere che prevedano trasferimento d’acqua tra Regioni diverse), altre ancora riguardanti l’energia (elettrodotti aerei, infrastrutture energetiche) ed infine le infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico. Il dibattito pubblico si svolge sulle opere summenzionate solo qualora superino certe soglie dimensionali, indicate nell’Allegato, diverse per le varie tipologie di opere, ma riconducibili a due criteri: l’ampiezza dell’opera o il suo valore economico<sup>61</sup>.

Si tratta di una disciplina più ampia e dettagliata di quella contenuta nelle leggi toscana e pugliese perché individua numerose opere, elencandole in un apposito allegato, mentre le suddette leggi regionali indicano poche opere, senza rinviare ad allegati.

L’ambito di applicazione del dibattito pubblico è disciplinato dal d.p.c.m. (art. 3) in maniera da far emergere casi di obbligatorietà e casi di facoltatività dell’effettuazione di esso: per l’esattezza l’art. 22, comma 2, Codice demanda al d.p.c.m. la previsione dei casi in cui il dibattito pubblico risulta obbligatorio, ma non esclude che siano previsti anche casi di dibattito pubblico facoltativo, come invero è stato fatto dal d.p.c.m. che ha così ampliato la sfera di operatività dell’istituto. La previsione di dibattiti pubblici obbligatori e facoltativi è un aspetto apprezzabile del regolamento in parola, che dispone similmente alle leggi regionali più sopra menzionate, mentre si differenzia dalla disciplina francese, ove l’obbligatorietà e

---

Sull’effettuazione del dibattito pubblico nelle more dell’entrata in vigore del decreto di cui all’art. 23, comma 3, Codice ved. art. 10, comma 2, d.p.c.m. n. 76/2018.

<sup>59</sup> Ma il d.p.c.m. n. 76/2018 in un altro disposto (art. 5, comma 1) contiene una formula simile a quelle delle leggi toscana e pugliese, stabilendo che, nei casi di effettuazione facoltativa del dibattito pubblico (v. prosieguo del nostro testo), il dibattito medesimo «non può svolgersi oltre l’avvio della progettazione definitiva».

<sup>60</sup> Il numero di tipologie menzionate dal d.p.c.m. è il doppio di quelle previste dalla legge toscana (sei) e quasi il doppio di quelle indicate dalla legge pugliese (sette): può dunque affermarsi che l’ambito di operatività del dibattito pubblico su scala nazionale è più ampio ed articolato di quello dei dibattiti pubblici a livello regionale.

<sup>61</sup> L’art. 3, comma 2, del d.p.c.m. prevede che i parametri di riferimento delle soglie dimensionali previsti nell’Allegato siano ridotti del cinquanta per cento per gli interventi che incidano su particolari oggetti come i beni iscritti nella Lista del patrimonio mondiale dell’Unesco: secondo U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione...*, cit., p. 6 simile deroga avrebbe dovuto essere prevista anche per i beni – sebbene non iscritti nella Lista Unesco – vincolati dal Ministro per i beni culturali.

la facoltatività riguardano non lo svolgimento del dibattito pubblico, ma l'attivazione dell'organo competente a deciderne l'effettuazione.

In base al d.p.c.m. il dibattito pubblico dev'essere svolto per le opere rientranti nelle tipologie e nelle soglie dimensionali indicate dall'Allegato 1: la statuizione dell'obbligo di svolgere il dibattito pubblico è significativa perché la previsione invece di quest'ultimo come facoltativo vanificherebbe l'utilità dell'istituto, nel senso che se nessuno lo chiedesse, non verrebbe mai svolto; peraltro nel testo definitivo del d.p.c.m. le soglie economiche delle opere oggetto obbligatoriamente del dibattito pubblico sono rimaste invariate rispetto allo schema di d.p.c.m., su cui il parere del Consiglio di Stato (v. paragrafo precedente) aveva rilevato che esse fossero «di importo così elevato da... rendere, nella pratica, minimale il ricorso a tale istituto»<sup>62</sup>.

Il dibattito pubblico può venire indetto per le opere riconducibili alle tipologie inserite nel medesimo Allegato che siano di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, su richiesta:

della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri interessati alla realizzazione dell'opera,

di un Consiglio regionale o del Consiglio di una Provincia o di una Città metropolitana o di un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati all'opera,

di uno o più Consigli comunali o Unioni di Comuni territorialmente interessati all'opera, se nel complesso rappresentativi di almeno centomila abitanti,

di almeno cinquantamila cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento,

di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi riguardanti le isole con non più di centomila abitanti e il territorio di Comuni di montagna.

Riguardo ai richiedenti, deve notarsi che sono menzionati non solo organi statali o degli enti territoriali substatali, ma anche un certo numero di soggetti privati: il d.p.c.m. qualifica questi ultimi in senso restrittivo come cittadini elettori mentre, secondo un criterio di maggior inclusione, avrebbe potuto – come fa la l. reg. Toscana n. 46/2013 – attribuire la facoltà di chiedere il dibattito pubblico alle persone residenti da un certo periodo di tempo e/o alle persone che abbiano compiuto almeno sedici anni.

Oltre a tali casi in cui viene chiesto, il dibattito pubblico può essere indetto di propria iniziativa dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore<sup>63</sup> della realizzazione dell'opera, qualora ne

---

<sup>62</sup> Istituto «che rappresenta invece una delle novità di maggior rilievo del nuovo Codice... e che, se bene utilizzato, potrebbe costituire anche un valido strumento deflattivo del contenzioso»: considerato n. 2 del parere, da cui è tratta anche la citazione riportata nel testo.

<sup>63</sup> Il d.p.c.m. si riferisce sempre a tali figure, su cui cfr. art. 3, comma 1, rispettivamente lett. a) e lett. e), Codice dei contratti pubblici, mentre non si riferisce mai ai «soggetti aggiudicatori» di cui all'art. 3, comma 1, lett. f) Cod., comprensivi anche dei soggetti privati assegnatari dei fondi, né agli «altri soggetti aggiudicatori» di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) Cod. cioè ai soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del codice: da ciò si desume

rilevi l'opportunità: anche se il d.p.c.m. non specifica ciò, è da ritenersi che l'indizione da parte dell'interessato possa avvenire anche su opere aventi una soglia dimensionale inferiore a quella delle opere su cui il dibattito pubblico è richiedibile da parte dei soggetti summenzionati ossia una soglia inferiore ai due terzi di quella prevista dall'Allegato 1.

Il d.p.c.m. prevede anche casi in cui il dibattito pubblico non si effettua, come gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica in base al regolamento UE n. 347 del 2013 (citato nel terzo paragrafo): quest'ultimo caso di esclusione evita una duplicazione di interventi della collettività che appesantirebbero il processo per realizzare le opere aventi un cospicuo impatto pubblico.

Mentre la disciplina dell'oggetto del dibattito pubblico è dettagliata, molto sintetica risulta quella dei soggetti interessati al medesimo: dei soggetti che possono chiederne l'indizione, nei casi di facoltatività di esso, si è detto poc'anzi; dei soggetti che possono parteciparvi il d.p.c.m. fa un cenno fugace nella parte finale dell'art. 8, comma 2, ove si riferisce a «cittadini, associazioni e istituzioni», configurando la platea dei soggetti abilitati ad intervenire nel dibattito pubblico<sup>64</sup> in maniera abbastanza ampia, ma comunque più restrittiva rispetto a quella delineata dalle leggi toscana e pugliese (illustrata nel par. 2). Invero anche nel caso dei soggetti partecipanti al dibattito pubblico, come in quello dei richiedenti l'indizione del medesimo, il d.p.c.m. ha riguardo ai soli cittadini, negando così la possibilità di partecipazione degli stranieri o apolidi residenti; quanto ai cittadini il d.p.c.m., mentre tra i soggetti richiedenti elenca i cittadini elettori, tra i partecipanti annovera i cittadini *tout court* senza esigere – ma neanche escludere – che siano solo maggiorenni: sul punto sarebbe stata invece auspicabile l'esplicita indicazione che possano partecipare o soltanto quanti hanno la maggiore età oppure anche gli aventi almeno sedici anni.

b) Il d.p.c.m. n. 76/2018 ai fini della corretta effettuazione del dibattito pubblico disciplina (art. 4) un apposito organo, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico, che nominalmente ricalca la *Commission nationale du débat public* francese, ma sostanzialmente differisce da questa per vari aspetti.

Sotto il profilo strutturale, il d.p.c.m. prevede che la Commissione è istituita con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti<sup>65</sup> presso il corrispondente Ministero ed è composta da quindici membri, il cui incarico ha durata quinquennale ed è rinnovabile solo una volta, e precisamente:

---

che il dibattito pubblico non possa venire indetto da soggetti privati, mentre le leggi toscana e pugliese prevedono che il dibattito pubblico sia effettuabile (dibattito facoltativo) anche su opere d'iniziativa privata. Secondo G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico...*, cit., p. 7, ente aggiudicatore (abilitato ad indire il dibattito pubblico) «potrebbe essere anche l'appaltatore privato aggiudicatario sotto forma di *general contractor*».

<sup>64</sup> Tale platea viene anche chiamata arena deliberativa. Parla di «legittimazione soggettiva lata» V. MOLASCHI, *Le arene deliberative...*, cit., p. 265.

<sup>65</sup> Il citato art. 4 prevede che il decreto ministeriale istitutivo della Commissione sia emanato entro quindici giorni dall'entrata in vigore del d.p.c.m.: siccome questo è divenuto vigente il 25 agosto 2018, la commissione avrebbe

due designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (di cui uno svolge le funzioni di Presidente della Commissione);

tre designati dal Presidente del Consiglio;

cinque designati rispettivamente dal Ministro dell'ambiente, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni culturali, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute;

cinque nominati dalla Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali, di cui due in rappresentanza delle Regioni, uno in rappresentanza dell'Unione Province italiane e due in rappresentanza dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani.

Il regolamento sul dibattito pubblico stabilisce dunque che la Commissione venga formata da membri sia scelti da organi statali (di livello governativo, non parlamentare) sia rappresentativi delle Regioni e degli enti subregionali: si tratta di una composizione mista, ma non paritaria poiché i membri di designazione statale sono il doppio degli altri; il regolamento in esame invece non prevede che i membri della Commissione abbiano requisiti di professionalità, ma la mancata previsione si spiega con l'esiguità delle competenze di tale organo.

Il d.p.c.m. non configura la Commissione nazionale per il dibattito pubblico come un organo indipendente<sup>66</sup> sia perché è incardinato presso l'esecutivo statale, politicamente orientato, sia perché i suoi membri sono in gran parte – cioè salvo quelli espressione delle autonomie territoriali – designati da membri dell'esecutivo stesso (Presidente del Consiglio e alcuni ministri); peraltro la configurazione della suddetta Commissione quale organo governativo in senso ampio non poteva venire modificata dal d.p.c.m. poiché discendeva dall'art. 22, comma 2, Codice degli appalti: già in quest'ultimo, prima che nel decreto attuativo, avrebbe dovuto essere sancita la qualificazione come autorità indipendente.

Riguardo alla natura dell'organo preposto al corretto svolgimento del dibattito pubblico, la disciplina dettata dal d.p.c.m. sulla Commissione nazionale del dibattito pubblico risulta dunque meno pregnante sia di quella contenuta nella legge toscana, ove l'Autorità regionale per la partecipazione è caratterizzata da requisiti di indipendenza, sia rispetto a quella vigente in Francia, ove la *Commission nationale du débat public* è qualificata e configurata come autorità amministrativa indipendente.

Sotto il profilo funzionale, il d.p.c.m. attuativo del Codice degli appalti elenca tre funzioni della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, di cui le prime due già prefigurate nel Codice degli appalti:

---

dovuto essere istituita entro il successivo 9 settembre: il termine – sia pur da poco – è decorso infruttuosamente, anche se risulta ordinario (e comunque molto breve).

<sup>66</sup> C. E. GALLO, *Il dibattito pubblico...*, cit., p. 133, sottolinea che la Commissione presenta scarso rilievo «non avendo nessun carattere di autorità indipendente ed essendo un semplice organo ministeriale».

funzione di monitoraggio: la Commissione monitora il corretto svolgimento della procedura del dibattito pubblico, garantisce che sia data pubblicità a tutte gli aspetti correlati ad esso ed organizza tali attività a livello territoriale coinvolgendo gli enti interessati;

funzione propositiva: la Commissione propone raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico;

funzione referente: la Commissione presenta al Governo e alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, una relazione sulle risultanze del monitoraggio svolto nel biennio precedente, evidenziando le criticità emerse nelle procedure svolte e suggerendo soluzioni per eliminare squilibri nella partecipazione e promuovere forme di contraddittorio (quest'ultima competenza rientrerebbe, per l'esattezza, nella funzione propositiva).

In particolare tra le competenze della Commissione riveste notevole rilievo l'attività di monitoraggio, sia contestuale allo svolgimento dei dibattiti pubblici, sia anche successiva cioè riferita ai dibattiti svolti nel biennio precedente: riguardo alla seconda, il parere del Consiglio di Stato (su cui v. *supra* in questo paragrafo) aveva rilevato che lo schema di d.p.c.m. la prevedeva «ma in modo poco incisivo»; tuttavia nel testo definitivo del regolamento la previsione è rimasta pressoché invariata, mentre avrebbero dovuto essere introdotti strumenti efficaci per potenziare tale monitoraggio<sup>67</sup>.

La Commissione nazionale del dibattito pubblico non ha alcun potere decisionale riguardo allo svolgimento del dibattito pubblico: sotto questo aspetto essa differisce sia dall'Autorità regionale per la partecipazione prevista dalla l. reg. Toscana n. 46/2013, che ha competenza ad indire e gestire i dibattiti pubblici<sup>68</sup>, sia - e ancora di più - dalla *Commission nationale du débat public* che decide o meno l'effettuazione del *débat public*.

c) Il d.p.c.m. n. 76/2018 disciplina poi dettagliatamente (artt. 5-8) le modalità di svolgimento del dibattito pubblico.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore individua il soggetto titolare del potere di indire il dibattito pubblico, comunicando l'avvenuta indizione alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico: la disposizione per cui il titolare di tale potere è scelto dal soggetto che intende realizzare l'opera suscettibile di essere sottoposta a dibattito pubblico, e quindi individuato volta per volta, è un disposto criticabile in quanto si può presumere che la scelta rispecchi gli interessi di tale soggetto, mentre sarebbe

---

<sup>67</sup> Dell'art. 4, comma 6, lett. e), il testo originario prevedeva «relazione sull'attività svolta nel biennio precedente», mentre il testo definitivo «relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte nel biennio precedente»; non è stato del tutto accolto il suggerimento del Consiglio di Stato di «potenziare l'attività di monitoraggio successivo»: considerato n. 2, del parere del Consiglio di Stato da cui è tratta anche la citazione riportata nel testo.

<sup>68</sup> Come afferma G. DI GASPARRE, *Il dibattito pubblico...*, cit., p. 6 «è stata disattesa» l'idea di affidare ad un'autorità indipendente la gestione dei dibattiti pubblici.

stato più opportuno prevedere l'indizione del dibattito pubblico da parte di un soggetto indicato in via generale a livello normativo.

Nello svolgimento del dibattito pubblico ha un ruolo fondamentale il coordinatore del dibattito pubblico, che viene scelto dal Ministero competente per materia tra i suoi dirigenti (se l'amministrazione è un Ministero, il coordinatore viene designato dalla Presidenza del Consiglio tra i dirigenti delle pubbliche amministrazioni estranee al Ministero interessato) e dev'essere un soggetto di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi ovvero nella gestione di attività di programmazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale, socio-economica. Al riguardo deve notarsi da un lato che le due forme di gestione sono diverse, per cui può risultare riduttivo chiedere l'alternatività della competenza; dall'altro lato che la previsione dei requisiti di professionalità del coordinatore è apprezzabile, compensando la mancata previsione di analoghi requisiti in capo alla Commissione nazionale del dibattito pubblico.

Il coordinatore summenzionato progetta le modalità di svolgimento del dibattito pubblico ed elabora il progetto di dibattito, favorisce il confronto tra i partecipanti facendo emergere tutte le posizioni in campo ed «evitando che ci siano posizioni non rappresentate» nonché cura «in modo oggettivo e trasparente» l'informazione al pubblico<sup>69</sup>; il coordinatore inoltre segnala alla Commissione eventuali anomalie e sensibilizza chi ha indetto il dibattito al rispetto dei tempi di svolgimento della procedura nonché redige la relazione conclusiva.

A sua volta l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve: elaborare, usando un linguaggio chiaro e comprensibile, il dossier di progetto dell'opera ove è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni proposte nonché le valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici; partecipare agli incontri previsti nell'ambito del dibattito pubblico e valutare i risultati emersi in quest'ultimo.

Il dibattito pubblico si avvia con la presentazione del dossier di progetto e la pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore e sul sito della Commissione nazionale per il dibattito pubblico; quest'ultimo ha una durata massima di quattro mesi dalla suddetta presentazione, ma la sua durata può essere prorogata dal titolare del potere di indire il dibattito pubblico, su proposta del coordinatore del medesimo, per due mesi in caso di comprovata necessità.

La disciplina dello svolgimento del dibattito pubblico è molto simile a quella dettata dalle leggi regionali, salvo riguardo al soggetto competente ad indirlo, che secondo il d.p.c.m. è scelto di volta in volta dal

---

<sup>69</sup> Citazioni tratte dall'art. 6, comma 6, rispettivamente lettere c) e d), d.p.c.m.: ciò, come rileva G. MANFREDI, *Il regolamento...*, cit., p. 607, vale ad «attenuare la c.d. asimmetria informativa tra i partecipanti al dibattito».

soggetto che intende realizzare l'opera, mentre secondo le leggi regionali risulta un organo previsto in via generale (l'Autorità per la partecipazione in Toscana, l'Ufficio della partecipazione in Puglia).

Un ultimo punto concernente l'organizzazione del dibattito pubblico riguarda le spese necessarie per farlo effettuare: il d.p.c.m. sancisce (art. 7, comma 1, lett. e) che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore provvede a sostenere i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico, specificando quanto previsto dall'art. 23, comma 11, Codice degli appalti (nel testo modificato dal decreto correttivo) il quale stabilisce che possono essere fatti gravare sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante gli oneri inerenti alla progettazione «compresi quelli relativi al dibattito pubblico». Come può agevolmente notarsi, il pagamento delle spese inerenti al dibattito pubblico da parte del soggetto interessato alla realizzazione dell'opera, mentre era configurato quale mera facoltà in base al Codice, diventa un vero e proprio obbligo alla stregua del d.p.c.m.; tale previsione risulta apprezzabile, poiché è difficile individuare un altro soggetto cui imporre il pagamento delle suddette spese.

d) Il d.p.c.m. attuativo del codice degli appalti disciplina infine (art. 9) l'esito del dibattito pubblico, che si esprime in due momenti.

Il coordinatore del dibattito pubblico, nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine summenzionato, presenta all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore e alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico una relazione conclusiva sull'andamento della procedura in cui: descrive le attività svolte, indicando fra l'altro il numero degli incontri e dei partecipanti nonché le modalità di gestione degli incontri; sintetizza in modo imparziale le posizioni emerse e le proposte formulate nel corso del dibattito; evidenzia le questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto a cui si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione nel dossier conclusivo.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, entro due mesi dal ricevimento della relazione del coordinatore, presenta il dossier conclusivo di cui dovrà tener conto nella predisposizione del progetto definitivo: nel dossier (art. 7, comma 1, lett. d) si evidenziano la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte.

Riguardo alle conseguenze del dibattito pubblico, la disciplina contenuta nel d.p.c.m. è molto simile a quella dettata nelle leggi regionali toscana e pugliese nonché a quella contenuta nella normativa francese: tra gli aspetti dell'istituto in parola può sostenersi che l'esito del dibattito pubblico risulti il carattere che maggiormente accomuna le esperienze italiane, sia quella statale sia quelle regionali, e l'esperienza francese.

## 6. Osservazioni conclusive sulla disciplina del dibattito pubblico contenuta nel regolamento attuativo del Codice degli appalti

Con l'entrata in vigore del d.p.c.m. n. 76/2018 l'istituto del dibattito pubblico è dunque divenuto suscettibile di applicazione a livello nazionale, mentre in precedenza era stato introdotto solo in due Regioni, che ne hanno anticipato l'operatività. Al riguardo potrebbe porsi il problema – cui si accenna soltanto – dei rapporti fra la disciplina statale del dibattito pubblico e quella regionale del medesimo: in caso di contrasto fra le due, dovrebbe prevalere la prima ed invero le leggi regionali menzionate contengono una sorta di clausola di salvaguardia della disciplina nazionale<sup>70</sup>.

Dopo aver preso in esame analiticamente la disciplina dettata dal d.p.c.m. n. 76/2018, merita svolgere su di essa qualche rilievo di sintesi, con riferimento da un lato alla disciplina del dibattito pubblico valevole a livello regionale (o meglio, nelle Regioni che lo hanno previsto) e dall'altro lato alla disciplina dello stesso istituto adottata in Francia<sup>71</sup>; i rilievi riguardano sia i contenuti della disciplina, sia la fonte in cui è inserita.

Per quanto riguarda i contenuti della disciplina, nel complesso – cioè al di là delle considerazioni svolte sui singoli aspetti – essa è da valutarsi positivamente circa alcuni profili, come l'oggetto del dibattito pubblico e l'esito del medesimo.

Alcuni rilievi critici possono svolgersi riguardo alla disciplina dei soggetti interessati al dibattito pubblico: sui soggetti che possono chiedere l'attivazione del dibattito pubblico e su quelli che possono parteciparvi il d.p.c.m. n. 76/2018 è piuttosto restrittivo, a differenza delle leggi toscana e pugliese<sup>72</sup>; inoltre non sono previsti meccanismi che incentivino la partecipazione al dibattito pubblico, soprattutto dei cosiddetti soggetti deboli, e garantiscano che esso sia privo di condizionamenti: invero un dibattito pubblico risulterebbe scarsamente efficace se vi partecipassero pochi tra i soggetti abilitati a parteciparvi e se i partecipanti fossero condizionati da un singolo individuo o gruppo organizzato che monopolizzi lo svolgimento del dibattito.

La principale critica però concerne la disciplina della Commissione nazionale per il dibattito pubblico sia dal punto di vista strutturale, poiché è configurata quale organo operante nell'ambito dell'esecutivo

---

<sup>70</sup> Cfr. l'art. 8, comma 6, lett. a), l. reg. Toscana n. 46/2013, in base al quale per le opere nazionali su cui la Regione è chiamata ad esprimersi il dibattito pubblico «si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga» a quanto previsto dalla legge regionale (siccome nel 2013 la normativa statale non era ancora stata adottata, il legislatore toscano ha anticipato la soluzione del problema che si sarebbe posto) e l'art. 7, comma 6, l. reg. Puglia n. 28/2017 contenente una disposizione quasi identica: quest'ultimo disposto non è stato oggetto del ricorso alla Corte costituzionale contro la legge pugliese menzionato in nt. 24.

<sup>71</sup> Il Codice degli appalti «ha preso ispirazione dal modello francese, rielaborandolo, però, “all'italiana”: l'istituto italiano presenta infatti... non poche differenze rispetto a quello d'Oltralpe»: V. MOLASCHI, *Le arene deliberative...*, cit., p. 259.

<sup>72</sup> Come si è già posto in rilievo nel paragrafo precedente sub a).

anziché come autorità amministrativa indipendente, sia dal punto di vista funzionale, in quanto non ha il potere di indire i dibattiti pubblici, obbligatori e facoltativi nei casi normativamente previsti, ma solo di monitorarne lo svolgimento<sup>73</sup>; del resto deve osservarsi che l'art. 22 Codice delinea la Commissione quale organo di livello ministeriale ed attribuisce ad essa il mero compito di monitoraggio dei dibattiti pubblici, per cui il d.p.c.m. non poteva modificare né la natura né la principale funzione di essa.

Il d.p.c.m. n. 76/2018 delinea dunque un modello di *governance*<sup>74</sup> del dibattito pubblico che differisce per un verso dal modello regionale o meglio toscano<sup>75</sup>, ove sussiste un organo indipendente (l'Autorità regionale per la partecipazione) che ha competenza ad indire i dibattiti pubblici<sup>76</sup>, obbligatori e facoltativi, e per altro verso dal modello francese, in cui esiste un'autorità amministrativa indipendente che addirittura decide sull'effettuazione o meno dei dibattiti pubblici, dei quali non è in nessun caso prevista l'obbligatorietà.

Il modello introdotto dal regolamento sul dibattito pubblico recentemente adottato in Italia a livello statale è assai sfumato e ciò potrebbe influire negativamente sulla corretta attuazione di tale istituto; dei due modelli suddetti sembra preferibile non tanto quello francese, che configura la *Commission nationale du débat public* come autorità indipendente e le attribuisce un'ampissima discrezionalità nel decidere lo svolgimento dei dibattiti pubblici, quanto piuttosto il modello regionale toscano, ove la caratteristica di indipendenza dell'Autorità regionale per la partecipazione coesiste con la previsione normativa di casi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio.

Per quanto concerne la fonte (d.p.c.m.) della disciplina del dibattito pubblico, può svolgersi un duplice rilievo critico.

Anzitutto è criticabile il fatto che la regolazione del dibattito pubblico sia contenuta solo in minima parte in un decreto legislativo e in gran parte in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; invece sarebbe stato preferibile che la disciplina del suddetto istituto fosse stata dettata quasi per intero dalla fonte legislativa, come appunto avviene a livello regionale e in Francia.

---

<sup>73</sup> Invece quasi tutti i progetti di legge menzionati in nt. 2 (salvo la p.d.l. Sen 1724) prevedevano un organo indipendente e dotato del potere di deliberare l'avvio dei dibattiti pubblici: v. soprattutto la p.d.l. Sen 1845.

<sup>74</sup> Viene utilizzato un termine di cui spesso si abusa, ma che sembra appropriato in quanto è riferibile alle tre situazioni: italiana statale, italiana regionale e francese.

<sup>75</sup> La caratteristica di indipendenza dell'organo che sovrintende allo svolgimento dei dibattiti pubblici non è prevista dalla legge pugliese (che colloca tale organo nella sfera dell'esecutivo regionale), ma solo da quella toscana.

<sup>76</sup> Sotto il profilo dell'autorità competente riguardo all'effettuazione dei dibattiti pubblici – configurata come autorità indipendente dalla l. reg. Tosc. n. 46/2013, non invece dal Codice degli appalti e dal regolamento attuativo – deve osservarsi che un dibattito pubblico da svolgere in Toscana sarebbe maggiormente garantito se riguardasse un'opera rilevante solo all'interno della Regione (perché si seguirebbe la disciplina regionale) che se concernesse un'opera di rilevanza nazionale, ma incidente – anche – sul territorio della Regione (perché si applicherebbe la normativa statale).

Inoltre può rilevarsi che il dibattito pubblico viene disciplinato in una normativa settoriale, ossia dal Codice degli appalti e da un decreto attuativo (ma ciò avviene anche in Francia, ove la previsione di tale istituto è stata inserita nel Codice dell'ambiente); invece sarebbe stato preferibile che il suddetto dibattito fosse regolato in una normativa di carattere più generale che prevedesse la partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche<sup>77</sup>, come avviene a livello regionale: tale sede della disciplina accentuerebbe il valore del dibattito pubblico come modalità di esplicarsi del diritto di partecipazione sancito dall'art. 3 della Carta costituzionale<sup>78</sup>.

L'introduzione del dibattito pubblico nel Codice degli appalti e nel suo regolamento attuativo dev'essere valutata in senso favorevole, soprattutto se risulterà un primo passo verso l'estensione generalizzata di tale istituto nell'ordinamento italiano; eventuali altri aspetti problematici del d.p.c.m. n. 76/2018 potranno essere corretti attraverso una modifica di quest'ultimo<sup>79</sup>.

Al di là dei contenuti e della fonte della disciplina del dibattito pubblico, la valutazione su tale istituto dipenderà anche e soprattutto dalla sua attuazione<sup>80</sup>, la quale dimostrerà l'effettiva utilità del medesimo: al riguardo però occorre lasciar trascorrere un certo lasso temporale al fine di consentire lo svolgimento di alcuni dibattiti pubblici; nell'applicare l'istituto in esame dovrà evitarsi il duplice pericolo che il dibattito pubblico considerato da chi lo indice quale ulteriore aggravamento della procedura di realizzazione di un'opera e da chi vi partecipa come uno strumento senza alcuna (neanche lieve) incidenza su tale procedura<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> A giudizio di M. P. CHITI, *Le modifiche...*, cit., p. 455 le previsioni sul dibattito pubblico avrebbero trovato miglior sede nella legge sul procedimento amministrativo; secondo A. AVERARDI, *L'incerto ingresso...*, cit., p. 508 il suddetto istituto avrebbe dovuto essere disciplinato in una legge sulla partecipazione degli interessati alle decisioni pubbliche.

<sup>78</sup> Si vedano U. ALLEGRETTI, *Un caso...*, cit., p. 2 (l'introduzione del dibattito pubblico «fa fare un passo avanti allo stato del nostro ordinamento nella direzione della democrazia partecipativa») e C. E. GALLO, *Il dibattito pubblico...*, cit., p. 126 (il dibattito pubblico è un «mezzo per ampliare la democrazia rappresentativa attraverso la democrazia deliberativa»).

<sup>79</sup> Come afferma G. MANFREDI, *Il regolamento...*, cit., p. 608: forse il D.P.C.M. n. 76 «è destinato a essere una sorta di sperimentazione, che potrà contribuire a individuare le criticità... e a elaborare per esse dei rimedi: e d'altro canto, se si considera che gli istituti della democrazia rappresentativa dopo secoli di funzionamento sono ancora in evoluzione, non si può pensare che i ben più giovani istituti della democrazia partecipativa e deliberativa non abbiano bisogno di sperimentazioni e di correzioni».

<sup>80</sup> U. ALLEGRETTI, *op. ult. cit.*, p. 12 sia pure con una «venatura di scetticismo» auspica fortemente che il dibattito pubblico venga applicato, anche perché si tratta (p. 11) di una «filosofia pratica per un nuovo modo di procedere nelle opere pubbliche».

<sup>81</sup> Si è tratto spunto da L. TORCHIA, *Il nuovo Codice...*, cit., p. 609: «Il dibattito pubblico è uno strumento utile se riesce a far uscire i processi decisionali dal doppio stallo che si crea quando c'è da una parte una pubblica amministrazione arroccata su una scelta che ha già fatto e dall'altra soggetti o comitati arroccati sull'opposizione pregiudiziale a quella scelta. In assenza di soluzioni equilibrate il rischio è che il dibattito pubblico sia visto dalla pubblica amministrazione come una ulteriore incombenza o adempimento e dai privati come uno strumento di legittimazione surrettizia di scelte già fatte».