

28 FEBBRAIO 2018

# Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti

di Vanessa Manzetti

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Pisa

# Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti\*

**di Vanessa Manzetti**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Pisa

**Sommario:** 1. Premessa metodologica. 2. La istituzionalizzazione del dibattito pubblico. 3. La disciplina nel nuovo codice dei contratti e nello schema di dpcm: parziale richiamo al modello del *débat public* francese. 4. Il dibattito pubblico quale strumento nuovo di *amministrazione partecipata*: limiti. 4.1.(segue)... L’incerto assetto normativo e la fragile configurazione di un diritto alla partecipazione. 4.2.(segue)... Il “difficile” rapporto tra l’art. 22 del nuovo codice dei contratti pubblici e le leggi regionali in materia di dibattito pubblico. 4.3.(segue)... L’atecnica riduzione ai minimi termini dell’oggetto del dibattito pubblico. 4.4.(segue)... L’ambigua individuazione del soggetto responsabile del procedimento di dibattito pubblico. 5. Il necessario bilanciamento tra procedura partecipativa, semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento. 6. La questione aperta della tutela dei soggetti della procedura partecipativa. 7. Alcune prime considerazioni conclusive.

## 1. Premessa metodologica

Il presente lavoro nasce dagli stimoli che sono emersi dal dibattito svoltosi sui processi evolutivi e sulle trasformazioni del diritto amministrativo, in occasione della giornata di studi in onore del professore Massera<sup>1</sup>.

Quanto alla scelta di prendere in esame un istituto interdisciplinare come il “dibattito pubblico”, questa trova fondamento proprio nelle implicazioni giuridiche che un istituto del genere determina nell’ambito del procedimento di approvazione di opere pubbliche e che rispecchia quelle riflessioni che Massera, nell’*incipit* alla “prefazione” del suo ultimo lavoro monografico, faceva, affermando di essere tra coloro “che ritengono che la spesso evocata immagine della *fine del territorio* rappresenti anche, sempre figurativamente, l’abbattimento dei confini tra i saperi e che il nostro tempo sia piuttosto l’epoca delle sovrapposizioni e delle contaminazioni disciplinari”<sup>2</sup>.

Considerazioni suggestive che evidenziano come le contaminazioni con le altre discipline, esprimano il processo di trasformazione dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche tra democrazia

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Giornata di studi in onore del prof. Alberto Massera “Passato e presente del diritto amministrativo”, Pisa, 8 marzo 2017.

<sup>2</sup> A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa, 2012.

rappresentativa e democrazia partecipativa, di cui l'istituto del "dibattito pubblico" ne costituisce, appunto, la più evidente e significativa rappresentazione<sup>3</sup>.

Infatti il substrato che ha determinato questo mutamento di prospettiva, altro non è che il segno emergente dei cambiamenti che hanno caratterizzato le società moderne, in cui istanze e interessi diversi si sono venuti a contrapporre sfociando spesso in vere e proprie situazioni di "conflittualità" sociale a cui il sistema politico non è stato in grado di dare soluzione, alimentando così nei cittadini una sfiducia nei confronti delle istituzioni tutte e nell'agire delle amministrazioni pubbliche.

In sostanza si è venuto a delineare un "circuito a catena" ove la crisi del sistema politico ha portato con sé la crisi del modello tradizionale di amministrazione, espressione stessa della democrazia rappresentativa, conducendo all'affermazione crescente di modelli di amministrazione condivisa<sup>4</sup> e di sistemi di democrazia partecipativa<sup>5</sup>.

Ebbene, l'introduzione dell'istituto del "dibattito pubblico" come fase obbligatoria del procedimento inerente l'approvazione delle *grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale* quale previsto dall'art. 22 del nuovo codice dei contratti (decreto legislativo n. 50 del 2016)<sup>6</sup>, costituisce una delle più evidenti espressioni di questo processo di trasformazione del diritto amministrativo, tanto che fin da subito una parte autorevole della dottrina si è posta l'interrogativo se fosse più esatto parlare di "un codice nuovo" piuttosto che di "un nuovo codice"<sup>7</sup>, in quanto le nuove regole dei contratti sono indicative non soltanto di logiche di semplificazione, di trasparenza, di buon andamento dell'amministrazione, ma anche

---

<sup>3</sup>G. DI GASPARÉ, *Il dibattito tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2017, pp. 7-8. Per approfondimenti sul tema si rinvia a U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010

<sup>4</sup>Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politiche costituzionali*, vol. 3/4, 1997, p. 30 ss.

<sup>5</sup>U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa nella "società liquida" e nella crisi della democrazia*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Atti del Convegno tenuto a Cagliari nel 2008, Monfalcone, 2009, pp. 17-28.

<sup>6</sup>Con la definizione "codice dei contratti" ci si riferisce al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", ampiamente modificato con la complessiva "Riforma del codice" avvenuta con il d.lgs. n. 50/2016 "attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" ("nuovo codice dei contratti"). Nuovo codice che è stato recentemente modificato dal decreto correttivo (Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 5 maggio 2017, n. 103 ed entrato in vigore il 20 maggio 2017) e dal decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96. Sul punto cfr. G. MASTRODONATO, *Decisioni amministrative e partecipazione nella disciplina degli appalti pubblici*, Relazione Convegno Aipda 5-7 ottobre 2017 "Decisioni amministrative e processi deliberativi", in [www.aipda.it](http://www.aipda.it); A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del "dibattito pubblico"*, Relazione Convegno Aipda 5-7 ottobre 2017 "Decisioni amministrative e processi deliberativi", in [www.aipda.it](http://www.aipda.it).

<sup>7</sup>L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2016, p. 605.

di un nuovo modello di “procedimento amministrativo partecipato”. Ed è dunque evidente che un istituto che esprime questo processo di trasformazione e che pone l’amministrazione di fronte ad un diverso *iter* dei processi decisionali, merita una qualche riflessione<sup>8</sup>.

## 2. La istituzionalizzazione del dibattito pubblico

Un’analisi giuridica dell’istituto del “dibattito pubblico” pone subito un problema di delimitazione del campo di indagine, in quanto questa rischia di essere fortemente inficiata dal substrato ideologico che “gira intorno” agli “istituti di democrazia partecipativa” e che, appunto, risente delle contaminazioni di altre discipline, trattandosi di materia che è sempre stata oggetto di indagini di carattere sociologico, politologico e financo filosofico.

Infatti con il termine “dibattito pubblico” ci si riferisce ad un preliminare passaggio procedurale di confronto tra pubblica amministrazione e privati interessati nell’*iter* di formazione delle decisioni pubbliche che sino ad ora ha riguardato materie particolarmente sensibili come l’ambiente ed il governo del territorio (si pensi alle innovazioni in materia di procedure di VIA)<sup>9</sup>. Confronto, ovviamente, finalizzato a dirimere e, possibilmente, a prevenire i conflitti ambientali, sempre più caratterizzati da veri e propri conflitti sociali, economici e culturali, capaci, attraverso varie forme di opposizione, di ritardare o addirittura di “bloccare” la realizzazione di opere necessarie allo sviluppo e alla ripresa economica di un territorio<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Per un approfondimento generale sul tema si veda G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Milano, 2010.

<sup>9</sup> Merita ricordare che proprio in materia ambientale l’art.24-bis del d.lgs. n.152/2006 così come introdotto dall’art. 13 del d.lgs. n. 104 del 2017, ha previsto uno strumento di partecipazione che si svolge nella forma dell’inchiesta pubblica con oneri a carico del proponente nel rispetto del termine massimo di novanta giorni. L’inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall’autorità competente. L’autorità competente cui la norma fa riferimento è definita dall’art. 5, lettera p) dello stesso decreto legislativo n. 152/2006 come la pubblica amministrazione cui compete l’adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l’elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi e l’adozione dei provvedimenti di VIA. Infatti il d.lgs. n. 104/2017 relativo alla “Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge n. 114/2015”, all’art. 25 prevede che con un successivo decreto ministeriale saranno disciplinate le modalità di svolgimento e gestione della procedura di inchiesta pubblica di cui all’art. 24 *bis* del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>10</sup> Un esempio significativo di opposizione è quella denominata sindrome *Nimby* (*Not In My Back Yard*), che identifica l’opposizione di uno o più membri di una comunità locale a ospitare opere d’interesse generale sul proprio territorio, pur riconoscendone, a volte, la desiderabilità sociale, quali l’installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, una scuola, un centro commerciale, un ospizio, grandi vie di comunicazione. Si veda L. TORCHIA, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l’identificazione di possibili rimedi*, in F. BALASSONE – P. CASADIO (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011, p. 357.

Contro tali forme di opposizione le amministrazioni pubbliche, *rectius* gli amministratori pubblici, hanno assunto, nella maggioranza dei casi, posizioni di chiusura, forti della loro legittimazione democratica<sup>11</sup>, creando un circuito vizioso che ha aggravato le situazioni di conflittualità, come è accaduto in Francia per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità TGV Lione-Marsiglia, che ha portato il governo francese ad introdurre l'istituto del “*débat public*” con il fine di prevenire o di attenuare le situazioni di conflittualità<sup>12</sup>.

Infatti la caratteristica distintiva dell'istituto del dibattito pubblico rispetto ad altre forme di mediazione e di conciliazione che intervengono quando il conflitto è già esploso, è proprio quella di perseguire una finalità di “prevenzione” della conflittualità sociale, mediante l'attivazione di strumenti di confronto diretto tra le controparti (cittadini singoli e associati, pubbliche amministrazioni, operatori), prima che il processo decisionale dell'amministrazione pubblica si sia perfezionato, e comunque, prima che il conflitto si sia manifestato. La *ratio* dell'istituto sarebbe dunque quella di operare in situazioni di conflitto potenziale. Il che rende evidente che se, per un verso, l'attivazione del dibattito in tale fase preliminare implica una finalità di prevenzione del conflitto, in quanto conduce ad una decisione *lato sensu* condivisa (ovvero condivisa anche nelle ipotesi di “non condivisione”, dato il ricorso ad una adeguata e dettagliata motivazione), per altro verso rende il confronto tra i soggetti pubblici e privati molto più difficile, in considerazione dei differenti *deficit* informativi in cui si trovano le parti e dei diversi interessi di cui sono

---

<sup>11</sup> Il c.d. comportamento *DAD -Decide, Announce, Defend*. Si veda per approfondimenti L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, p. 34. L'A. sottolinea che “l'amministrazione prende la decisione al chiuso, soltanto alla fine quando la scelta è consolidata la annuncia al pubblico, a questo punto si apre un vero proprio assalto alla diligenza e il proponente sarà costretto a difendere la scelta compiuta senza avere la possibilità di migliorarla o di metterla in discussione. La sindrome DAD è molto pericolosa, rischia di portare allo stallo, al muro contro muro”.

<sup>12</sup> Cfr. *Loi n. 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*, c.d. legge *Barnier*. La normativa francese in materia di *débat public*, considerata l'idealtipo dei modelli di dibattito pubblico, è stata oggetto di un complesso percorso evolutivo, che ha portato ad una sua forte rivisitazione. Evoluzione che risponde alla nuova configurazione del *débat public* nel sistema delle fonti, quale espressione del “nuovo” diritto di natura costituzionale di partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche in materia ambientale (in senso lato). Principio, si ricorda, espressamente affermato nella *Charte de l'environnement* che è stata “*adossée à la Constitution*” ad opera della l. cost. n. 205/2005, acquisendo, così, pieno valore costituzionale. Il termine “*addossée*”, cioè addossata alla Costituzione, è una espressione (atecnica) coniata dalla dottrina francese. “*Addossement*” che comporta in sostanza un posizionamento della *Charte* di fianco alla Costituzione e non dentro questa. La *Charte* sarà perciò modificabile più facilmente senza dover necessariamente toccare le altre norme costituzionali, sempre però rispettando la procedura di revisione costituzionale. Per approfondimenti si veda D. AMIRANTE, *Saggi*, in S. GRASSI, (a cura di) *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 339. In particolare, la rivisitazione della normativa in materia di *débat public* ha interessato le disposizioni concernenti la *Commission Nationale du Débat Public*, integrandone e rafforzandone le funzioni, nonché garantendone l'indipendenza e la terzietà. Si veda per approfondimenti sul modello francese, B. DELAUNAY, *La ré□ forme de la procé□ dure du dé□ bat public entre en vigueur*, in *AJDA*, 2002, 1447 ss.; B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, 2006, p. 2323; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 14; Y. MANSILLON, *L'esperienza del débat public in Francia*, in *Dem. e dir.*, 2006, p. 101.

portatori<sup>13</sup>. Criticità che il modello francese di *débat public* sembrerebbe aver risolto con una disciplina puntuale e chiara del procedimento decisionale, rafforzata dal filtro della *Commission National du débat public*, chiarezza che invece, ad una prima lettura, non sembrerebbe emergere dal tenore dell'art. 22 del nuovo codice dei contratti che ha appunto introdotto l'istituto del dibattito pubblico nel procedimento di approvazione delle grandi opere pubbliche.

### **3. La disciplina nel nuovo codice dei contratti e nello schema di dpcm: parziale richiamo al modello del *débat public* francese**

In un contesto di fermento e di dinamismo degli istituti di democrazia partecipativa<sup>14</sup>, si inseriscono le norme del nuovo codice dei contratti relative all'introduzione del dibattito pubblico come fase obbligatoria della procedura di approvazione delle opere pubbliche di maggiore impatto (art. 22)<sup>15</sup>.

È evidente che tale norma risponde innanzitutto all'esigenza di introdurre, dopo i molti tentativi legislativi<sup>16</sup> e le iniziative avviate in occasione della realizzazione di opere pubbliche di grande impatto<sup>17</sup>, una normativa di livello nazionale (seppur in una legge di settore) sul dibattito pubblico per le grandi opere che risponda a problemi su scala più vasta di quella prettamente regionale ove alcune regioni già avevano normato l'istituto (Toscana, Emilia Romagna, Umbria)<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Si tratta, è evidente, di un elemento comune a tutti gli strumenti di democrazia partecipativa.

<sup>14</sup> A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. di dir. pub.*, fasc.4, 2015, p. 1173.

<sup>15</sup> Con maggiore precisione bisogna ricordare che nella prima versione del testo presentato dal Governo nel novembre 2014 non si faceva menzione alcuna del dibattito pubblico. L'inserimento è avvenuto nel testo proposto dalla 8<sup>o</sup> Commissione permanente "lavori pubblici, comunicazioni," testo in cui, inoltre, era esplicitato che le forme di dibattito pubblico fossero: "ispirate al modello del *débat public* francese". Questa frase è stata poi espunta nel corso dei lavori parlamentari. Per approfondimenti sull'art. 22 del codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/2016) si veda M. IMMORDINO, *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, in *Codice dei contratti pubblici*, G. M. ESPOSITO (a cura di), Torino, 2017, p. 191 ss; F. KARRER – A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public all'italiana, ovvero come mutare nozioni senza innovare comportamenti*, in *Aperta Contrada*, 2016, 1 ss.; A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 505 ss.

<sup>16</sup> Si ricordano in materia di dibattito pubblico i tre disegni di legge (d.d.l. n. 1845 del marzo 2015, d.d.l. n. 1724 del dicembre 2014, d.d.l. n. 980 del luglio 2013) presentati al Senato, ed attualmente in discussione presso le competenti commissioni in sede referente, e le tre proposte di legge (p.d.l. n. 2740 del novembre 2014, p.d.l. n. 916 del maggio 2013, p.d.l. n. 151 del marzo 2013) presentate alla Camera, ed attualmente in discussione presso le competenti commissioni in sede referente.

<sup>17</sup> In Italia, il primo dibattito pubblico c.d. "alla francese" si è svolto nel 2009 sul progetto di una grande infrastruttura riguardante la proposta di un nuovo tratto autostradale di circa 20 km tra Voltri e Genova Ovest, noto come Gronda di Ponente. Per approfondimenti si veda G. POMATTO, *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della Gronda di Genova*, Working Paper del Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino, n. 12, in [www.dsp.unito.it](http://www.dsp.unito.it); L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. italiana di politiche pubbliche*, 2010, p. 119.

<sup>18</sup> Il riferimento è alla l. reg. Toscana n. 46/2013, alla l. reg. Emilia-Romagna, n. 3 del 2010 ed alla l. reg. Umbria, n. 14 del 2010. Tra le differenti proposte normative, però, un ruolo particolare è rivestito dalla legislazione regionale Toscana che con la legge del 27 dicembre 2007, n. 69 recante "Norme sulla promozione della partecipazione alla

La scelta di introdurre in materia di opere pubbliche uno strumento di democrazia partecipativa quale il dibattito pubblico ha trovato, però, un forte ostacolo nell'arretratezza culturale dell'ordinamento interno, tant'è che il legislatore, pur prevedendolo nel nuovo codice dei contratti, ne ha rinviata la disciplina vera e propria, ivi comprese le modalità di svolgimento, ad un d.p.c.m..

In considerazione di questo complesso quadro e del fatto che nello stesso codice è stata prevista l'emanazione, entro un anno dalla sua approvazione, di un decreto correttivo (precisamente il d. lgs. n. 56 del 19 aprile 2017), si è scelto di procedere in due direzioni: quella diretta all'analisi dell'art. 22 in relazione alle rilevanti modifiche introdotte dal recente decreto correttivo<sup>19</sup>, quella rivolta all'esame dello

---

elaborazione delle politiche regionali e locali” ha rappresentato il punto di riferimento, non solo in ordine temporale, per gli altri ordinamenti regionali. La legislazione regionale Toscana, oggetto di profonda riforma nel 2013, si è contraddistinta *in primis* per il valore riconosciuto alla partecipazione nell'ambito delle decisioni pubbliche, individuata espressamente sia come un “nuovo” diritto sia come “fase ordinaria del processo decisionale in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi”. Il carattere fortemente innovativo era stato da subito rilevato dallo stesso legislatore regionale che, infatti, aveva attribuito un carattere sperimentale alla normativa, affermandone la sua valenza “a tempo determinato”, allo scadere del quale sarebbe stato necessario rilevarne le criticità, e (poi) rivederne il contenuto. Processo che ha portato all'emanazione della legge regionale Toscana 2 agosto 2013, n. 46 recante “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” che se, in linea generale riproduce l'impianto originario, apporta però sostanziali correttivi, frutto della stessa sperimentazione, tra cui il più importante si riscontra nell'introduzione “dell'obbligatorietà” del ricorso all'istituto del dibattito pubblico nei casi previsti *ex lege*. Anche la legge regionale Toscana, come il modello francese, ha previsto la creazione di un soggetto *ad hoc*, dotato di forte indipendenza, cui affidare la gestione dei percorsi di dibattito pubblico regionale: l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, organo di natura collegiale dopo le modifiche introdotte dalla l. r. n. 46/2013 (la legge regionale Toscana del 2007 prevedeva, invece, un organo monocratico). Tale legislazione, soprattutto dopo le modifiche intervenute, pone in essere un modello molto evoluto di partecipazione, che configura la partecipazione all'elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali come “un aspetto qualificante dell'ordinamento toscano”. Ciò è evidente nell'ampliamento del perimetro di operatività della normativa, che individua la partecipazione quale fase necessaria non solo della formazione degli atti amministrativi ma, in generale, della definizione delle politiche regionali e, quindi, anche di atti normativi regionali. Al di là dei limiti della l. reg. n. 46/2013, oggetto attualmente di una consultazione promossa dall'Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione (APP), al fine proprio di rilevarne (e si auspica superare) le criticità, è doveroso sottolineare il principale merito della nuova normativa che, grazie alla previsione dell'obbligatoria attivazione del dibattito nei casi previsti *ex lege*, ha portato al superamento della mancata sperimentazione del dibattito pubblico nell'ordinamento toscano (avutasi in vigenza della precedente l. reg. n. 69/2007), ed al conseguente sviluppo di una vera e propria cultura della partecipazione, come dimostrato dai numerosi dibattiti pubblici svolti in soli 3 anni (oltre sessanta).

<sup>19</sup> Secondo il disposto dell'attuale art. 22 “Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura.

schema di d.p.c.m. (schema già presentato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed attualmente sottoposto al parere delle competenti commissioni parlamentari) attuativo dell'art. 22 “corretto”<sup>20</sup>.

Ciò in considerazione del fatto che l'art. 22 consente, nella versione “corretta” e coordinata con il successivo art. 23, di delineare i tratti fisiognomici dell'istituto, seppur i profili sostanziali di dettaglio dell'istituto siano demandati interamente ad un d.p.c.m..

Il che spiega la ragione che ci induce, per individuare almeno l'ossatura del dibattito pubblico, a partire da una interpretazione logico-sistematica degli artt. 22 e 23 del nuovo codice, in considerazione del fatto che l'uno (art. 22) si riferisce alla “*Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*” e l'altro (art. 23) si riferisce ai “*Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi*”. Due aspetti, dunque, funzionalmente connessi che non possono essere scissi, e dall'analisi dei quali è possibile individuare (quanto meno) gli elementi caratterizzanti l'istituto: quello della fase dello svolgimento del dibattito pubblico, quello degli oneri finanziari connessi alla attivazione dell'istituto e quello relativo alla sua *governance*.

Ebbene quanto al primo elemento, l'art. 22, individua al primo comma, l'apertura della procedura relativa al dibattito pubblico, al momento della *presentazione* del “*progetto di fattibilità tecnica-economica*”<sup>21</sup>.

Formulazione, questa, che suscita una qualche perplessità, in quanto non consente di individuare in quale precisa fase del procedimento si inserisce il dibattito. A risolvere questa incertezza sovviene però il successivo art. 23 (di qui la ragione dell'interpretazione logico sistematica dei due articoli) che, nella formulazione del decreto correttivo, sembra sopperire alla genericità dell'art. 22, individuando, nei casi di attivazione della procedura di dibattito pubblico, due fasi ben distinte del *progetto di fattibilità tecnica-economica* (documento con il quale si individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da

---

Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati (disposizione modificata dal d. lgs n. 56/2017 in vigore dal 20-5-2017). L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico”.

<sup>20</sup> Cfr. Schema del decreto recentemente presentato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio al convegno “Connettere l'Italia. Strategie e risultati di una nuova stagione della mobilità”, tenutosi a Roma il 14 giugno 2017.

<sup>21</sup> Si tratta del documento che ha sostituito il c.d. progetto preliminare e lo studio di fattibilità.



fornire): quella *preliminare* della “*presentazione*” del “*documento delle alternative*” e quella *successiva e conclusiva* del documento sullo “*studio di fattibilità*”.

Ne consegue che dalla lettura combinata degli artt. 22 e 23 del nuovo codice “corretto”, si ricava che l’attivazione del dibattito pubblico al “momento della presentazione dello studio di fattibilità”, si colloca nella fase preliminare del c.d. “*documento delle alternative*”, fase in cui tutte le scelte sono ancora possibili<sup>22</sup>. È evidente l’importanza della nuova formulazione introdotta dal decreto legislativo correttivo, dato che l’apertura del dibattito pubblico alla conclusione del *progetto di fattibilità* avrebbe significato, in sostanza, aprire la discussione in una fase avanzata della progettazione, quando le alternative sono già state discusse, sono già stati sostenuti importanti costi per la predisposizione del progetto, ma soprattutto sono state prese le decisioni sull’*an*, sul *quid*, e sul *quomodo* dell’opera da realizzare. Aprire, invece, il dibattito pubblico al momento della *presentazione* del “*documento delle alternative*”, in cui le varie possibilità sono state studiate ed hanno una definizione tale da essere presentate al pubblico, ma sono ancora tutte presenti, in quanto non è ancora stata presa una decisione sull’opera da realizzare, rafforza l’istituto del dibattito pubblico, nel senso che ne rende effettiva la sua funzione di istituto di democrazia partecipata e ne riconosce la collocazione nel procedimento di approvazione dell’opera, al punto che gli esiti del dibattito pubblico possono portare l’amministrazione anche alla decisione di non realizzare l’opera (c.d. ipotesi zero)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Secondo l’art.23 “ai soli fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell’espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all’articolo 22 nonché dei concorsi di progettazione e di idee di cui all’articolo 152, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione. In tutti gli altri casi, il progetto di fattibilità è sempre redatto in un’unica fase di elaborazione. Nel caso di elaborazione in due fasi, nella prima fase il progettista, individua ed analizza le possibili soluzioni progettuali alternative, ove esistenti, sulla base dei principi di cui al comma 1, e redige il documento di fattibilità delle alternative progettuali secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3. Nella seconda fase di elaborazione, ovvero nell’unica fase, qualora non sia redatto in due fasi, il progettista incaricato sviluppa, nel rispetto dei contenuti del documento di indirizzo alla progettazione e secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché elaborati grafici per l’individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali. Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l’avvio della procedura espropriativa”.

<sup>23</sup> Una impostazione profondamente diversa in merito alla temporalità dell’attivazione è, invece, scelta dalla legislazione regionale Toscana sul dibattito pubblico. Ed infatti, nella l. reg. Toscana n. 46/2013 è stata adottata una previsione abbastanza elastica, non individuando come momento temporale per l’attivazione dei dibattiti pubblici esclusivamente quello della fase preliminare di elaborazione di un progetto, ovvero quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili, ma estendendo la possibilità di attivazione anche in fasi successive, comunque non oltre l’avvio della progettazione definitiva (art. 7 comma 2). L’attivazione in fasi successive limita però fortemente l’utilità del dibattito, sia in merito al risparmio di costi (in parte già sostenuti), sia perché in tali casi il processo decisionale è spesso difficilmente reversibile (soprattutto da parte delle amministrazioni pubbliche).

Il secondo elemento, conseguente al primo, concerne i costi del dibattito<sup>24</sup>. Al riguardo sovrviene l'art. 23 (nella versione corretta) che, nel fare riferimento ai costi di progettazione (e dunque anche a quelli del dibattito pubblico), precisa che detti costi devono essere sopportati dalla stazione appaltante<sup>25</sup>.

Si tratta, dunque, di due specificazioni importanti, in quanto consentono di far emergere che l'attivazione dei dibattiti pubblici è una fase ordinaria del processo di progettazione di un'opera, e che gli strumenti di democrazia partecipata richiedono, sempre, da parte delle amministrazioni pubbliche la disponibilità di ingenti risorse finanziarie.

Il terzo elemento, quello della *governance*, è delineato dall'art. 22 in modo generico. L'articolo, infatti, nella versione corretta, si limita a rinviare la disciplina inerente la gestione del dibattito al successivo d.p.c.m., prevedendo soltanto la costituzione di un organismo *ad hoc* presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, denominato "Commissione nazionale per il dibattito pubblico". Pur con i limiti della formulazione, l'art. 22 consente, quanto meno, di espungere alcune indicazioni riguardanti le funzioni principali di questa Commissione, quali la redazione di "linee guida", la tenuta di un sito *internet* dove raccogliere tutta la documentazione relativa ai dibattiti pubblici svolti, nonché la funzione di "relazionare" alle Camere sulle criticità della normativa, proponendo correttivi ed integrazioni sia del codice che del d.p.c.m.. Quest'ultima funzione si palesa particolarmente delicata, vista l'incidenza sull'assestamento normativo che non potrà che adeguarsi agli esiti delle sperimentazioni intervenute, più facilmente sintetizzabili in flessibili strumenti di *soft law*.

Fatte queste preliminari considerazioni sui tratti essenziali dell'istituto del dibattito pubblico quali emergenti dagli artt. 22 e 23 del codice come modificati dal decreto correttivo, e considerato, altresì, che il codice ha praticamente rinviato la disciplina sostanziale del dibattito pubblico al d.p.c.m., di cui ad oggi si ha soltanto lo schema presentato dal Ministro dei trasporti, merita, pur con l'alea derivante da un testo non definitivo, procedere all'analisi di questo<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Costi del dibattito che nel modello francese sono principalmente a carico del committente che deve sostenere le spese del *débat public*, salvo quelle legate alle indennità dei commissari che sono a carico della CNDP.

<sup>25</sup> Secondo il comma 11 dell'art. 23 "gli oneri inerenti alla progettazione, ivi compresi quelli relativi al dibattito pubblico, alla direzione dei lavori, alla vigilanza, ai collaudi, agli studi e alle ricerche connessi, alla redazione dei piani di sicurezza e di coordinamento, quando previsti ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, alle prestazioni professionali e specialistiche, necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio, possono essere fatti gravare sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante cui accede la progettazione medesima. Ai fini dell'individuazione dell'importo stimato, il conteggio deve ricomprendere tutti i servizi, ivi compresa la direzione dei lavori, in caso di affidamento allo stesso progettista esterno".

<sup>26</sup> Quanto all'*iter* di adozione del dpcm sul dibattito pubblico licenziato il 14 giugno 2017 se ne sottolinea il ritardo temporale. Infatti in base a quanto ha ricostruito *Public policy*, il testo si trova attualmente al Mit, dove è tornato dopo circa due mesi di esame da parte del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) - la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri nella funzione di coordinamento dell'attività normativa del Governo - che ha evidenziato la necessità di alcune correzioni procedurali, sulle quali sembra stia lavorando il Mit. In particolare le correzioni procedurali sembrano concernere ulteriori passaggi del dpcm in Conferenza unificata,

Ebbene dalla lettura del testo cinque sembrerebbero essere gli aspetti centrali e caratterizzanti la disciplina dell'istituto: 1) l'individuazione delle opere sottoposte a dibattito pubblico, 2) il momento temporale di apertura del dibattito pubblico, 3) le modalità e la durata del dibattito pubblico, 4) la *governance* del dibattito pubblico, 5) la conclusione del dibattito pubblico<sup>27</sup>.

Venendo al primo punto, dalla lettura dello schema di d.p.c.m., si evince che l'obbligatorietà del dibattito pubblico viene ricondotta, come nel modello francese<sup>28</sup>, a due criteri: uno oggettivo ed uno soggettivo<sup>29</sup>. Più precisamente quello oggettivo è riferibile ad una duplice condizione, dato che l'attivazione obbligatoria del dibattito pubblico per le opere individuate nell'allegato 1<sup>30</sup>, è subordinata in primo luogo all'individuazione della tipologia di opere, ed in secondo luogo ad una determinata soglia dimensionale. Rientrano nella tipologia di opere le autostrade e le strade extraurbane principali, i tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, gli aeroporti, i porti e i terminali marittimi, gli interventi per la difesa del mare, gli interporti, gli elettrodotti aerei, gli impianti destinati a trattenere, regolare, o accumulare acqua in modo durevole, le opere per il trasferimento d'acqua, le infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico, nonché gli impianti e gli insediamenti industriali, e da cui sono stati esclusi - non a caso, si veda *infra* § 4.2 - tutti gli impianti energetici, gasdotti e oleodotti, trivelle, come centrali chimiche

---

al Mise e ai dipartimenti degli Affari regionali e della Funzione pubblica. Mentre sembra che il Mibact e il Ministero dell'Ambiente abbiano già espresso il proprio parere. Il testo dovrà poi essere inviato al Consiglio di Stato e alle commissioni parlamentari competenti. Si veda in senso critico sulle tempistiche di adozione del dpcm, F. CIARAFFO, *Che fine ha fatto il decreto sul dibattito pubblico?*, in [www.publicpolicy.it](http://www.publicpolicy.it), 20 novembre 2017. [Si ricorda, in linea generale che il DAGL sovrintende alle diverse fasi del procedimento di adozione degli atti normativi, coordinandone e promuovendone l'istruttoria al fine di assicurare la qualità della regolazione e una corretta e adeguata attuazione del programma di Governo].

<sup>27</sup> Si veda 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.sipotra.it](http://www.sipotra.it), 2017.

<sup>28</sup> In particolare, nel modello francese secondo il "criterio oggettivo" sono sottoposti obbligatoriamente all'esame della *Commission Nationale du Débat Public* i progetti concernenti le materie del governo del territorio e delle infrastrutture energetiche, oltre alle tematiche ambientali, rientranti in determinate categorie ("1. a) *créations d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées*; b) *élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2 x 2 voies ou plus à chaussées séparées*; c) *création de lignes ferroviaires*; d) *création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants*; 2. *création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes*; 3. *création ou extension d'infrastructures portuaires*; 4. *création de lignes électriques*; 5. *création de gazoducs*; 6. *création d'oléoducs*; 7. *création d'une installation nucléaire de base*; 8. *création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs*; 9. *transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables)*; 10. *équipements culturels, sportifs, scientifiques, touristiques*; 11. *équipements industriels*") e soglie dimensionali fissate con decreto, previo parere del Consiglio di Stato [art. R. 121-8 del *Code de l'Environnement*]. Mentre dal punto di "vista soggettivo" sono state introdotte regole che affidano la richiesta di *débat public* a qualificati soggetti di natura politica o sociale: dieci parlamentari, un consiglio regionale, dipartimentale o municipale, una istituzione pubblica di cooperazione intercomunale con competenza in materia di pianificazione del territorio interessato, una associazione per la protezione dell'ambiente operante sull'intero territorio nazionale.

<sup>29</sup> Il proponente è sempre libero di aprire un dibattito pubblico quando lo ritiene necessario.

<sup>30</sup> L'Allegato 1 che contiene le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico è parte integrante del d.p.c.m. (art. 1 schema d.p.c.m.).

e impianti nucleari<sup>31</sup>. Rientrano nella soglia dimensionale le opere che vanno dai 200 ai 500 milioni di euro.

Il criterio soggettivo consente, invece, l'attivazione obbligatoria del dibattito per le opere rientranti nelle tipologie di cui all'allegato 1 "con soglie dimensionali ridotte di un terzo" ogni qual volta "sia richiesto" dalle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio e Ministeri), dagli enti locali (un consiglio regionale, un consiglio provinciale, un consiglio di una città metropolitana, un consiglio di un comune capoluogo di provincia, un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno 100.000 abitanti) o dai cittadini (almeno 50.000 elettori o almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna)<sup>32</sup>.

Quanto al secondo punto, lo schema del d.p.c.m. individuando nella prima fase di elaborazione del progetto di fattibilità il momento temporale in cui si attiva il dibattito pubblico, chiarisce che tale istituto si colloca in una fase del procedimento in cui le alternative progettuali sono ancora aperte e il proponente può ancora modificare il progetto. In questa fase i risultati del dibattito pubblico possono dunque concorrere all'elaborazione del Progetto di fattibilità.

Per quanto concerne il terzo punto, le modalità di svolgimento, lo schema di d.p.c.m. si limita a dare indicazioni di carattere generali proprio al fine di evitare l'irrigidimento della procedura, consentendone l'adattamento alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento. Ed infatti, ogni dibattito pubblico è preceduto da una fase dedicata alla progettazione del processo decisionale della durata massima di un mese. Fase in cui si individuerà l'articolazione dello specifico dibattito, che potrà svilupparsi in una serie di incontri pubblici e/o in via telematica, concernenti l'informazione, l'approfondimento, la discussione e la gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati dall'opera, nonché nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini,

---

<sup>31</sup> Cfr. Legambiente, *Decreto sul Dibattito pubblico per le opere: escluse centrali energetiche, gasdotti, trivelle, impianti nucleari e chimici*, in [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it), 18 dicembre 2017, "la bozza di decreto che disciplina il dibattito pubblico in Italia, in attuazione del Codice degli appalti (d. lgs. n. 50/2016), contiene una sorpresa: dal testo sono, infatti, esclusi tutti gli impianti energetici, gasdotti e oleodotti, trivelle, come centrali chimiche e impianti nucleari, mentre rimangono le infrastrutture. Viene di fatto stravolto il senso della procedura, mutuata dall'esperienza francese, nata con l'obiettivo di rendere finalmente trasparente il confronto con i territori sulle opere pubbliche attraverso una procedura che permettesse di informare e far partecipare le comunità coinvolte, attraverso garanzie sul coinvolgimento, risposte adeguate e tempi chiari". Secondo Edoardo Zanchini, Vicepresidente di Legambiente, "È una scelta profondamente sbagliata, ...chiediamo al Ministro Calenda e alle Regioni di tornare su questa decisione, perché solo la trasparenza sulle scelte e il confronto con il territorio possono portare a scegliere le opere davvero utili nei territori e a costruire il consenso indispensabile alla loro realizzazione. La politica non scappi di fronte ai territori, la fuga non è una soluzione anche nei confronti di TAP o della TAV, come degli altri interventi grandi e piccoli. [...] decisione che appare ancora più assurda dopo la proposta di militarizzazione i cantieri TAP".

<sup>32</sup> Quest'ultima previsione pone, in verità, la procedura italiana all'avanguardia rispetto a quella francese in quanto scioglie *ab origine* uno dei nodi di criticità rilevati sul *débat public* dalla CNDP, quello di riconoscere il diritto di richiedere un dibattito pubblico anche direttamente ai cittadini.

associazioni, istituzioni. Il tutto entro il termine di 4 mesi, prorogabili di ulteriori due mesi nel caso di comprovata necessità.

A tutto questo si aggiunge uno degli aspetti più complessi del procedimento partecipativo che è quello concernente la *governance*. Ed è su questo punto che lo schema di d.p.c.m. integra e specifica maggiormente la normativa codicistica, disponendo che i dibattiti pubblici devono essere gestiti da una figura indipendente (il coordinatore del dibattito) che svolge il proprio compito in autonomia e coordina le proprie attività con il proponente dell'opera e con il c.d. comitato di monitoraggio (formato dagli enti locali su cui insiste l'opera). Percorso, dunque, che sembrerebbe improntato alla trasparenza ed alla garanzia di indipendenza, ma che nel creare questa figura *ad hoc* per la gestione del progetto prevede un "peculiare" rapporto tra il coordinatore del dibattito ed il proponente dell'opera, a cui, peraltro spetta la "selezione" del primo, dando corpo in tal modo ad un modello abbastanza ibrido, che rappresenta uno dei principali nodi critici dell'istituto (vedi infra, § 4.4.).

Quanto, infine, all'ultimo punto, quello della conclusione del dibattito, lo schema del d.p.c.m. si limita a disporre che spetta al proponente presentare, nel termine di due mesi dalla ricezione della relazione conclusiva (redatta entro un mese dalla chiusura della procedura dal coordinatore del dibattito), un proprio *dossier* conclusivo, in cui devono essere evidenziate la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche apportate al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte emerse nel dibattito. Null'altro viene previsto in proposito.

È evidente, dunque, che il richiamo al modello francese è più di forma che di sostanza, se si considera che il procedimento del *débat public* è affidato non ad un "coordinatore del dibattito nominato dal proponente dell'opera" ma ad un'autorità amministrativa indipendente, la *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP), soggetto terzo e neutrale che la "*loi n. 276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*" ha posto a garanzia del corretto svolgimento dei dibattiti<sup>33</sup>, disciplinando puntualmente anche tutte le fasi del procedimento che vanno dalla fase preparatoria del *débat public*, alla fase di svolgimento del *débat public* stesso, e alla *fase conclusiva*, quest'ultima articolata nella produzione, entro il termine di due mesi, di due

---

<sup>33</sup> La *Commission nationale du débat public* (CNDP) creata nel 1995 con la *Loi Barnier* è stata riconosciuta quale Autorità amministrativa indipendente con la legge del 27 febbraio 2002 sulla "démocratie de proximité". La CNDP è composta da 21 membri (il Presidente e due vice-presidenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica; un deputato e un senatore, nominati rispettivamente dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato; sei membri nominati a livello locale; 4 alti magistrati nominati dal *Conseil d'État*, dalla Corte di Cassazione e dalla Corte di Conti; due rappresentanti dell'associazioni ambientaliste nominati con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Ambiente; due rappresentanti di consumatori e utenti nominati con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Economia e del Ministro dei Trasporti; due personalità qualificate nominate con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Industria e del Ministro dei Trasporti) che restano in carica per 5 anni e il cui mandato è rinnovabile una sola volta. Cfr. J.F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission National du débat public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

documenti - il rendiconto (*compte rendu*) e il bilancio del dibattito (*bilan*) - da parte della *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP) e della specifica *Commission Particulière du Débat Public* (CPDP), a cui spetta la preparazione e animazione dei singoli dibattiti<sup>34</sup>. Tutti passaggi procedurali formalizzati da “documenti” in cui devono essere riportati i punti di vista emersi nel corso del dibattito, la qualità dell’informazione, i dati sulla partecipazione, ed in cui non sono riportati né il parere né la conclusione sul progetto da parte della Commissione, a riprova della valorizzazione dei risultati del processo partecipativo.

#### **4. Il dibattito pubblico quale strumento nuovo di amministrazione partecipata: limiti**

Le considerazioni che precedono e le marcate differenze dal modello francese aprono una riflessione sulla sostanziale incidenza di tale strumento nel processo di affermazione di un nuovo modello di “procedimento amministrativo partecipato”. In altre parole, occorre domandarsi se, al di là della qualificazione del dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa, questo incida effettivamente sul processo decisionale delle amministrazioni pubbliche. Ed a venire in rilievo sono alcuni aspetti che sembrano limitare fortemente il valore innovativo dell’istituto.

Infatti la lettura delle norme del codice (artt. 22 e 23, nella versione corretta) e dello schema di d.p.c.m., fa emergere criticità sia in termini di raccordo tra le fonti statali e regionali che disciplinano l’istituto, sia in termini di disposizioni che non consentono di avere un quadro preciso e puntuale sugli aspetti strategici, quali, appunto, la individuazione dei soggetti legittimati, la delimitazione precisa dell’oggetto del dibattito, la coerenza della procedura con le istanze di semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento, la individuazione del soggetto responsabile delle procedure del dibattito pubblico, ed infine la tutela giurisdizionale dei soggetti della società civile che hanno preso parte al dibattito pubblico.

##### **4.1. (segue)... L’incerto assetto normativo e la fragile configurazione di un diritto alla partecipazione**

Per quanto concerne l’assetto normativo dell’istituto del dibattito pubblico quale previsto dall’art. 22 è evidente che questo risente dell’impostazione generale del nuovo codice dei contratti che, se da un lato

---

<sup>34</sup> La CPDP è composta da un minimo di tre e un massimo di sette componenti, tra cui un presidente. Il presidente è l’unico ad essere nominato direttamente dalla CNDP e può essere scelto tra i membri della stessa commissione nazionale oppure può essere un soggetto esterno esperto in materia. Gli altri membri sono nominati dalla CNDP, su proposta del presidente, tra soggetti appartenenti a profili diversificati. Il presidente e i membri devono possedere requisiti di terzietà, indipendenza, moralità, eticità, nonché particolari requisiti soggettivi attinenti all’incarico (es. riconosciuta capacità d’ascolto e di concertazione, capacità di gestire un gruppo, ecc.). La CPDP è supportata dall’assistenza di un ufficio amministrativo composto da un segretario generale, un vicesegretario e altri collaboratori tecnici.

invoca la semplificazione (normativa/amministrativa), dall'altro lato demanda l'implementazione del codice stesso ad un numero eccessivo di provvedimenti attuativi.

Infatti, la tecnica del "rinvio" a provvedimenti attuativi, si pone in netto contrasto con l'obiettivo che ha portato all'approvazione del nuovo codice, cioè quello di delineare una cornice regolatoria chiara, sistematica, unitaria ed organica<sup>35</sup>.

Tale contraddizione, sottolineata sia dal Consiglio di Stato che dall'Antitrust, rischia infatti di ripercuotersi sull'intera riforma, la cui applicazione e attuazione è subordinata all'emanazione di troppi provvedimenti attuativi e dunque alla tempistica di attuazione degli stessi ed alla loro connaturale flessibilità<sup>36</sup>.

Ed infatti, l'art. 22, anche nella versione corretta, pur avendo recepito il suggerimento, espresso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo del nuovo codice, di demandare la disciplina attuativa ad un d.p.c.m. anziché ad un d.m., si limita a dare indicazioni di carattere generale, rinviando al d.p.c.m. la "fissazione" dei criteri per l'individuazione delle opere, distinte per tipologia e soglie dimensionali, delle modalità di svolgimento e del termine di conclusione della medesima procedura, nonché delle modalità di monitoraggio dell'istituto ad opera della costituenda Commissione per il dibattito pubblico<sup>37</sup>.

Non solo, la scelta di rinviare ad un futuro d.p.c.m. l'individuazione delle modalità attuative del dibattito pubblico, rischia di incidere anche sulla stabilità dell'assetto normativo, visto lo stretto legame che tali strumenti normativi hanno con l'indirizzo politico del Governo e che si estrinseca nella tendenziale disponibilità a trattare in modo diverso i problemi amministrativi in correlazione con gli interessi politici di parte, rilevanti in un dato momento<sup>38</sup>.

In definitiva il rischio maggiore è di ritrovarsi di fronte alle stesse criticità che hanno caratterizzato il vecchio codice, oggetto, come è noto, di numerosissime modifiche nei suoi dieci anni di vita, e dunque di non pervenire ad una disciplina organica e stabile dell'istituto del dibattito pubblico.

---

<sup>35</sup> Oltre cinquanta disposizioni del codice necessitano di una disciplina dettagliata per essere attuate.

<sup>36</sup> Il riferimento è al noto parere del Consiglio di Stato sullo schema di Codice dei contratti pubblici del 1 aprile 2016, n. 855 e alla Relazione annuale dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato presentata al Parlamento il 16 maggio 2017. Specificamente l'Agcm ha rilevato che "il rinvio nel tempo dell'operatività delle norme indebolisce l'efficacia dell'intero Codice e genera, inoltre, incertezze interpretative sulla sua applicazione", con il rischio di pregiudicare "lo sviluppo e l'effettività delle riforme".

<sup>37</sup> Più precisamente il Parere del Consiglio di Stato n. 855/2016 con riferimento alla fonte attuativa della procedura di dibattito pubblico, oltre ad una modificazione delle fonte individuata (d.p.c.m.), evidenziava anche la necessità di una tempistica precisa per l'adozione, sottolineando che la non previsione di alcun termine per l'adozione di tale decreto (a differenza che per altri decreti ministeriali previsti dal codice), né di un regime transitorio, rischiava di far restare facoltativa *sine die* la procedura. È evidente il recepimento del parere espresso dal Consiglio di Stato nel testo definitivo dell'art. 22 che dispone l'adozione del d.p.c.m. in materia di dibattito pubblico entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice.

<sup>38</sup> A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 755.

Come si è accennato nelle pagine che precedono, il ricorso al dibattito pubblico ai sensi degli artt. 22 e 23, porta a cadenzare l'iter decisionale secondo una tempistica ben definita, che trova il suo avvio proprio nel "dibattito" quale fase prodromica di una decisione partecipata dalle istanze provenienti dalla società civile<sup>39</sup>.

Ciò implica che più ampio è il perimetro della partecipazione più ampia è la possibilità di ottenere indicazioni realmente condivise all'interno della società civile. Aspetto quest'ultimo fondamentale se rapportato al settore specifico dei contratti pubblici anche se, come dimostrano tutte le esperienze di democrazia partecipativa, la partecipazione rischia di arenarsi nella sua effettiva attuazione di fronte alla scarsa capacità della pubblica amministrazione di ascoltare e recepire le indicazioni pervenute dalla società civile.

Tanto questo è vero che, per contrastare questo atteggiamento delle amministrazioni, vi è chi ha ricondotto le istanze partecipative alle decisioni pubbliche all'affermazione di un nuovo diritto (c.d. diritti di quarta generazione)<sup>40</sup>. E come tutti i diritti, il relativo esercizio coinvolge anche il principio di uguaglianza, nella misura in cui rappresenta una "via di accesso" al processo decisionale delle amministrazioni pubbliche, riconosciuta dall'ordinamento giuridico. Una prospettiva, questa, che sembrerebbe gettare le basi per la configurazione del diritto di partecipazione come un diritto sociale<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Così in un momento storico contraddistinto dalla crisi del modello di democrazia rappresentativa, ed anche del modello di amministrazione bipolare, il dibattito pubblico è volto ad integrare il processo decisionale pubblico con veri e propri percorsi consultivi tra la società civile e il decisore pubblico al fine di collaborare ad arginare quella che Luciani ha definito la "crisi del rappresentato": strumenti di democrazia partecipativa come supporto alla democrazia rappresentativa. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 109 ss.

<sup>40</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, 1989, ora in id., *L'età dei diritti*, Torino, 1992; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995; G. PECES-BARBA MARTIÑEZ, *Diritti sociali: origine e concetto*, in *Sociologia del diritto*, 2000, p. 36.

<sup>41</sup> Cfr. A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, 457 ss. Una chiave di lettura particolarmente interessante è quella che individua "nei diritti di partecipazione il punto di tenuta dell'intero sistema dei diritti sociali, la condizione e il punto di arrivo degli stessi: ciò appare tanto più vero ove si ponga mente al fatto che la partecipazione ai processi decisionali, fornendo al decisore informazioni sui bisogni dei destinatari, può contribuire a sua volta a migliorare la qualità delle politiche pubbliche, e dunque delle prestazioni previste a tutela dei singoli diritti sociali. Tutto ciò dovrebbe portare a riconoscere l'esistenza di un diritto sociale fondamentale avente a oggetto la realizzazione di processi decisionali inclusivi, ossia l'apprestamento di strumenti e garanzie volti a consentire e promuovere il coinvolgimento dei soggetti privati nella creazione delle regole; e il punto nodale della distinzione fra diritti partecipativi classici (democrazia rappresentativa) e nuovi diritti sociali di partecipazione (democrazia partecipativa) dovrebbe ravvisarsi nell'obbligo di intervento positivo che i secondi postulano in virtù del loro collegamento con l'art. 3, comma 2, Cost.". Il diritto di partecipazione ha, infatti, le caratteristiche del diritto sociale "sotto due profili: per un verso, è un diritto condizionato dal momento che [...] il suo esercizio dipende dall'apprestamento di soluzioni organizzative per rendere possibili i comportamenti che contraddistinguono il contenuto del diritto stesso; per un altro verso, l'esercizio di questo diritto consente un apporto per la realizzazione di condizioni sociali migliori e risulta anche funzionale all'implementazione degli altri diritti, poiché è in grado di incidere sugli interessi



È evidente che la trasposizione del dibattito pubblico sul piano del diritto alla partecipazione, seppur suggestiva, pone comunque rischi sempre in termini di uguaglianza posto che, se per un verso una partecipazione limitata può diventare fattore di esclusione e di sovra-rappresentanza di alcuni interessi, per altro verso, il coinvolgimento di “tutti” gli interessati non è concretamente possibile. Per questo la determinazione di chiare procedure di selezione ispirate al “criterio della massima inclusività” appare l’unica via percorribile. E che un approccio del genere sia possibile lo dimostra la legge regionale Toscana (n. 46/2013), che tra le molte soluzioni possibili, ha scelto di attribuire un ruolo fondamentale all’Autorità garante per la partecipazione anche in ordine alla correttezza del metodo per selezionare gli interessi coinvolti<sup>42</sup>.

La partecipazione al dibattito pubblico viene quindi a strutturarsi come un diritto di carattere procedurale, che tuttavia, proprio perché tale, richiede specifiche regole per il suo esercizio.

Ebbene l’art. 22 nulla dice al riguardo, lasciando, pertanto, le dinamiche procedurali, che dovrebbero consentire alla società civile nella sua più estesa rappresentazione di penetrare nei processi decisionali (senza sostituirsi alla rappresentanza), “al variegato mondo delle prassi, delle sperimentazioni, delle sensibilità politiche contingenti, delle dinamiche concertative, del potere di fatto dei soggetti privati organizzati”<sup>43</sup>.

Un modo, in definitiva, per minare l’effettività del diritto e lasciare che la partecipazione finisca per essere esercitata esclusivamente da quei soggetti che già di per sé avrebbero partecipato formalmente o informalmente al procedimento decisionale, ovvero alle c.d. *lobby* (ambientaliste, finanziarie, economiche, ecc.)<sup>44</sup>. Aspetto quest’ultimo che fa intravedere un altro rischio allo svolgimento del dibattito

---

forti distribuendo opportunità di azione tra la pluralità dei partecipanti portatori di interessi differenziati”, cfr. M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l’effettività dei diritti sociali)*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, p. 22.

<sup>42</sup> La legge regionale Toscana sulla partecipazione estende, quindi, l’ambito soggettivo previsto dallo Statuto regionale, che, riconosce, invece, la partecipazione dei “soli” cittadini, residenti, e soggetti sociali organizzati. La l. reg. Toscana n. 46/2013 cerca di ampliare il “perimetro soggettivo”, ovvero quello dei partecipanti al dibattito, consentendo la partecipazione non solo dei soggetti residenti, ma anche a tutti coloro (lavoratori, studenti o semplice soggiornanti) che hanno interesse al territorio stesso o all’oggetto del processo partecipativo, affermando così un criterio di “massima inclusività”. Tale seconda categoria deve però essere “ammessa” al dibattito dal responsabile del dibattito, a cui spetta il compito di verificare l’utilità del loro intervento al processo partecipativo. Secondo quanto previsto all’art. 11, lett. c., della l. reg. Toscana n. 46/2013 spetta all’Autorità regionale nominare il responsabile del Dibattito Pubblico individuandolo fra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica che consentano di scegliere i migliori curricula attinenti all’attività affidata, definendone gli specifici compiti; resta ferma la possibilità che sia la stessa Autorità ad assumere tale responsabilità. Sulle modalità di selezione dei partecipanti si veda, L. BOBBIO – G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, n. 58, 2007, in part. pp. 51-52; R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 12, 2007, pp. 750-753.

<sup>43</sup> A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in op. cit., p. 458.

<sup>44</sup> Si ricordi che il termine *lobby* (*gruppo di pressione*) indica un gruppo di persone, anche giuridiche, accomunate da un medesimo interesse, che si pone l’obiettivo di influenzare il decisore pubblico. Si tratta tecnicamente dell’opera di intervento e di pressione svolta dai gruppi rappresentativi di specifici interessi sul decisore pubblico al fine di

pubblico qualora l'amministrazione propenda per il ricorso alle procedure digitali. Infatti la partecipazione digitale pur essendo funzionale alla semplificazione del procedimento riducendone i tempi di svolgimento, comporta una limitazione del diritto di partecipazione per quella parte della società civile esclusa dal "sapere digitale" c.d. *digital divide*, investendo pertanto il principio di uguaglianza sostanziale<sup>45</sup>.

#### **4.2.(segue)... Il "difficile rapporto" tra l'art. 22 del nuovo codice dei contratti pubblici e le leggi regionali in materia di dibattito pubblico**

L'introduzione dell'art. 22 nel nuovo codice dei contratti pubblici fa emergere in modo chiaro una ulteriore criticità sul piano dei rapporti con le attuali leggi regionali sul dibattito pubblico, in quanto essendo un istituto che riguarda la realizzazione di *grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale*, questo va necessariamente ad impattare anche su materie che coinvolgono competenze regionali (il fenomeno dei conflitti di attribuzione tra Stato e regioni nelle materie di competenza concorrente è stato più volte censurato dalla Corte costituzionale a causa dei criteri non sempre chiari seguiti dalla riforma costituzionale del 2001 nella ripartizione delle materie)<sup>46</sup>. Ed infatti l'attivazione del dibattito pubblico come fase obbligatoria del procedimento inerente l'approvazione delle *grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale* di competenza statale va ad interessare anche il "governo del territorio", i "porti e aeroporti civili", le "grandi reti di trasporto e di navigazione", insomma materie che rientrano nella competenza concorrente quale prevista dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

---

orientare le sue scelte di politica legislativa, anche tramite il ricorso alla predisposizione di documenti (formali e non) espressione di ulteriori conoscenze tecniche-scientifiche che il potere pubblico non avrebbe né possibilità né risorse per acquisirle autonomamente e tempestivamente. Come rilevato in dottrina, G. PIZZANELLI, *Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche* (intervento al Convegno AIPDA "Le misure di prevenzione della cattiva amministrazione: le garanzie procedurali"), in [www.diritto-amministrativo.org](http://www.diritto-amministrativo.org), 2016, p. 2 "troppo spesso, nel dibattito nazionale, l'attività di *lobbying* viene assunta con connotazioni negative, enfatizzandone il carattere di vicinanza inopportuna tra decisore pubblico e destinatari finali della decisione. Ma, a ben vedere, la rappresentanza degli interessi privati al decisore pubblico, purché svolta in modo paritario tra gli operatori del settore e all'interno di un preciso quadro di regole, potrebbe offrire un contributo per l'implementazione del principio di buona amministrazione, conferendo trasparenza al processo decisionale, incrementando l'integrità del sistema di rappresentanza degli interessi e della condotta dei funzionari pubblici e potenziando la parità di accesso ai processi decisionali. Del resto, il lobbismo rappresenta un fenomeno ineliminabile nei moderni sistemi economici relazionali e il suo mancato riconoscimento giuridico è destinato a produrre effetti negativi dal momento che l'assenza di criteri trasparenti e fissati *ex ante* conduce alla rappresentazione degli interessi in forma potenzialmente collusiva".

<sup>45</sup>Si ricorda che è la stessa legge n. 124/2015 (c.d. legge Madia), di riforma della PA a legare in modo esplicito il tema della digitalizzazione a quello della semplificazione.

<sup>46</sup>Come rilevabile dai dati consultabili sul sito della Corte Costituzionale a seguito della riforma costituzionale del 2001 è aumentato in modo esponenziale il numero dei conflitti tra Stato e Regioni. Per approfondimenti si veda M. FIERRO – R. NEVOLA – D. DIACO (a cura di), *Analisi del contenzioso Stato/Regioni – anni 2011/2015*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Per questa ragione sarebbe stato opportuno che il legislatore in un settore così complesso quale è quello degli istituti di partecipazione, non avesse formulato una norma generica come l'art. 22 inserita, per di più, in una legislazione di settore, ma avesse approvato una disciplina a carattere generale in modo da costituire il punto di riferimento non solo per le grandi opere di interesse nazionale ma anche per le opere di interesse regionale. Viceversa, l'assenza di una legge generale sul dibattito pubblico, ha fatto sì che di fronte alla crescente affermazione degli istituti di partecipazione, alcune regioni si siano attivate introducendo l'istituto di partecipazione per le opere di interesse regionale e locale nonché per opere di interesse nazionali per le quali è richiesto il parere delle regioni.

È evidente che queste leggi regionali (Toscana<sup>47</sup>, Emilia Romagna<sup>48</sup>, Umbria<sup>49</sup>, Puglia<sup>50</sup>) si trovano ora a dover fare i conti con la disciplina introdotta dall'art. 22 del nuovo codice dei contratti, e dunque a doversi raccordare ad essa<sup>51</sup>, specie se si considera che in alcune leggi regionali, come nel caso della legge regionale Toscana, la prima in materia, e della legge regionale Puglia (quest'ultima successiva al "nuovo" codice e di tenore pressoché identico a quella Toscana), l'istituto del dibattito pubblico è stato previsto sia per le opere di interesse regionale sia per le opere di interesse nazionale per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi, e il cui svolgimento deve avvenire, *"con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale"*<sup>52</sup> nel caso di opere riguardanti: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione; a cui la legge regionale Puglia ha aggiunto la lett. g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi.

Le altre leggi regionali, pur ispirandosi alla legge regionale Toscana, se ne sono distaccate, invece, in riferimento agli elementi fondanti quali: il momento di apertura del dibattito, il responsabile del procedimento, l'obbligatorietà o la facoltatività di attivazione, nonché l'oggetto del dibattito. Il risultato di questo processo normativo è stato dunque quello di un quadro normativo eterogeneo, un *"millefeuille partecipative"* che ha portato all'emersione di una varietà multiforme di procedimenti partecipativi per opere ed interventi di livello regionale/locale, sostanzialmente espressione delle istanze storiche, culturali e

---

<sup>47</sup> L. reg. Toscana, n. 46 del 2013 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

<sup>48</sup> L. reg. Emilia-Romagna, n. 3 del 2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

<sup>49</sup> L. reg. Umbria n. 14 del 2010 "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)".

<sup>50</sup> L. reg. Puglia, n. 28 del 2017 "Legge sulla partecipazione".

<sup>51</sup> Leggi (Toscana, Emilia Romagna e Umbria) tutte temporalmente antecedenti all'entrata in vigore dell'art. 22 del codice dei contratti, mentre la legge della Regione Puglia è stata approvata dopo il nuovo codice dei contratti. Aspetto quest'ultimo non irrilevante sul piano del raccordo tra legge statale e legge regionale, anche se in concreto l'art. 22 del nuovo codice dei contratti sarà effettivamente operativo soltanto dopo l'emanazione del d.p.c.m.

<sup>52</sup> L. reg. Toscana n. 46/2013, art. 8, commi 5 e 6.

sociali dei territori di riferimento<sup>53</sup>. In sostanza un quadro caratterizzato da particolarismi territoriali<sup>54</sup>, in evidente contrasto con l'impostazione costituzionale che, in materie di competenza concorrente, richiede, invece comunque un raccordo con i principi fondamentali dettati dalla legge statale<sup>55</sup>.

La responsabilità di questo quadro eterogeneo ovviamente non è imputabile soltanto alle regioni, vista la prolungata inerzia dello Stato in materia, ma anche al criterio "settoriale" seguito dal legislatore nazionale che, in materie concorrenti quale quelle indicate, non ha certamente concorso a chiarire il rapporto tra normativa statale e normativa regionale. Semmai per superare l'*impasse* che è venuto a determinarsi, una soluzione possibile potrebbe essere quella che muovendo dalla qualificazione del diritto di partecipazione come diritto sociale, riconduca la disciplina dell'istituto entro l'ambito della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale", secondo il dettato della lett. m) dell'art. 117 della Costituzione.

È evidente che si tratta di una prospettazione che presenta il limite dell'attuale fragilità della ricostruzione dell'istituto del dibattito pubblico come diritto sociale, come è altrettanto evidente che per un istituto partecipativo così importante sarebbe necessaria una disciplina generale ed organica, come del resto è emerso dalle proposte e dai disegni di legge all'esame della Camera e del Senato<sup>56</sup>. Meno probabile appare invece la proposta avanzata da una parte (abbastanza isolata) della dottrina di una "mini" riforma costituzionale diretta a modificare il complesso assetto delle competenze legislative delineato dal vigente art. 117 della Costituzione, visto il negativo esito referendario sulla riforma costituzionale approvata dal parlamento il 12 aprile 2016 (c.d. Renzi-Boschi)<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> C. LEYRIT, *Remettre le citoyen au coeur de la décision publique. Enquête Tns sofres/Commission Nationale du débat public*, in [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr), p. 224.

<sup>54</sup> L'interesse per il tema della partecipazione ed il dibattito pubblico sta, infatti, diffondendosi ad altre realtà, come risulta dalle proposte di legge in fase di discussione in ulteriori tre regioni (Sardegna, Piemonte Marche).

<sup>55</sup> L'attuale ripartizione delle competenze tra Stato e regioni ha determinato un *caos* normativo in materie concorrenti come le "grandi reti di trasporto e navigazione", i "porti e aeroporti civili di interesse nazionale", le "reti di telecomunicazione di interesse nazionale", *alias* le grandi opere infrastrutturali di interesse nazionale. Sul punto si vedano le considerazioni di L. AZZENA, *Sulla persistente necessità di una riforma costituzionale delle competenze in materia infrastrutturale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017.

<sup>56</sup> Vedi nota 17.

<sup>57</sup> Cfr. il testo della legge costituzionale approvato dal parlamento il 12 aprile del 2016 e bocciato dal referendum popolare del 4 dicembre del 2016. Sulla proposta di una mini riforma si rinvia L. AZZENA, *Sulla persistente necessità di una riforma costituzionale delle competenze in materia infrastrutturale*, cit., "L'idea della mini-riforma limitata alla disciplina del tema delle infrastrutture è, come si dirà, oggi ridivenuta attuale [...]. Se, nei fatti, tale proposta non si è concretizzata, pure, ha avuto il merito di contribuire ad evidenziare le incongruità della ripartizione delle competenze in materia di infrastrutture nell'attuale Titolo V, e ad aprire la strada ad una nuova proposta di riforma costituzionale in materia". Per approfondimenti sulla c.d. "mini-riforma costituzionale" (proposta antecedente alla Riforma Renzi-Boschi) si veda F. BASSANINI, *Introduzione*, Paper su "Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure", in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010. Le proposte di una riforma "limitata" prospettavano la competenza esclusiva statale in materia di "grandi reti di trasporto e navigazione", "porti e aeroporti civili di interesse nazionale", (*alias* le grandi opere infrastrutturali di

Certo è che il limbo legislativo in cui l'art. 22 ha collocato l'istituto del dibattito pubblico non risolve le criticità ma le alimenta se si considera che il Governo, mentre non ha mai impugnato la legge regionale Toscana (l. reg. n. 46/2013) sul dibattito pubblico, ha invece impugnato la legge sulla partecipazione della Regione Puglia, rilevando che l'art. 7, commi 2, 5 e 12 di contenuti (quasi) identici a quelli dell'art. 8, commi 1, 2 e 5 e dell'art. 12, comma 3, della legge regionale Toscana, contiene disposizioni che incidono su opere di interesse nazionale alle quali si deve invece applicare la normativa nazionale prevista dall'art. 22 del codice dei contratti pubblici. In particolare nel ricorso del Governo si sottolinea che la normativa regionale viola parametri costituzionali quali l'art. 117, comma 2, lettera m) trattandosi di competenza legislativa esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali concernenti diritti civili e sociali, l'art. 117, comma 3 per violazione dei principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" dettati dalla legge n. 239 del 2004, l'art. 118 in quanto le menzionate norme regionali comportano una interferenza con l'attività amministrativa di competenza statale ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale, determinando una alterazione del quadro normativo, che genera *"...ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, tingendo, ancora d'illegittimità la norma contrastata per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, primo comma, della Costituzione"*<sup>58</sup>.

A tutti questi profili il Governo aggiunge anche altri rilievi inerenti il difetto di competenza della norma regionale a disciplinare le trivellazioni a mare per la ricerca e la produzione di idrocarburi, trattandosi di profili che vanno a toccare il fondamentale limite territoriale che connota le competenze legislative delle regioni e che *"...costituisce un antecedente logico rispetto alla elencazione delle materie contenute nell'art. 117, secondo e terzo comma della costituzione, nonché alle altre disposizioni contenute negli articoli 114 e 118 Cost."*, tenuto conto che le concessioni per la ricerca e la coltivazione di idrocarburi rientrano nel regime demaniale dello Stato<sup>59</sup>.

---

interesse nazionale), lasciando invece alla competenza esclusiva regionale le infrastrutture e gli impianti di interesse regionale e locale.

<sup>58</sup> Cfr. Atto di promovimento del giudizio della Corte n. 74, ricorso del presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale *ex art. 127 Cost. contro* la legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 ("Legge sulla partecipazione"), art. 7, in particolare, commi 2, 5 e 12, depositato in cancelleria il 20 settembre 2017. Per approfondimenti sul ricorso si rinvia al testo pubblicato in Gazzetta ufficiale, 1a serie speciale, n. 46 del 15 novembre 2017.

<sup>59</sup> Sul limite territoriale cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 2017 nella quale la Corte ha sottolineato che in base all'art. 1, comma 7 della l. n. 239 del 2004: "Sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia ed il gas i compiti amministrativi riguardanti da una parte l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti (lettera g) e dall'altra l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia (lettera l)".

Ebbene, senza entrare nel merito del ricorso promosso dal Governo e sul quale ancora si deve pronunciare la Corte costituzionale, è certo che non avendo il Governo mai contestato la disciplina della legge regionale Toscana in materia di dibattito pubblico, le motivazioni di carattere giuridico alla base del ricorso sulla legge regionale della Puglia più che interessare l'istituto di partecipazione in sé vanno a toccare la materia sulla quale il dibattito viene a svolgersi vale a dire “la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia”, in una parola le “trivellazioni” a terra ed a mare.

Tipologia di opere che *inspiegabilmente* non sono più presenti nella bozza dell'allegato 1 recante le opere sottoposte a dibattito pubblico classificate per tipologia e per soglie, e che costituisce parte integrante dello schema di d.p.c.m. trasmesso al Consiglio di Stato!

Viene dunque il dubbio (per non dire certezza) che oltre agli aspetti squisitamente giuridici ci siano motivazioni “altre”, considerata la forte tensione sociale che si è venuta a determinare a seguito della decisione da parte del Governo di autorizzare la realizzazione del gasdotto “*Trans Adriatic Pipeline*” (c.d. TAP)<sup>60</sup>, il cui impatto è fortemente avvertito dalle comunità su cui insiste l'opera come un danno all'ambiente ed alla salute degli abitanti dei territori interessati dalla realizzazione del gasdotto<sup>61</sup>.

#### **4.3. (segue)... L'atecnica riduzione ai minimi termini dell'oggetto del dibattito pubblico**

Il terzo elemento capace di incidere sull'efficacia della procedura di dibattito pubblico prevista dall'art. 22 è rappresentato dall'incerta identificazione delle opere.

Infatti, nonostante che il Consiglio di Stato avesse raccomandato nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo sul nuovo codice la rispondenza del codice al canone della “qualità della regolazione formale e sostanziale”, l'art. 22 si limita a indicare l'obbligatorietà del dibattito pubblico per le “grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio”<sup>62</sup>. Nessuna ulteriore specificazione, salvo il rinvio della individuazione delle opere “distinte per tipologia e soglie dimensionali” al successivo d.p.c.m.

---

<sup>60</sup> Il Decreto di autorizzazione unica del metanodotto di interconnessione Albania-Italia “*Trans Adriatic Pipeline*” è stato approvato dal Ministro dello Sviluppo Economico il 20 maggio 2015. Si tratta del provvedimento definitivo che abilita la costruzione e l'esercizio dell'opera, sostituendo ogni altro atto formale di assenso delle altre amministrazioni intervenute nel procedimento, approvando il progetto e dichiarando altresì la pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'infrastruttura, anche ai fini degli espropri. Il decreto stabilisce infatti l'inizio dei lavori entro il 16 maggio 2016 e l'operatività dell'infrastruttura entro il 31 dicembre 2020.

<sup>61</sup> Basti pensare alle forti polemiche che ha suscitato l'emendamento governativo alla legge di bilancio, giudicato poi inammissibile, che qualificava il gasdotto TAP un'opera di interesse strategico nazionale, come la TAV, ed a cui conseguiva l'applicazione del codice penale (che prevede anche la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno) per chi senza autorizzazione avesse travalicato i confini del cantiere o ne avesse impedito l'accesso.

<sup>62</sup> Cons. St., parere del 1 aprile 2016, n. 855.

Una formulazione del genere non poteva non sollevare due rilevanti problematiche: l'una di natura formale o definitoria, l'altra di natura sostanziale o più precisamente dimensionale.

La prima riguarda l'ambiguità e l'atecnicità dell'espressione "architettura sociale" introdotta dal legislatore che, invece di utilizzare nozioni dal significato simile e consolidate nel lessico giuridico della materia ("edilizia" anziché "architettura"), ha scelto di ricorrere ad un concetto nuovo, privo di tradizione e quindi di elaborazione giuridica, rappresentando così un tipico esempio di quel fenomeno che la dottrina qualifica come "ambiguità provocata"<sup>63</sup>.

Il che ha comportato non soltanto il contrasto con il canone della chiarezza formale, declinata come chiarezza dell'adozione di espressioni dal significato univoco e coerente con l'intero ordinamento giuridico nazionale, ma anche la mancanza di un coordinamento esterno dell'intero codice con definizioni e norme contenute in altre discipline settoriali<sup>64</sup>.

La conseguenza di un tal modo di redigere testi normativi è che l'ambigua locuzione "grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale", ha dato luogo a due diverse interpretazioni in riferimento alle opere da sottoporre all'attivazione del dibattito pubblico<sup>65</sup>.

Così seguendo una interpretazione letterale della norma i termini adottati dal legislatore sembrerebbero individuare due settori differenziati, quello delle grandi opere infrastrutturali e quello delle grandi opere di architettura di rilevanza sociale. Una lettura del genere avrebbe come effetto quello di un allargamento dell'oggetto del dibattito pubblico anche alle c.d. infrastrutture sociali, quali ospedali, scuole, strutture per anziani ecc. Aspetto questo non irrilevante!

Viceversa, un'interpretazione restrittiva, diretta, cioè, a privilegiare una lettura "unitaria" del testo normativo, porterebbe a ravvisare nel riferimento al termine "architettura di rilevanza sociale" una mera specificazione delle grandi opere infrastrutturali (strade, ferrovie, porti, aeroporti, energia, telecomunicazioni), delle quali è indubbio l'impatto sociale. L'oggetto del dibattito, in questa seconda prospettiva, sarebbe pertanto limitato soltanto ad un solo macro-settore.

---

<sup>63</sup> P. CARNEVALE, *Diritto, normazione e ambiguità*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, 2011, p. 39.

<sup>64</sup> Invero il parere del Consiglio di Stato del 1 aprile 2016, n. 855, individua quattro declinazioni del canone della chiarezza formale, come: "1) chiarezza del linguaggio utilizzato, univoco e coerente con l'intero ordinamento giuridico nazionale; 2) chiarezza dei singoli articoli, che devono essere snelli e sintetici; "peccano" per eccesso l'art. 3 del codice, con 83 definizioni, enumerate arrivandosi fino alla lettera vvvv), e il comma 7 dell'art. 93, articolato in sei lunghe frasi a loro volta composte di numerosi periodi sintattici; 3) coerenza interna del codice, quanto a rinvii interni, definizioni, rubriche degli articoli; 4) coerenza esterna del codice, con definizioni e norme contenute in altre discipline settoriali, vigenti o in corso di approvazione, quali il codice dell'amministrazione digitale, della trasparenza, la disciplina delle società pubbliche, il codice dei beni culturali, il codice penale, il testo unico del casellario giudiziale, la legge quadro sul procedimento amministrativo".

<sup>65</sup> F. KARRER – A. SCOGNAMIGLIO, *Dèbat Public all'italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, cit.

È evidente che sarà la concreta applicazione della normativa codicistica a dare indicazioni in proposito, fermo restando il fatto che una carente tecnica legislativa come quella seguita nell'art. 22 del codice genera inevitabilmente difficoltà interpretative circa i casi di attivazione del dibattito pubblico.

La seconda problematica concernente l'attivazione di dibattiti pubblici sembra derivare dall'individuazione (sostanziale) della “soglia dimensionale” delle opere da sottoporre alla discussione. Individuazione che, come già detto, l'art. 22 rinvia ad un successivo d.p.c.m., da adottare su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

A tal riguardo preme evidenziare la difficoltà intrinseca all'individuazione di una “soglia dimensionale” *adeguata* all'impatto sociale sul territorio, dato che vi sono opere di portata ridotta che incidono fortemente sul territorio, come pure opere di enorme portata per le quali la previsione obbligatoria di dibattito pubblico non potrebbe che creare confusione. In altre parole *l'impatto sociale* è difficilmente valutabile ricorrendo esclusivamente a criteri oggettivi.

Tali constatazioni hanno probabilmente indirizzato la scelta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti a contemperare il criterio oggettivo della “soglia dimensionale elevata”, con il criterio soggettivo che tiene conto dell'interesse che per tale opera dimostra un gruppo qualificato di interessati costituito da soggetti pubblici o privati. Soluzione che tuttavia è stata aspramente criticata dal Consiglio di Stato che, nel recente parere n. 359 del 12 febbraio 2018 sullo schema di d.p.c.m., ha rilevato come soglie di importo così elevato potrebbero finire per rendere, nella pratica, minimale il ricorso a tale istituto, “che rappresenta, invece, una delle novità di maggior rilievo del nuovo Codice dei contratti e che, se bene utilizzato, potrebbe costituire anche un valido strumento deflattivo del contenzioso”. Ecco perché il Consiglio di Stato suggerisce “di intervenire modificando il livello delle soglie dimensionali indicate, per le diverse tipologie di opere, nell'Allegato 1 allo schema di decreto, previa analisi spettrale dell'andamento delle rilevazioni statistiche a curva statistica degli importi di gara”<sup>66</sup>.

#### **4.4.(segue)... L'ambigua individuazione del soggetto responsabile del procedimento di dibattito pubblico**

L'individuazione del soggetto responsabile del dibattito pubblico costituisce uno degli aspetti più problematici della procedura posto che l'attuale testo dell'art. 22 non offre indicazione alcuna su tale figura.

---

<sup>66</sup> Cons. St., parere 12 febbraio 2018 n. 359, sullo schema di d.p.c.m. recante “modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”.



Le prime stesure dell'art. 22<sup>67</sup>, in verità, delineavano un sistema di *governance* in capo al proponente dell'opera, il quale all'uopo avrebbe dovuto convocare una conferenza di servizi per definire le modalità del dibattito. A tale conferenza sarebbero stati ammessi a partecipare enti, amministrazioni interessate e comitati di cittadini che avessero segnalato agli enti locali territoriali il loro interesse. Una strutturazione del genere finiva però per creare un "ossimoro" intorno alla procedura di dibattito pubblico, posto che, da un lato prevedeva il dibattito pubblico come luogo di confronto delle conflittualità, e dall'altro demandava l'indizione del dibattito pubblico al proponente dell'opera, ovvero solo ad una delle parti interessate.

Il testo definitivo dell'art. 22 nulla dice al riguardo, limitandosi a richiamare la Commissione nazionale introdotta dal correttivo, e rinviando, ancora una volta, al successivo d.p.c.m. l'integrazione della scarna disciplina codicistica. Le disposizioni in merito al sistema di *governance* dei dibattiti pubblici si trovano, infatti, soltanto nello schema di d.p.c.m.

Ebbene, dalla lettura di queste disposizioni emerge (purtroppo) un sistema di *governance* tutt'altro che organico e sistematico, strutturato sulla presenza di più soggetti: il coordinatore del dibattito pubblico (*alias* il responsabile), il c.d. comitato di monitoraggio e la Commissione nazionale per il dibattito pubblico. Tra queste figure soltanto a quella del coordinatore dovrebbe competere la gestione dei dibattiti

---

<sup>67</sup> Nella sua prima stesura l'art. 22 "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico" disciplinava in modo più dettagliato il sistema di *governance* dei dibattiti pubblici, disponendo che "Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi ai grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, e nonché gli esiti della consultazione pubblica comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. Per le grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individuate per tipologia e soglie dimensionali con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico convoca una conferenza cui sono invitati gli enti e le amministrazioni interessati, e altri portatori di interessi, ivi compresi comitati di cittadini, i quali abbiano già segnalato agli enti locali territoriali il loro interesse, nella quale si definiscono le modalità del dibattito pubblico, che, in ogni caso, deve concludersi entro quattro mesi dalla predetta convocazione e deve comunque prevedere: a) la pubblicazione sul sito Internet del proponente del progetto di fattibilità tecnica ed economica e di altri documenti relativi all'opera; b) la raccolta di osservazioni inviate on-line ad un indirizzo di posta elettronica del proponente e da quest'ultimo costantemente presidiato; c) lo svolgimento di dibattiti pubblici nel territorio interessato; d) la pubblicazione, sul sito del soggetto proponente, dei risultati della consultazione e dei dibattiti, nonché delle osservazioni ricevute, anche per sintesi. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico".

pubblici coordinandosi con gli altri soggetti<sup>68</sup>. Come pure dovrebbe esserne garantita l'indipendenza<sup>69</sup>. Sennonché lo schema di d.p.c.m. sembra demandare al proponente dell'opera la selezione del responsabile, seppur mediante una procedura di evidenza pubblica rivolta a soggetti "idonei", vale a dire soggetti con comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di progettazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica e territoriale<sup>70</sup>.

Ne consegue che un procedimento che demanda al proponente dell'opera il potere di selezionare il coordinatore del dibattito pubblico non può che suscitare perplessità sul reale "grado di indipendenza" del responsabile così individuato<sup>71</sup>.

Sarebbe pertanto opportuno che le procedure per l'individuazione del coordinatore del dibattito pubblico fossero demandate alla Commissione nazionale a cui il d.p.c.m. dovrebbe attribuire il potere di avviare la procedura di evidenza pubblica e la selezione del coordinatore del dibattito pubblico. Una modifica in questo senso, garantirebbe, infatti, la terzietà della figura deputata alla gestione della procedura (del dibattito pubblico) rendendola effettivamente indipendente dalle parti coinvolte. Diversamente l'effetto è quello di un modello di dibattito pubblico "opaco" ben lontano dall'idealtipo del *débat public*, dove invece tale individuazione è rimessa ad una autorità amministrativa indipendente (la *Commission Nationale du Débat Public*), a cui spetta, oltre al fondamentale compito di pronunciarsi in merito alla necessità (o meno) di attivare un *débat public*<sup>72</sup>, anche la costituzione di una commissione *ad hoc*, c.d. *Commission Particulière du Débat Public* (CPDP).

---

<sup>68</sup> L'art. 6 dello schema di dpcm, al comma 2, prevede che "il coordinatore del dibattito pubblico svolge le attività affidategli con responsabilità e autonomia professionale". Al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di specificare cosa si intenda per "autonomia professionale", termine atecnico e alquanto generico.

<sup>69</sup> È esclusa la partecipazione alla procedura di selezione del coordinatore del dibattito pubblico di soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una Provincia o di una Città metropolitana ove la stessa opera è localizzata.

<sup>70</sup> Per quanto riguarda le procedure di selezione, lo schema dispone il ricorso alle procedure del codice dei contratti pubblici nel caso in cui le attività da affidare al coordinatore si configurino come un appalto di servizi; in tal caso, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può selezionare in un'unica gara sino a tre soggetti a cui affidare a rotazione il coordinamento dei dibattiti pubblici nei successivi tre anni (art. 6, comma 3).

<sup>71</sup> Lo schema di d.p.c.m. sembra pertanto prevedere la figura del coordinatore del dibattito come un organo monocratico. Tale scelta sembra però non tener conto della molteplicità degli interessi da garantire che, come insegna l'esperienza francese, sembrano trovare una migliore risposta in un organo collegiale. Tale impostazione è stata anche recentemente rivista nella l. reg. Toscana n. 46/2013, che ha trasformato la struttura dell'Autorità in un organo collegiale formato da tre membri, di cui due designati dal Consiglio e uno dal Presidente della Giunta. Più specificamente, l'Autorità che ha rilevanti compiti, in particolare in relazione agli interessi da coinvolgere ed alla valutazione di ammissibilità dei processi partecipativi, costituisce un organo collegiale indipendente la cui terzietà è garantita dal sistema di nomine (ripartite tra Consiglio e Presidente della Giunta) e dalla durata quinquennale del mandato, decorrente dal momento della nomina, e quindi non legata alla scadenza della legislatura.

<sup>72</sup> Qualora la CNDP ritenga non necessaria l'apertura di un *débat public* può comunque invitare il committente ad aprire una concertazione con il pubblico. La CNDP opera, quindi, un reale "filtro" all'attivazione del *débat public*, in considerazione non solo del verificarsi delle condizioni legali (materie e soglie dimensionali), ma anche

In tale ottica sarebbe opportuno rivedere anche la stessa composizione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico che, prevista dallo schema di d.p.c.m. in un numero pari (14 componenti)<sup>73</sup>, sembra condurre a “situazioni di stallo” nei casi in cui una decisione debba essere presa a maggioranza; criticità operativa che potrebbe essere facilmente superata recependo il suggerimento del Consiglio di Stato di individuare un numero dispari di componenti della Commissione, come nel modello francese<sup>74</sup>.

Non solo. Lo schema di d.p.c.m. prevede che il responsabile del dibattito si deve coordinare oltre che con la Commissione nazionale per il dibattito pubblico anche con il c.d. comitato di monitoraggio, cioè con un organismo composto dagli enti locali direttamente interessati dall'intervento ed al quale la norma ha attribuito il compito di contribuire alla definizione delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico, di collaborare alla realizzazione ed alla supervisione del dibattito, di concorrere alla soluzione dei problemi e delle criticità che eventualmente si manifestino durante il dibattito, di contribuire, infine, alla discussione e alla valutazione delle proposte emerse nel corso del dibattito pubblico<sup>75</sup>.

Disposizione questa che crea ulteriori dubbi circa il “grado di indipendenza” del responsabile del procedimento che sembra doversi coordinare con le amministrazioni locali, proprio quei soggetti istituzionali che in questi ultimi anni sono stati i principali promotori delle manifestazioni di dissenso (vedi da ultimo il caso del gasdotto *Trans Adriatic Pipeline* in Puglia) come rilevabile dai dati dell'Osservatorio Nimby.

---

dell'interesse nazionale per l'opera, delle questioni socio-economiche sottese, dell'impatto ambientale e della pianificazione territoriale. Si tratta di una valutazione che non rappresenta una mera formalità, come dimostrato dai dati raccolti dalla stessa *Commission*, da cui si rileva che negli ultimi dieci anni solo il 50% delle domande presentate ha portato all'attivazione di una procedura di *débat public*, mentre nei restanti casi, tal volta è stata raccomandata una concertazione ed altre volte la *Commission* si è espressa negativamente giudicando irricevibile la domanda o non dandole seguito.

<sup>73</sup> La Commissione nazionale per il dibattito pubblico è composta da: a) due rappresentanti, di cui uno con funzioni di Presidente, designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; b) due rappresentanti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri; c) cinque rappresentanti ciascuno designato, rispettivamente, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute; d) cinque rappresentanti nominati dalla Conferenza Unificata di cui due in rappresentanza delle regioni, uno dall'Unione delle Provincie d'Italia e due dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

<sup>74</sup> Parere Consiglio di Stato n. 359 del 12 febbraio 2018 sullo schema di d.p.c.m. recante “modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”.

<sup>75</sup> Così art. 4, comma 6, lett. d) dello schema di d.p.c.m.

## 5. Il necessario bilanciamento tra procedura partecipativa, semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento

Come si è detto l'art. 22 rinvia al successivo d.p.c.m. anche l'individuazione delle “modalità di svolgimento” e del “termine di conclusione della procedura” di dibattito pubblico, collocando il dibattito pubblico nella fase preliminare del procedimento amministrativo concernente la progettazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura sociale. Ne consegue che è connesso allo svolgimento del dibattito pubblico un aggravamento procedurale. Aggravamento che sembrerebbe porsi in contrasto con l'esigenza di riconoscere nella semplificazione e nella trasparenza dei processi decisionali l'affermazione del principio dell'essere e dell'agire delle amministrazioni pubbliche<sup>76</sup>. Per superare l'*impasse* è necessario pertanto che partecipazione e semplificazione rispondano al principio costituzionale di buon andamento, siano cioè frutto del bilanciamento tra l'interesse ad una “procedura partecipativa” e l'esigenza di semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento. Diversamente c'è il rischio di un'alterazione dell'equilibrio tra valori cardine dell'ordinamento che la pubblica amministrazione è chiamata simultaneamente a tutelare.

Proprio per questa ragione è necessario che il d.p.c.m. individui un *iter* chiaro della procedura e ne scandisca i tempi di svolgimento.

Su questo aspetto lo schema di d.p.c.m. purtroppo non aiuta, in quanto delinea una procedura preliminare dai tempi lunghi (circa 1 anno), che va dalla preparazione, alla discussione, alla conclusione del dibattito, ed i cui esiti devono poi essere discussi in sede di conferenza di servizi (art. 22, c. 4)<sup>77</sup>.

È evidente che tale procedura non sembra muoversi nell'ottica di una semplificazione amministrativa non soltanto sotto il profilo temporale ma anche sotto il profilo partecipativo, posto che non consente di comprendere come le risultanze della consultazione pubblica possano trovare spazio nel contesto della conferenza di servizi, sede di comparazione di pubblici interessi<sup>78</sup>. Appare pertanto auspicabile un intervento normativo volto a specificare le modalità di comparazione di interessi pubblici e privati in conferenza di servizi, al fine di fugare il rischio di una “non adeguata valutazione” degli interessi privati emersi nel dibattito pubblico<sup>79</sup>.

Quest'ultimo rischio chiama direttamente in causa la questione della motivazione della decisione pubblica conseguente allo svolgimento del dibattito pubblico, considerato che l'amministrazione si trova di fronte

---

<sup>76</sup> Per approfondimenti sulla relazione tra semplificazione e principio del buon andamento all'interno degli schemi del diritto amministrativo si veda G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, 2013.

<sup>77</sup> G. DI GASPARE, *Il dibattito tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 7-8.

<sup>78</sup> Per approfondimenti sullo strumento della conferenza dei servizi in termini di attività decisionale della pubblica amministrazione si rinvia a D. D'ORSOGNA, *Conferenza dei servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002.

<sup>79</sup> F. GAMBARDELLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell'evidenza pubblica*, Torino, 2016, p. 80.

a tre alternative: l'opzione zero, ossia la rinuncia motivata alla realizzazione dell'opera, la realizzazione di un'opera modificata a seguito degli elementi emersi nel dibattito, come rilevabili nella motivazione della “nuova” decisione, la realizzazione dell'opera come da progetto originale in ragione di una “motivata” valutazione che dia conto del non accoglimento degli esiti del dibattito pubblico<sup>80</sup>.

A tale proposito, lo schema di d.p.c.m. dispone esclusivamente che entro due mesi dalla ricezione della relazione conclusiva da parte del coordinatore del dibattito, il proponente deve presentare un *dossier conclusivo* nel quale *motiva* agli enti locali e alla società civile la scelta adottata, esplicando le modificazioni derivanti dal dibattito pubblico ed anche il non accoglimento di alcune richieste<sup>81</sup>.

Le osservazioni derivanti dal dibattito pubblico sembrano quindi configurarsi come pareri obbligatori non vincolanti, la cui valutazione comunque dovrà far parte della “motivazione” nella fase di definizione del progetto definitivo.

È evidente che la “motivazione” della decisione pubblica rappresenta il “punto di arrivo” del dibattito pubblico, ragione per la quale potrebbe essere utile che lo schema di d.p.c.m. introducesse disposizioni analoghe a quelle previste dall'art.14 *bis* della l. n. 241 del 1990 per la “conferenza di servizi preliminare”, secondo cui le determinazioni, congruamente motivate, devono essere “espresse in modo chiaro e analitico”, nel senso che devono specificare “se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico”<sup>82</sup>.

## **6. La questione aperta della tutela dei soggetti della procedura partecipativa**

Ulteriore problematica che sembra restare “aperta” e non trovare una sua soluzione né nel testo dell'art. 22 del nuovo codice, né tanto meno nella bozza di d.p.c.m., è quella concernente la tutela dei soggetti della procedura partecipativa, ovvero di tutti coloro, singoli o associazioni (riconosciute o no) che intervengono (“partecipano”) nel processo decisionale apportando un qualsiasi tipo di contributo in merito alla discussione sul progetto da realizzare.

---

<sup>80</sup> Interessante è la norma della proposta di legge presentata alla Camera nel novembre 2014 in materia di dibattito pubblico (n. 2740), che prevede una “procedura c.d. accelerata” per i committenti che modificano i progetti iniziali a seguito degli esiti del dibattito. In tali casi è, infatti, prevista una riduzione alla metà dei termini previsti dalla normativa vigente per l'acquisizione di autorizzazioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati ai fini del rilascio del titolo a costruire e ad esercitare le infrastrutture o gli impianti in conformità al progetto. La *ratio* di una tale normativa premiale può essere individuata nella ponderazione degli interessi in causa.

<sup>81</sup> Le prime bozze di d.p.c.m. addirittura non prevedevano la predisposizione di un documento conclusivo del dibattito pubblico come previsto, invece, in modo dettagliato nel modello francese.

<sup>82</sup> Articolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 recante “*Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124*” (decreto attuativo della c.d. Riforma Madia).

Il tema della tutela dei privati che hanno partecipato al processo decisionale pubblico rappresenta, come è noto, una problematica “spinosa” che, proprio per questo, ha trovato risposte assai differenti nei diversi ordinamenti nazionali<sup>83</sup>.

Così nell’ordinamento francese il tema della tutela è stato risolto nella individuazione *ex lege* di una procedura di dibattito pubblico in capo ad un’Autorità amministrativa indipendente (la *Commission Nationale du Débat Public*) che proprio per la sua “terzietà” esclude il ricorso giurisdizionale da parte dei partecipanti al dibattito pubblico per le diverse decisioni prese dalla *Commission Nationale du Débat Public* dopo l’apertura del *débat public* (ad es. decisioni in merito al calendario, alle modalità di svolgimento dello stesso, ai documenti acquisiti ecc.)<sup>84</sup>, fatta eccezione per le sole decisioni della *Commission Nationale du Débat Public* di aprire o non aprire il *débat public*, come costantemente affermato dal *Conseil d’État*<sup>85</sup>.

Diversamente accade nel modello americano che riconosce, invece, un’ampia discrezionalità amministrativa nella procedura partecipativa entro il perimetro della legge e della tutela giurisdizionale<sup>86</sup>. Si tratta di un modello complesso poiché se da un lato riconosce un’ampia discrezionalità amministrativa che va dalla definizione della procedura alla decisione sul merito, dall’altro riconosce incisivi poteri al giudice, in grado di esercitare un rigoroso controllo sulla formazione della decisione amministrativa, che può portare a rivalutare gli elementi probatori raccolti dall’amministrazione nel corso della istruttoria, portando quindi a “rivedere” anche la fase del procedimento nella quale si realizza la partecipazione dei privati (c.d. potere di *judicial review*)<sup>87</sup>.

È chiaro che il diverso modo in cui è regolata la partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche rappresenta un indice significativo del rapporto esistente tra privati, pubbliche amministrazioni e sistema giudiziario.

Ed infatti la sottrazione, nell’ordinamento francese, della procedura di partecipazione dei privati alla decisione pubblica al gravame giurisdizionale è espressione di una forma di governo caratterizzata da un

---

<sup>83</sup> Si veda per una approfondita ricostruzione S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, *Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 1 ss.

<sup>84</sup> *Conseil d’État*, sent. 17 maggio 2002 n. 236202; Id., 14 giugno 2002 n. 215214 e n. 215155.

<sup>85</sup> *Conseil d’État*, sent. 25 aprile 2004 n. 254774; Id., 5 aprile 2004 n. 254775.

<sup>86</sup> U. S. Supreme Court, *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 435 US 519.

<sup>87</sup> Nel sistema giuridico americano la centralità dei giudici si impone, infatti, come uno degli aspetti più caratteristici ed è correlata a due caratteristiche principali del sistema: la prima espressione dei sistemi di *common law*, che se sono per definizione *judge-made law*, sono anche affermazione della centralità dei giudici; la seconda, espressione di quello speciale potere, detto di *judicial review*, che è istituzione tipicamente americana e che attribuisce al giudice un determinante ruolo di “revisore” dell’ordinamento. Questo è evidente nei casi di partecipazione dei privati al processo decisionale pubblico, in cui il giudice (ordinario), pur riconoscendo il proprio limite nei confronti della discrezionalità amministrativa, si riserva il potere di *judicial review* anche sulla fase del procedimento nella quale si realizza la partecipazione dei privati.

forte peso dell'esecutivo e da un ruolo della magistratura "limitato" nei casi delle procedure partecipative, in quanto bilanciato dall'*indipendenza* dell'organismo a cui ne è affidata l'attivazione e la gestione.

Allo stesso modo la sottoposizione al gravame giurisdizionale della procedura di partecipazione alle decisioni pubbliche nel modello americano è sintomatica dell'ordinamento americano contraddistinto da un forte ruolo della magistratura che può svolgere un incisivo controllo sulla formazione della decisione amministrativa (*hard look*)<sup>88</sup>.

Se questo è lo scenario comparato che ci troviamo di fronte è evidente che l'art. 22 del nuovo codice dei contratti non affrontando la questione della tutela dei soggetti della procedura partecipativa né in un senso né nell'altro, non chiarisce quali effetti produca la consultazione (non specificando in modo chiaro l'obbligo di prendere in considerazione le osservazioni dei privati e gli elementi determinanti la "motivazione"), e non chiarisce quali effetti produca la mancata o inadeguata valutazione.

Maggior chiarezza su questo delicato aspetto potrebbe venire dall'approvazione del disegno di legge sulle "norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche"<sup>89</sup> attualmente in discussione al Senato, nel quale, all'art. 4, si dispone espressamente che non possono costituire motivo di ricorso giurisdizionale presunti vizi riguardanti gli obiettivi del progetto, discussi nell'ambito del dibattito, se il proponente abbia apportato modifiche al progetto e la Commissione nazionale ne riconosca la congruenza, mentre sono definiti dal giudice amministrativo con sentenza in forma semplificata i casi di ricorsi avverso gli atti adottati dalle amministrazioni competenti, dopo la conclusione del dibattito pubblico, che si pongano in manifesta contraddizione con il progetto definitivamente presentato del quale la Commissione nazionale abbia ravvisato la congruenza<sup>90</sup>.

Come pure un elemento di chiarezza potrebbe provenire dal successivo art. 5 che, nel dettare disposizioni sulla *procedura accelerata* del dibattito pubblico, puntualizza che tale procedura viene applicata nella sola ipotesi in cui il proponente comunichi la volontà di modificare il progetto iniziale in base agli esiti del dibattito pubblico. In tal caso sono ridotti della metà i termini previsti dalla normativa vigente per

---

<sup>88</sup> Il c.d. potere di *judicial review* che il giudice esercita tramite il *documentary record* e la *full agency opinion*.

<sup>89</sup> D.d.l. n. 1845 del marzo 2015, attualmente in discussione al senato (commissioni in sede referente). Vedi *amplius* nota 17.

<sup>90</sup> Secondo il disposto dell'art. 74 "sentenze in forma semplificata" del d.lgs. n. 104/2010, c.d. codice del processo amministrativo, "nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme".



l'acquisizione di autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati, ai fini del rilascio del titolo a costruire e ad eseguire le infrastrutture o gli impianti in conformità al progetto<sup>91</sup>.

È evidente, dunque, che anche la procedura del dibattito pubblico prevista dall'art. 22 del codice dei contratti non può considerarsi immune dalle problematiche che inficiano gli istituti di democrazia partecipativa, mal conciliabili con i tradizionali canoni della giustizia amministrativa. Così l'affermazione di una fase obbligatoria e preliminare del procedimento amministrativo insita nella procedura di dibattito pubblico, che individua quale carattere distintivo la legittimazione "a partecipare" a "chiunque", a differenza di quanto previsto dalla legge sul procedimento che lo limita ai titolari di interessi giuridicamente tutelati, dovrebbe forse essere ripensata alla luce dell'affermarsi della partecipazione quale diritto sociale.

## 7. Alcune prime considerazioni conclusive

Dall'analisi sin qui condotta risulta che l'introduzione del dibattito pubblico nel codice dei contratti, e quindi in una ben specifica normativa di settore, rappresenta per le pubbliche amministrazioni una novità rilevante, in quanto è espressione di quella tendenza diretta a delineare un nuovo modo di amministrare, che se è eccessivo definire "condiviso", nei casi di "obbligatorietà" è senz'altro "partecipato".

È nota infatti la complessità *in re ipsa* della realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, da cui derivano in ogni caso esternalità sia positive che negative, alcune rivolte in maniera diffusa ad una vasta platea di soggetti, pubblici o privati, altre concentrate su specifici segmenti di popolazione. È altrettanto nota la complessa fenomenologia dei processi di opposizione a tali insediamenti, che sempre più spesso vedono porre ai due lati opposti soggetti pubblici e soggetti privati, causando una lievitazione enorme dei costi, e nei casi peggiori, l'insorgenza di sole esternalità negative quando si arrivi all'abbandono dell'opera già avviata.

Ed è in tale processo conflittuale che viene ad inserirsi l'istituto del dibattito pubblico, che vede nella dimensione pubblica e privata della partecipazione alle scelte pubbliche - similmente a quanto avvenuto nella legislazione francese, e nella legge regionale Toscana - una fase ordinaria del procedimento decisionale delle pubbliche amministrazioni.

In altre parole, ogni soggetto, pubblico o privato, che intenda realizzare un'opera di rilevante impatto, sociale ed economico sul territorio, deve considerare il rapporto con la comunità di riferimento come un aspetto ineludibile della progettazione. L'inserimento poi nel codice ha fatto sì che la partecipazione dei

---

<sup>91</sup> Disposizione simile a quella contenuta nella proposta di legge n. 2740 del 2014, attualmente in discussione alla Camera, in commissione in sede referente. Vedi *amplius* nota 72.



privati alle decisioni pubbliche sia stata protetta dallo stesso principio di legalità divenendo al tempo stesso espressione del principio costituzionale di sussidiarietà<sup>92</sup>.

L'analisi sin qui svolta sull'art. 22 (nella versione corretta) e sullo schema di d.p.c.m., ha messo in luce che, nonostante l'affermazione della cultura della partecipazione, permane nella cultura giuridica il retaggio del tradizionale modello bipolare.

Se, come è stato affermato da una parte autorevole della dottrina, “la democrazia partecipativa sfugge alle categorie classiche dei principi di legalità e di tutela giurisdizionale”<sup>93</sup>, è pur vero che “l'effetto normale dell'espletamento della procedura partecipativa sulla decisione dell'organo competente” non può non tener conto (perché obbligatorio) delle posizioni espresse nel processo partecipativo, inducendo, quale che sia la decisione che verrà assunta dall'amministrazione, ad una *motivazione adeguata* specie se si considera che l'affermarsi di un (per ora) fragile diritto di partecipazione quale diritto sociale, rende non più differibile, nonostante il parere profondamente negativo reso in proposito dal Consiglio di Stato<sup>94</sup>, una disciplina che comunque affronti in modo chiaro la questione della tutela dei soggetti singoli o associati partecipanti alla procedura di dibattito pubblico, o escludendola come avviene nel modello francese di *débat public* o ammettendola in modo più o meno selettivo onde evitare i rischi connessi alla costituzione di “comitati polvere”<sup>95</sup>.

A tali ambiguità normative si sommano le criticità temporali derivanti dal tortuoso *iter* previsto per l'adozione del d.p.c.m. e dalle imminenti elezioni politiche del 4 marzo 2018, che probabilmente

---

<sup>92</sup> In materia di sussidiarietà la dottrina è amplissima. Sia consentito per gli aspetti inerenti alle più recenti “declinazioni” del principio di sussidiarietà, rinviare anche a V. MANZETTI, *Fondazioni di origine bancaria e principio di sussidiarietà*, Napoli, 2017.

<sup>93</sup> U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 801-802.

<sup>94</sup> Cons. St., parere sullo schema di Codice dei contratti pubblici del 1 aprile 2016, n. 855.

<sup>95</sup> Come sottolineato da S. FOÀ, *Intervento*, in *controsservatoriovalsusa.org* [“*Il tribunale permanente dei popoli le grandi opere e la val susa*”], 2016, “Altro aspetto è relativo alla (in)effettività della tutela giurisdizionale e alla diversa sensibilità della giustizia nell'affrontare i casi concreti. Abbiamo un atteggiamento della giustizia amministrativa molto formale, che tende a ridurre *ex ante* l'ambito dei soggetti legittimati a reagire, soprattutto dei portatori di interessi collettivi, che debbono avere determinati requisiti strutturali e organizzativi, in modo da evitare il rischio di “comitati – polvere” e di singoli cittadini che rallentino il cammino della giustizia (così il recente parere del Consiglio di Stato sullo schema del nuovo Codice dei contratti pubblici riguardo al dibattito pubblico). È una giustizia selettiva, molto filtrata e assai costosa (si pensi all'ammontare del contributo unificato, all'abuso del processo e allo squilibrio tra le parti). [...] Questo il quadro normativo in costruzione, che muove in continuità con il passato. Il parere del Consiglio di Stato sul Codice dei contratti pubblici e in particolare sul dibattito pubblico censura con tono profondamente critico la possibilità di consentire la costituzione di comitati di cittadini *ad hoc*, come superamento della prospettiva elaborata dai giudici amministrativi. Dare più voce ai rappresentanti del territorio è vista come azione incauta, perché ingenererebbe il rischio della “polverizzazione del dibattito” e quindi di “ingestibilità dei lavori delle conferenze nelle sedi dove il dibattito va gestito”. Le osservazioni, poi, potrebbero essere fornite anche da singoli cittadini non ammessi formalmente al dibattito: evenienza che dovrebbe essere scongiurata per l'economia complessiva dei procedimenti e, visto il loro carattere “strategico”, per l'economia complessiva del Paese”.



porteranno a posticipare di oltre un anno l'originaria scadenza prevista dall'art. 22 per il d.p.c.m. (18 aprile 2017), dato che le rilevanti "criticità operative" sollevate recentemente dal Consiglio di Stato (parere del 12 febbraio 2018 sullo schema di d.p.c.m.) sulle "soglie dimensionali" o sulla "Commissione Nazionale per il dibattito pubblico", non possono che condurre ad un attento esame da parte delle competenti commissioni parlamentari di Camera e Senato, pur prossime alla loro "naturale scadenza"<sup>96</sup>.

È evidente che il prolungamento temporale di tali adempimenti non potrà che inficiare ulteriormente la concreta operatività del dibattito pubblico, che rischia di restare solo "sulla carta".

---

<sup>96</sup> Si ricorda che il Consiglio di Stato ha sottolineato che tali due profili di criticità "ove non corretti, potrebbero vanificare l'operatività dell'istituto del dibattito pubblico".