

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: *“Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”.*

Introduzione

Il presente decreto dà attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, rubricato “Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico”, e alla successive integrazioni contenute nel decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56. La normativa citata prevede l'introduzione del dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio.

La legge delega e il codice dei contratti pubblici

Il dibattito pubblico è stato introdotto con la legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, che stabilisce, al criterio di delega qq), l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo.

Con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, (di seguito Codice) sono recepite le indicazioni della richiamata legge delega e normate le caratteristiche e le procedure essenziali del dibattito pubblico.

In particolare, l'articolo 22 del Codice prevede:

- al comma 1, che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, 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;
- al comma 2, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del 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 Codice, 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 definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura;

- al comma 3, che 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;
- al comma 4, che 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.

Con l'emanazione del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, recante: "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50", (di seguito Correttivo) sono state introdotte le seguenti integrazioni in materia di dibattito pubblico:

- a) specificare che la nuova procedura del dibattito pubblico si applica alle opere avviate successivamente all'approvazione del Correttivo e non più all'approvazione del Codice come precedentemente previsto;
- b) istituire una Commissione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici e che monitori l'attuazione del decreto da parte delle pubbliche amministrazioni.

Altra integrazione apportata al codice, che interessa direttamente la procedura del dibattito pubblico, è quella relativa ai livelli di progettazione e in particolar modo quella che riguarda il progetto di fattibilità tecnico - economico. La riformulazione dell'articolo 23 del Codice prevede infatti che "ai soli fini (...) dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico (...) 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". Infine, l'integrazione al comma 11 dell'articolo 23 del Codice, include negli oneri inerenti la progettazione anche i costi relativi del dibattito pubblico.

Le proposte di legge sul dibattito pubblico

Dell'opportunità di introdurre anche in Italia l'istituto del dibattito pubblico, sul modello francese del *débat public*, si discute da molto tempo. Ne sono testimonianza le numerose proposte di legge presentate nei due rami del Parlamento e le conclusioni del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (istituito dal Presidente della Repubblica il 30 novembre 2013)¹.

¹ Ddl n. 2037 del 24 febbraio 2010 (Norme per la consultazione e la partecipazione democratica in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche); Schema di Ddl del 30 ottobre 2012 (Norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio); Pdl n. 151 del 15 marzo 2013 (Disciplina del dibattito pubblico sulle decisioni concernenti la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche di rilevanza strategica nazionale); Pdl n. 536 del 26 marzo 2013 (Disciplina del dibattito pubblico sulle decisioni concernenti la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche di rilevanza strategica nazionale); Pdl n. 961 del 9 maggio 2013 (Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche); Ddl n. 980 del 30 luglio 2013 (Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche); Ddl n. 1724 del 19 dicembre 2014 (Disposizioni in materia di grandi opere e disciplina del dibattito pubblico concernente la

Gli elementi che accomunano quest'ampia rassegna di proposte riguardano principalmente:

- la necessità che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di un ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali;
- che il confronto si svolga nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili, compresa l'opportunità della realizzazione dell'opera;
- che i risultati del confronto possano servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere, rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività;
- che il confronto, possa ridurre la conflittualità sociale che normalmente accompagna la progettazione e realizzazione delle grandi opere.

Questi principi, oltre ovviamente alle norme contenute nella legge delega e nel codice dei contratti pubblici, sono alla base delle proposte contenute nel presente decreto.

Il dibattito pubblico e la nuova stagione di programmazione e realizzazione delle opere pubbliche²

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il documento *"Connettere l'Italia"* (Allegato Infrastrutture al DEF 2016), ha avviato un processo di riforma della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture in Italia, partendo dalla definizione degli obiettivi, delle strategie e delle linee d'Azione per proseguire nelle riforme strutturali del settore e realizzare le politiche necessarie per l'implementazione della Visione del Sistema dei Trasporti e delle Infrastrutture al 2030.

La nuova stagione delle politiche infrastrutturali è incentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione ex-ante delle opere. Tale impianto vede il suo fondamento normativo nel nuovo Codice, che ha individuato nel **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)** e nel **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)** gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la progettazione (art. 23 del codice) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

Il processo di riforma vede, inoltre, nelle **Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche** di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (d. lgs. n. 228 del 2011) lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità.

Il dibattito pubblico si inserisce in questa articolata strategia, in quanto la realizzazione di nuove opere, dopo una attenta fase di programmazione, potrà essere sottoposta ad una discussione pubblica con l'intento di perseguire il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori e realizzare contestualmente interventi utili, snelli e condivisi nel rispetto della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

I contenuti del decreto

I contenuti del decreto sono stati elaborati attraverso la consultazione:

realizzazione di infrastrutture); Ddl n. 1845 del 26 marzo 2015 (Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche).

² Tratto da *Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti infrastrutturali*, allegato al Documento di Economia e Finanza 2017.

- dei parlamentari che hanno presentato negli anni proposte ovvero disegni di legge inerenti il dibattito pubblico e il coinvolgimento dei cittadini e degli enti locali nelle scelte pubbliche;
- delle principali aziende pubbliche del comparto infrastrutturale (ferroviario, autostradale e stradale);
- delle principali aziende e organizzazioni di categoria del comparto energetico;
- delle principali associazioni ambientaliste di livello nazionale;
- di esperti di settore e studiosi a livello nazionale ed internazionale.

Inoltre, i contenuti del decreto sono stati presentati e discussi in una serie di seminari e convegni a livello nazionale.

Inoltre, il decreto è stato rivisto in base alle osservazioni e i pareri:

- del Ministero dei Beni e della attività culturali e del turismo e del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (così come previsto dall'art. 22 del Codice);
- e su indicazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono stati raccolti anche i pareri del Ministero per lo Sviluppo economico, degli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, del Dipartimento per gli Affari regionali e delle autonomie e della Conferenza Unificata.

Il decreto si compone di 10 articoli e un allegato:

- l'articolo 1 contenente le finalità del dibattito pubblico;
- l'articolo 2 contenente le definizioni e i riferimenti normativi;
- l'articolo 3 contenente l'ambito di applicazione del decreto;
- l'articolo 4 contenente il ruolo, la composizione e le funzioni della Commissione nazionale per il dibattito pubblico;
- gli articoli 5, 6, 7, 8, 9 disciplinano le modalità di indizione, svolgimento e conclusione del dibattito pubblico;
- l'articolo 10 contenente le disposizioni transitorie e finali.

Infine, l'Allegato 1 contiene le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico.

Finalità e definizione di dibattito pubblico

Il dibattito pubblico è una procedura introdotta per migliorare la qualità della progettazione e l'efficacia delle decisioni pubbliche mediante la più ampia partecipazione dei cittadini, dei portatori di interessi e delle amministrazioni interessate dalla realizzazione di un'opera (art. 1).

Esso si svolge nella fase iniziale della progettazione, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali (art. 5, comma 1), quando il proponente è ancora nelle condizioni di poter scegliere se realizzare l'opera e quali modifiche apportare al progetto originale.

Aprire il dibattito pubblico nella fase iniziale della progettazione porta vantaggi al proponente, che dopo aver ascoltato le varie posizioni in campo, può sviluppare il progetto con maggior consapevolezza delle criticità da affrontare, in una fase del processo progettuale che gli consente ancora di tornare sui suoi passi senza eccessivi oneri e costi. Da questo punto di vista, il dibattito pubblico, può consentire ai proponenti di valutare gli interventi prima di concluderne la progettazione e di tenere

conto delle ragioni alla base dei conflitti territoriali che normalmente accompagnano la realizzazione delle grandi opere.

Allo stesso tempo, aprire il dibattito pubblico quando la decisione finale deve essere ancora presa, consente alle comunità locali di comprendere, attraverso il confronto con il proponente, quali sono le ragioni e le finalità dell'intervento e proporre soluzioni alternative ovvero migliorative dell'intervento stesso.

Il dibattito pubblico è pertanto un processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e le soluzioni progettuali di opere o interventi di rilevante interesse nazionale (art. 2, lett. a), come definiti nell'Allegato 1 dello stesso decreto.

Ambito di applicazione del decreto

Il dibattito pubblico si applica alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio che rientrano nel codice dei contratti pubblici. Il presente decreto "fissa i criteri per l'individuazione delle opere distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico" (art. 22, comma 2, del Codice).

I criteri utilizzati per l'individuazione degli interventi sottoposti a dibattito pubblico sono:

- a) la soglia dell'intervento, espressa in termini finanziari ovvero dimensionali;
- b) le tipologie di intervento, suddivise in opere a rete e opere puntuali.

Le analisi svolte e le interlocuzioni tenutesi con le principali aziende pubbliche di settore, con esperti e diversi stakeholder, hanno consentito di definire soglie di intervento che vanno dai 500 milioni di euro per le infrastrutture a rete ai 300 milioni per le infrastrutture puntuali. Le soglie sono state definite a seguito di una attenta analisi e valutazione delle principali opere pubbliche programmate e/o in fase di progettazione attraverso l'interrogazione di diverse banche dati e documenti di programmazione. Le soglie sono poi state verificate e discusse con le principali aziende pubbliche del comparto infrastrutturale ed energetico e con le associazioni ambientaliste di livello nazionale.

Il criterio finanziario è stato integrato con un criterio dimensionale che, a seconda della tipologia di opera, indica le dimensioni massime oltre le quali si applica la procedura del dibattito pubblico (per il dettaglio, si veda l'Allegato 1 del decreto). Il criterio dimensionale è stato definito in base a valutazioni di carattere tecnico, anche in questo caso svolte con il supporto delle principali aziende pubbliche del comparto infrastrutturale ed energetico e con le associazioni ambientalisti di livello nazionale, al fine di individuare dei parametri dimensionali che consentissero di individuare opere dal reale impatto sui territori. La necessità di avere soglie più elevate, rispetto a quelle previste dalle procedure di impatto ambientale, è stata verificata con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e risponde alla necessità di non appesantire le procedure di valutazione e approvazione delle opere pubbliche e di aprire il dibattito pubblico esclusivamente su opere di grandi dimensioni (mentre per le opere di dimensioni più ridotte si applicano le normali procedure partecipative previste in fase di valutazione di impatto ambientale).

Le soglie indicate consentono pertanto di individuare le opere strategiche che per rilevanza, dimensioni e impatti, necessitano di essere sottoposte ad un confronto pubblico preventivo con le comunità locali. Individuare delle soglie elevate consente, almeno in una prima fase di applicazione del decreto, di concentrarsi su un numero limitato di opere significative sulle quali sperimentare la reale applicazione della nuova procedura. Bisogna infatti tenere conto, che ad oggi, sono stati sperimentati in Italia, solo pochi processi di dibattito pubblico³ ed è quindi necessario consentire ai proponenti, alle amministrazioni pubbliche e al mondo delle professioni di prendere confidenza con il nuovo istituto e di rivedere, quando necessario, le proprie procedure interne di funzionamento e le modalità di progettazione e relazione con i territori e le comunità locali.

Il decreto prevede inoltre, a maggiore tutela del patrimonio storico, paesaggistico ed architettonico, che le soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico siano ridotte del cinquanta per cento nel caso di interventi che interessano i siti Unesco (art. 3, comma 2), così come definiti dal parere del Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo e del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare). Non è invece stata accolta, per garantire una maggiore tutela, la proposta della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, "di circoscrivere la riduzione del 50% ai soli interventi che siano effettivamente interferenti con essi". È stata invece estesa la tutela ai parchi regionali e nazionali, con la riduzione delle soglie al 50%, per meglio rispondere al parere espresso dal Ministero dell'Ambiente (art. 3 comma 2 lett. c).

Non sono stati invece introdotti, come richiesto dal parere del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, criteri che potessero caratterizzare le opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico in base a criteri di "rilevanza sociale, della localizzazione, dell'impatto sull'ambiente, nonché della strategicità dell'intervento in relazione al contesto urbano o all'assetto del territorio". Tale diniego è motivato dalla volontà di ridurre il grado di discrezionalità nell'applicazione della procedura e conseguenti possibili ricorsi e contenziosi. Inoltre, si è optato per non inserire questa tipologia di criteri in quanto difficilmente definibili e quantificabili.

Essendo però consapevoli che la necessità di avviare un dibattito pubblico non può essere dettata esclusivamente da parametri dimensionali o economici, si è previsto che la procedura possa essere avviata:

- volontariamente del proponente dell'opera, così come richiesto dal parere della Conferenza Unificata, quando rilevi l'opportunità di assicurare una maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi in termini di rilevanza sociale, impatto sull'ambiente, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull'assetto del territorio (art. 3 comma 4);
- su richiesta delle istituzioni e degli enti territoriali, che possono valutare meglio di ogni altro i potenziali conflitti legati alle realizzazioni di opere che riguardano i loro territori (art. 3 comma 3).

³ I dibattiti pubblici realizzati su opere di interesse rilevante sono: il Dibattito pubblico sulla Gronda di Genova (2009), il Confronto pubblico sul Passante di Bologna (2016) e il Dibattito pubblico sul progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno (2016).

Rispetto a quest'ultimo punto, il dibattito pubblico può essere avviato, per le opere ricomprese nell'allegato 1, rientranti in soglie dimensionali ridotte un terzo, anche su richiesta (art. 3, comma 3):

- a) della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dei ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera;
- b) di un consiglio regionale o di una provincia o di una città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento;
- c) di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti;
- d) di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento;
- e) di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna.

Le modalità per la richiesta del dibattito pubblico da parte degli enti territoriali è stata modificata in sede di acquisizione del parere della Conferenza Unificata e in particolare:

- è stata introdotta la possibilità che sia anche il consiglio comunale di un comune capoluogo di provincia a richiedere il dibattito pubblico;
- mentre non è stata accolta la possibilità che siano le giunte degli enti territoriali a richiedere il dibattito pubblico in quanto si ritenuto più opportuno privilegiare le deliberazioni dei consigli in quanto rappresentative anche degli interessi delle opposizioni.

La soglia per attivare il dibattito pubblico su richiesta delle amministrazioni centrali o degli enti territoriali è stata elevata ad un terzo del valore dimensionali delle opere, in base al parere espresso dal Ministero dello Sviluppo economico e dal Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo al fine di limitare il ricorso alla procedura per gli interventi realmente impattanti.

Nel caso di avvio del dibattito pubblico su iniziativa del proponente ovvero su richiesta delle istituzioni o degli enti locali o dei cittadini, la procedura del dibattito pubblico può aprirsi non oltre l'avvio della progettazione definitiva (art. 5, comma 1).

Per quanto riguarda la tipologia delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico, l'Allegato 1 del decreto è stato modificato per rispondere ai pareri del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello Sviluppo economico). In particolare:

- è stata modificata la terminologia delle opere al fine di farla coincidere con quella prevista dall'Allegato II della seconda parte del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);
- sono state eliminate le tipologie di opere non rientranti nel codice degli appalti come "le infrastrutture energetiche, qualificabili come opere private di interesse pubblico che sono soggette ad autorizzazione da parte del Ministero dello Sviluppo economico" (come da parere dello stesso Ministero);
- sono state eliminate, perché non rientranti nel codice degli appalti, le acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio e gli impianti chimici con capacità produttiva superiore a 500 Gg/uomo (come da parere del Ministero dello Sviluppo economico);

- non è stata invece accolta la richiesta avanzata dalle regioni, attraverso la Conferenza Unificata, di aumentare a 500 milioni la soglia delle opere relative alla infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico e tecnologico perché ritenuta troppo elevata in quanto si riferiva al solo "valore degli investimenti relativi ai lavori" e non al complesso dei contratti previsti.

Sono previsti anche casi in cui il dibattito pubblico, indipendentemente dalla tipologia e dalle soglie dimensionali delle opere non può essere realizzato. Questi sono i casi previsti dall'art. 3, comma 4, lett. a) e b) e c):

- di opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66;
- di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti;
- di opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del Regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea (come richiesto dal Parere del Ministero dello Sviluppo Economico).

Rispetto a questi casi, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha chiesto di limitare la casistica al solo punto a) in quanto le altre tipologie di interventi sarebbero già ricomprese nell'ambito di applicazione dell'Allegato 1. La proposta non è stata accolta in quanto le specificazioni apportate danno in parte seguito seguito ai pareri espressi dal Ministero dello Sviluppo economico e in parte sono specificazioni ritenute comunque necessarie.

Indizione del dibattito pubblico

Il dibattito pubblico è indetto, come prevede il codice, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore che propone l'opera.

L'indizione del dibattito pubblico avviene attraverso una semplice procedura (art. 5 commi 3 e 4) in cui il proponente:

- a) trasmette alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico una comunicazione in cui dichiara l'intenzione di avviare la procedura a cui allega: il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali; una sintesi degli obiettivi e delle caratteristiche dell'opera; il nominativo del soggetto o dei soggetti che lo rappresentano in tutte le fasi del procedimento;
- b) notifica l'intenzione di avviare il procedimento di dibattito pubblico alle amministrazioni territoriali interessate;
- c) pubblica sul proprio sito internet, in una apposita sezione, la comunicazione trasmessa alla Commissione Nazionale e agli enti territoriali.

Rispetto alle procedure per l'indizione del dibattito pubblico, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha chiesto che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, nell'indire il dibattito pubblico per le opere del valore ridotto di un terzo, chiedesse la pubblicazione dell'istanza sul sito del sito del Ministero dell'ambiente (sezione valutazione di impatto ambientale). La proposta non è stata accolta per non appesantire la procedura di indizione.

Con l'indizione del dibattito pubblico il proponente si impegna a (art. 7 comma 1):

- a) elaborare il dossier di progetto dell'opera, scritto in linguaggio non tecnico, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici, in coerenza con le linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo del 29 dicembre 2011 n. 228;
- b) fornire le informazioni sull'intervento e, ove significativo, sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità;
- c) partecipare in modo attivo agli incontri e alle attività previste dal dibattito pubblico e fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso del dibattito pubblico;
- d) valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redigere un dossier conclusivo in cui si evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte;
- e) sostenere i costi inerenti lo svolgimento del dibattito pubblico, previsti negli oneri della progettazione dell'intervento di cui all'articolo 23, comma 11, del codice.

Svolgimento del dibattito pubblico

La procedura del dibattito pubblico si svolge, come in tutti i casi di processi partecipativi, entro tempi certi e non eccessivamente lunghi. La durata del confronto deve essere sufficientemente estesa, per consentire alle comunità locali di informarsi adeguatamente e partecipare attivamente al processo dialogico, dall'altro, non può essere eccessivamente lunga per evitare che il processo si sfilacci e perda di attenzione da parte delle comunità locali⁴.

A seguito di queste considerazioni e per non gravare eccessivamente sui tempi e le modalità autorizzative degli interventi, la durata del dibattito pubblico è fissata in quattro mesi, prorogabili di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità (art. 5, comma 2). Per le opere di grandi dimensioni, le esperienze nazionali ed internazionali, mostrano che non è auspicabile ridurre eccessivamente i tempi della discussione pubblica al fine di consentire a tutti gli interessati non solo di informarsi adeguatamente sul progetto ma anche di poter formulare suggerimenti ed osservazioni consapevoli. Per queste ragioni, la richiesta dell'Anci di ridurre il tempo del dibattito a 2 mesi non è stata accolta. Si è invece provveduto, per accogliere le preoccupazioni avanzate dall'Anci, di ridurre i tempi dedicati alla progettazione del processo decisionale e di quelli dedicati all'elaborazione, da parte del proponente, del suo dossier conclusivo.

Il dibattito pubblico per essere efficace deve essere progettato ed adattato alle caratteristiche dell'intervento e soprattutto alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento. Per queste ragioni il decreto prevede che il dibattito pubblico, prima di essere avviato, sia ideato e adattato al contesto locale di riferimento, attraverso un vero e proprio processo di progettazione della durata massima di un mese (art. 6, comma 6, lett. a). In particolare, per fare in modo che la procedura risponda alle reali esigenze del proponente e della comunità locale si prevede che il coordinatore del dibattito pubblico, utilizzi il primo mese di incarico, per stabilire i

⁴ Il débat public francese dura da 4 a 6 mesi a seconda del tipo di interventi (progetti o piani), mentre la normativa toscana (LR 46/2013) prevede una durata di 3 mesi prorogabili di un ulteriore mese su autorizzazione dell'Autorità per la partecipazione.

temi di discussione, le modalità di svolgimento e il calendario degli incontri e le modalità di comunicazione e informazione al pubblico (art. 6, comma 6, lett. a). Il tempo dedicato alla progettazione del processo decisionale è stato ridotto dagli iniziali 3 mesi ad 1 mese per rispondere alle esigenze espresse dalla Conferenza Unificata (parere dell'Ance) ed in particolare all'esigenza di non allungare eccessivamente i tempi della procedura.

Il decreto, se da un lato, consente molta libertà nel progettare e gestire il dibattito pubblico, dall'altra stabilisce alcuni elementi che la nuova procedura deve prevedere. In particolare si stabilisce che il dibattito, organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento, consista in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni (art. 8, comma 2).

- Apertura del dibattito pubblico

Il dibattito si apre con la pubblicazione sul sito del dibattito pubblico del dossier di progetto dell'opera (art. 8, comma 1), dove sono presentate in un linguaggio non tecnico, le ragioni e le caratteristiche tecniche dell'intervento, comprensive degli impatti sociali, ambientali ed economici (art. 7, comma 1, lett. a).

Il dossier, redatto dal proponente dell'opera, rappresenta il documento attraverso il quale le comunità locali possono formarsi un'opinione consapevole sull'opera e costituisce la base informativa sulla quale avviare il dibattito pubblico.

Per assicurare maggiore completezza e chiarezza delle informazioni, i contenuti del dossier sono valutati, prima della sua pubblicazione, dal coordinatore del dibattito pubblico che può chiedere al proponente, per una sola volta, integrazioni e modifiche al dossier (art. 6, comma 6, lett. b).

- Chi gestisce il dibattito pubblico

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore si avvale, per la progettazione e gestione del dibattito pubblico, della collaborazione del coordinatore del dibattito pubblico (art. 6 comma 1), che svolge le attività affidategli con responsabilità e autonomia professionale (art. 6 comma 2). La formulazione del decreto è stata rivista a seguito del parere degli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, che ravvisava nella figura del responsabile del dibattito pubblico l'istituzione di un nuovo organismo non previsto dalla normativa. La nuova formulazione del testo tiene conto del parere ricevuto specificando come le attività svolte del coordinatore del dibattito pubblico, ove affidate all'esterno, si configurano come prestazioni di servizi.

Il coordinatore del dibattito è un soggetto terzo, estraneo sia agli interessi di chi realizza l'opera, sia di chi ne subisce gli effetti negativi o gli eventuali benefici. Esso rappresenta una figura equidistante dai problemi e dalle posizioni in campo e si preoccupa che il dibattito pubblico si svolga in modo trasparente e aperto alla partecipazione di tutti gli interessati.

Il coordinatore del dibattito pubblico è selezionato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore attraverso procedure di evidenza pubblica (art. 6, comma 3), e in particolare nel caso di appalto di servizi, secondo le procedure previste dal Codice. Non è escluso che la gestione del dibattito pubblico possa essere affidata a dipendenti della pubblica amministrazione.

Rispetto alla formulazione iniziale del decreto è stata eliminata, secondo il parere espresso dagli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la possibilità di selezionare il coordinatore dibattito pubblico, secondo quanto previsto dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 201, n. 165, in quanto giudicato incongruo.

Possono accedere alla selezione per coordinare il dibattito pubblico, soggetti di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, di gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia, infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio- economica (art. 6 comma 4).

Per quanto riguarda la figura del coordinatore del dibattito pubblico, il ruolo può essere ricoperto da operatori economici, così come definiti dal Codice dei contratti pubblici, o eventualmente da appartenenti alla pubblica amministrazione che abbiano una comprovata esperienza nei settori definiti dal decreto. La platea dei soggetti potenzialmente idonei a ricoprire il ruolo di coordinatore del dibattito pubblico è sufficientemente ampia da garantire il corretto funzionamento concorrenziale del mercato, assicurando, al contempo, che sia garantita, nelle fasi di selezione, la verifica delle competenze e la necessaria capacità nella gestione della procedura (verifica demandata all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore in fase selezione, secondo quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici).

Rispetto alla formulazione iniziale del decreto sono state modificate, secondo il parere espresso dagli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le modalità di selezione del coordinatore del dibattito pubblico. In particolare, è stato eliminato l'elenco dei soggetti potenzialmente idonei a coordinare il dibattito pubblico che avrebbe dovuto essere istituito presso la Commissione nazionale, in quanto esulava dai compiti della Commissione stessa. Inoltre, per semplificare le procedure di selezione del coordinatore del dibattito pubblico è stata introdotta, su parere del Ministero dello sviluppo economico, la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore di selezionare in un'unica gara sino a tre soggetti a cui affidare a rotazione il coordinamento dei dibattiti pubblici di competenza nei successivi tre anni (art. 6 comma 3)

Infine, per alleggerire ulteriormente la procedura, così come richiesto dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e dagli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è stata eliminata la possibilità di nominare sino ad un massimo di tre esperti da affiancare al coordinatore del dibattito pubblico nel caso di interventi particolarmente complessi.

- I compiti del responsabile del dibattito pubblico

Il coordinatore del dibattito pubblico progetta il processo decisionale e lavora per individuare ed affrontare correttamente tutti i temi di maggior interesse sollevati dalle comunità locali, fa in modo che i quesiti posti dai cittadini e dalle amministrazioni coinvolte trovino risposte adeguate da parte del proponente, assicura una corretta informazione e comunicazione al pubblico e avvia, quando necessario, momenti di confronto e negoziazione su specifici temi.

In particolare, il coordinatore del dibattito pubblico ha il compito di (art. 6, comma 6):

- a) progettare le modalità di svolgimento del dibattito pubblico ed elabora, entro un mese dal conferimento dell'incarico, il documento di progetto del dibattito pubblico, stabilendo i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico;
- b) valutare, ed eventualmente richiede, per una sola volta ed entro quindici giorni dalla sua ricezione, integrazioni e modifiche al dossier di progetto di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a);
- c) favorire il confronto tra le parti e fa emergere le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti;
- d) definire e attua il piano di comunicazione e informazione al pubblico ed è responsabile dell'organizzazione e degli aggiornamenti del sito internet del dibattito pubblico;
- e) segnalare alla Commissione, di cui all'articolo 4, eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito pubblico e sensibilizza l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore al rispetto dei tempi di svolgimento della procedura;
- f) redigere la relazione conclusiva del dibattito pubblico di cui all'articolo 9, comma 1.

Pertanto, il compito del coordinatore del dibattito pubblico è quello di organizzare e gestire il confronto pubblico e di redigere, entro trenta giorni dalla conclusione del dibattito, una relazione conclusiva di quanto emerso nel corso del dibattito stesso (art. 9, comma 1).

Rispetto alla formulazione iniziale del decreto è stato eliminato, su parere del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'obbligo da parte del coordinatore di far approvare il progetto di dibattito pubblico all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore in quanto non compatibile con i caratteri di autonomia che dovrebbe caratterizzare l'operato.

- La conclusione del dibattito pubblico

La relazione finale del coordinatore del dibattito pubblico contiene la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito, comprensiva delle indicazioni circa il numero di incontri, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, il numero dei partecipanti, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet del dibattito pubblico. Inoltre, contiene la sintesi dei temi, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito e la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede al proponente di prendere posizione (art. 9, comma 1, lett. a), b), c).

La relazione conclusiva non contiene alcuna prescrizione per il proponente a cui è lasciata la piena responsabilità di decidere se e come realizzare l'opera. E' infatti responsabilità del proponente dell'opera valutare i risultati e le proposte emerse nel corso del dibattito pubblico e redigere un proprio dossier conclusivo in cui si evidenzia, 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 corso del dibattito (art. 9, comma 2, e art. 7, comma 1, lett. d).

La relazione conclusiva del coordinatore del dibattito pubblico è allegata al dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore di cui costituisce parte (art. 9, comma 3). Inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore tengono conto del dossier conclusivo per le successive fasi di

progettazione, anche ai fini di cui all'articolo 22, comma 4, del codice e sono discusse all'interno della conferenza dei servizi (art. 22, comma 4, del Codice).

Il dibattito pubblico si conclude con la presentazione del dossier conclusivo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore che deve essere presentata entro due mesi dalla presentazione delle relazione conclusiva da parte del coordinatore del dibattito pubblico (art. 9 comma 2). Infine, è stato modificato, secondo il parere espresso dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, il **comma 5 dell'art 9** in modo da avere un maggior coordinamento tra la disciplina del dibattito pubblico e il codice dell'ambiente ("I risultati delle consultazioni svolte nell'ambito del dibattito pubblico sono consegnati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore contestualmente alla presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104)". L'integrazione del comma, risponde in parte anche alla richiesta delle regioni di avere una maggiore integrazione tra la disciplina del dibattito pubblico e le procedure di valutazione di impatto ambientale.

Inoltre, non è stato possibile accogliere la proposta delle regioni di prevedere "una premialità per le opere che sono state sottoposte a dibattito pubblico rispetto ai tempi dei procedimenti relativi alle fasi approvative successive", in quanto, avrebbe significato intervenire su procedimenti previsti da normative di rango superiore.

Infine, non sono state accolte le raccomandazioni avanzata dalla Conferenza delle Regioni e delle Autonomie Locali di estendere la pubblicazione dei documenti relativi al dibattito pubblico "anche mediante i sistemi informatizzati delle regioni e province autonome in ordine a quanto previsto dall'art. 29 comma 4 del codice degli appalti. Le raccomandazioni non sono state accolte:

- in primo luogo per non appesantire eccessivamente la procedura di svolgimento del dibattito pubblico;
- in secondo luogo, perché il decreto definisce la procedura del dibattito pubblico senza limitare gli enti territoriali nell'utilizzare gli strumenti di comunicazione e informazione che riterranno più opportuni.

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico

La procedura del dibattito pubblico, per essere efficace e poter essere applicata correttamente, ha bisogno, come per tutte le innovazioni normative, di una fase di rodaggio e di probabili adeguamenti, sia dal punto di vista procedurale che metodologico. Per queste ragioni è stata istituita, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico (così come in parte indicato anche dal parere del Consiglio di Stato n 855/2016 del 01/04/2016 - estratto pag. 72). E' sembrato necessario istituire un organo che avesse il compito di monitorare l'andamento dei dibattiti pubblici e sulla base delle esperienze maturate, proporre linee di indirizzo e correttivi per il miglioramento della procedura.

Nei compiti della Commissione rientra anche quello di raccogliere e pubblicare, su un proprio sito internet, il materiale prodotto nel corso dei diversi dibattiti pubblici per offrire a tutti gli interessati uno spazio virtuale unico ed ufficiale dove reperire le informazioni.

La Commissione è inoltre chiamata ad elaborare una relazione sull'attività svolta dove

si evidenziano le criticità emerse nel corso dei dibattiti svolti e si suggeriscono soluzioni per migliorare le procedure, le modalità di gestione e l'organizzazione stessa del dibattito pubblico. La relazione è presentata alle Camere entro il 30 giugno con cadenza biennale.

In particolare, la Commissione (art. 4, comma 6):

- a) monitora il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico e il rispetto della partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura;
- b) propone raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico;
- c) garantisce che sia data idonea e tempestiva pubblicità ed informazione, anche attraverso la pubblicazione su apposita sezione del sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in ordine alle determinazioni adottate per il funzionamento della Commissione, alle modalità della procedura del dibattito pubblico, ai pareri resi, alla documentazione tecnica riguardante l'intervento oggetto del dibattito pubblico nonché ai risultati delle consultazioni in corso o concluse;
- d) organizza le attività di cui alle lettere a) e c) a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera che segnalano alla Commissione eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e collaborano al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali;
- e) presenta alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, una relazione sull'attività svolta nel biennio precedente, evidenziando le criticità emerse nel corso delle procedure di dibattito svolte, suggerendo, altresì, soluzioni finalizzate ad eliminare eventuali squilibri nella partecipazione nonché a promuovere forme di contraddittorio quali momenti di interazione costruttiva.

La Commissione è istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed è formata dai rappresentanti dei principali ministeri interessati dalle realizzazioni di grandi opere e dai rappresentanti delle istituzioni territoriali.

In particolare, la Commissione risulta composta da (art 4, comma 1):

- 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 Province d'Italia e due dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

Rispetto alla stesura iniziale del decreto la composizione della Commissione è stata modificata in base:

- al parere del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha chiesto che i rappresentanti della Presidenza del Consiglio fossero portati a due;
- ai pareri raccolti negli incontri della Conferenza Unificata in sede tecnica, dove i rappresentanti delle regioni e dell'Ance hanno chiesto anch'essi che i loro rappresentanti fossero portati a due.

L'incarico dei componenti della Commissione ha durata quinquennale e decade decorso il quinto anno dall'insediamento della Commissione, indipendentemente dal momento della nomina di ciascun componente. L'incarico di ciascun componente è rinnovabile una sola volta (art. 4, comma 3).

La Commissione è nominata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti entro quindici giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto (art. 4, comma 1) ed entro i 30 giorni successivi, vengono stabilite, su proposta della Commissione stessa, le modalità di funzionamento (art. 4, comma 5). Rispetto alla formulazione iniziale del decreto è stato ridotto, su indicazione della Conferenza Unificata, il termine per la formazione della Commissione dai trenta giorni inizialmente previsti ai quindici attuali. La riduzione dei termini è motivata dalla necessità di ridurre al minimo il tempo intercorrente tra l'emanazione del decreto e la sua piena funzionalità.

Inoltre, la Commissione può avvalersi del supporto, dei Dipartimenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Struttura tecnica di missione e delle società in house dello stesso Ministero (art. 4, comma 2) e di esperti di settore (sino ad un massimo di tre esperti nominati dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, senza diritto di voto).

I compiti della Commissione nazionale sono stati modificati in base ai pareri ricevuti:

- in primo luogo, è stato eliminato, l'elenco dei soggetti potenzialmente idonei a ricoprire il ruolo di coordinatore del dibattito pubblico (come da parere degli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione);
- in secondo luogo, è stato eliminato il compito assegnato alla Commissione di stabilire con gli enti territoriali interessati alla realizzazione dell'opera le forme di partecipazione e coinvolgimento delle comunità locali per le fasi successive alla conclusione del dibattito pubblico, in quanto non rientrante tra i compiti stabiliti dalla legge (parere degli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione).

Infine, la formulazione iniziale del decreto prevedeva la costituzione di un comitato di monitoraggio per favorire il coinvolgimento degli enti territoriali interessati dalla progettazione e realizzazione delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

I pareri raccolti, pur non contestando la necessità di un coinvolgimento degli enti territoriali, segnalavano che la presenza del comitato avrebbe costituito l'istituzione di un nuovo organismo non previsto dalla normativa (pareri Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Il tema dell'eliminazione del comitato di monitoraggio è stato posto alla discussione e alla valutazione della Conferenza Unificata. Quest'ultima ha convenuto sulla necessità di rafforzare il ruolo degli enti territoriali all'interno della

Commissione nazionale attraverso una diversa organizzazione dei lavori della Commissione stessa. In particolare, si è convenuto che la Commissione organizzi le proprie attività a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera che a loro volta segnalano alla Commissione eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e collaborano al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali (art. 4 comma 6 lett. d).

RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di regolamento è volto a introdurre il dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, così come previsto dall'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico", e successive integrazioni contenute nel decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56.

In merito, si evidenzia che l'articolo 23, comma 11, del richiamato decreto legislativo n. 50 del 2016, prevede, tra l'altro, che gli oneri inerenti alla progettazione, ivi compresi quelli relativi al dibattito pubblico, necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio, sono fatti gravare sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante cui accede la progettazione medesima.

Inoltre, per la partecipazione alle attività della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti come disposto dall'articolo 4 del regolamento in questione, non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

(all. "A" alla direttiva P.C.M. del 10 settembre 2008 - G.U. n. 219 del 2008)

Amministrazione proponente: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Titolo: *Schema di regolamento recante: "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico".*

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'intervento regolatorio dà attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico", e alla successive integrazioni contenute del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, che dispongono in materia di introduzione del dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio.

In particolare l'articolo 22 del codice prevede:

- al comma 1, che 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, sulla città o 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;
- al comma 2, che 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 presente codice, 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 definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura;

- al comma 3, che 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.
- al comma 4, che 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.

A seguito dell'emanazione del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, le integrazioni che sono state introdotte rispetto al dibattito pubblico consistono:

- nello specificare che la nuova procedura del dibattito pubblico si applica alle opere avviate successivamente all'approvazione del decreto e non più all'approvazione del codice come precedentemente previsto;
- nell'istituire una Commissione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici e che monitori l'attuazione del decreto da parte delle pubbliche amministrazioni.

Altra integrazione apportata al codice, che interessa direttamente la procedura del dibattito pubblico, è quella relativa ai livelli di progettazione e in particolar modo quella che riguarda il progetto di fattibilità tecnico - economico. La riformulazione dell'articolo 23 del codice prevede infatti che "ai soli fini (...) dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico (...) 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".

Infine, l'integrazione al comma 11 dell'articolo 23 del codice, include negli oneri inerenti la progettazione anche i costi relativi del dibattito pubblico.

Dell'opportunità di introdurre anche in Italia l'istituto del dibattito pubblico, sul modello francese del *débat public*, si discute da molto tempo. Ne sono testimonianza le numerose proposte di legge presentate nei due rami del parlamento e le conclusioni del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (istituito dal Presidente della Repubblica il 30 novembre 2013).

Gli elementi che accomunano quest'ampia rassegna di proposte riguardano principalmente la necessità che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di un ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali; che il confronto si svolga nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili, compresa l'opportunità della realizzazione dell'opera; che i risultati del confronto possano servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere, rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività; che il confronto, possa ridurre la conflittualità sociale che normalmente accompagna la progettazione e realizzazione delle grandi opere.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il documento "Connettere l'Italia" (Allegato Infrastrutture al DEF 2016), ha avviato un processo di riforma della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture in Italia, partendo dalla definizione degli obiettivi, delle strategie e delle linee d'Azione per proseguire nelle riforme strutturali del settore, e realizzare le politiche necessarie per l'implementazione della Visione del Sistema dei Trasporti e delle Infrastrutture al 2030.

Tale impianto vede il suo fondamento normativo nel nuovo Codice degli appalti, che ha individuato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la progettazione (articolo 23 del codice) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

Il processo di riforma vede, inoltre, nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (d.lgs. 228/2011) lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità.

Il dibattito pubblico, si inserisce in questa articolata strategia, in quanto la realizzazione di nuove opere, dopo una attenta fase di programmazione, potranno essere sottoposte ad una discussione pubblica con l'intento di perseguire il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori e nello stesso tempo realizzare interventi utili, snelli e condivisi nel rispetto della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

L'intervento regolatorio è coerente con il programma di Governo in quanto definito nel rispetto dei due principi fondanti delle politiche infrastrutturali: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione *ex-ante* delle opere.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

L'intervento regolatorio dà attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico", e alla successive integrazioni contenute del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

L'intervento regolatorio non incide sulle leggi e i regolamenti vigenti.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Non sussistono elementi di incompatibilità con le disposizioni costituzionali.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

L'intervento regolatorio non risulta incompatibile con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali. Si evidenzia che attualmente il dibattito pubblico è previsto nella normativa regionale toscana (L.R. 2 agosto 2013, n. 46) e in quella pugliese (di prossima emanazione), ma il decreto in argomento è rivolto alle opere di interesse nazionale.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

L'intervento regolatorio rispetta i principi sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Lo schema di regolamento non comporta rilegificazioni.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Non risultano orientamenti prevalenti della giurisprudenza ovvero giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo o analogo progetto.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

La materia non è oggetto di alcuna specifica prescrizione tecnica armonizzata a livello comunitario.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano aperte procedure d'infrazione.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Non risultano obblighi internazionali a cui attenersi.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano orientamenti prevalenti della giurisprudenza ovvero giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia della Comunità europea sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano orientamenti della giurisprudenza e giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non risultano esistenti linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

E' stata introdotta la fattispecie del dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio. Della necessità di introdurre anche in Italia l'istituto del dibattito pubblico, sul modello francese del *débat public*, si discute da molto tempo. Ne sono testimonianza le numerose proposte di legge presentate nei due rami del Parlamento e le conclusioni del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (istituito dal Presidente della Repubblica il 30 novembre 2013).

Gli elementi che accomunano quest'ampia rassegna di proposte riguardano principalmente la necessità che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di un ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali; che il confronto si svolga nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili, compresa l'opportunità della realizzazione dell'opera; che i risultati del confronto possano servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere, rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività; che il confronto, possa ridurre la conflittualità sociale che normalmente accompagna la progettazione e realizzazione delle grandi opere.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

La verifica è stata effettuata con esito positivo.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Non si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non si rilevano effetti abrogativi impliciti derivanti dall'intervento regolatorio.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non sono presenti disposizioni aventi effetti retroattivi o di reviviscenza o di interpretazione autentica o di deroga di norme vigenti.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti atti successivi attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Non sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici, conseguentemente non è emersa la necessità di commissionare l'elaborazione di apposite statistiche all'Istituto nazionale di statistica.

Titolo: *Schema di regolamento recante: "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico".*

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)
(Dir. P.C.M. 16 GENNAIO 2013 – G.U. 12 APRILE 2013, N. 86)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

L'intervento regolatorio dà attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico", e alla successive integrazioni contenute del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, che dispongono in materia di introduzione del dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio.

In particolare l'articolo 22 del codice prevede:

- al comma 1, che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, 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;
- al comma 2, che 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 presente codice, 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 definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura;
- al comma 3, che 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.
- al comma 4, che 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.

A seguito dell'emanazione del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, le integrazioni che sono state introdotte rispetto al dibattito pubblico consistono:

- nello specificare che la nuova procedura del dibattito pubblico si applica alle opere avviate successivamente all'approvazione del decreto e non più all'approvazione del codice come precedentemente previsto;

- nell'istituire una Commissione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici e che monitori l'attuazione del decreto da parte delle pubbliche amministrazioni.

Altra integrazione apportata al codice, che interessa direttamente la procedura del dibattito pubblico, è quella relativa ai livelli di progettazione e in particolar modo quella che riguarda il progetto di fattibilità tecnico - economico. La riformulazione dell'articolo 23 del codice prevede infatti che "ai soli fini (...) dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico (...) 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".

Infine, l'integrazione al comma 11 dell'articolo 23 del codice, include negli oneri inerenti la progettazione anche i costi relativi del dibattito pubblico.

Dell'opportunità di introdurre anche in Italia l'istituto del dibattito pubblico, sul modello francese del *débat public*, si discute da molto tempo. Ne sono testimonianza le numerose proposte di legge presentate nei due rami del Parlamento e le conclusioni del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (istituito dal Presidente della Repubblica il 30 novembre 2013). L'interesse verso l'istituto del dibattito pubblico è mostrato anche dalla rilevanza data dagli attori locali e dai portatori di interesse intervenuti nella fase di consultazione sul Codice degli appalti. Il dibattito pubblico è infatti considerato tra gli aspetti rilevanti introdotti dal Codice dal 6,3% dei soggetti che si sono espressi (inserendosi al quarto posto nella distribuzione dei criteri di delega in base alla rilevanza dei consultati - tab. 28 dell'AIR del Codice).

Gli elementi che accomunano questa vasta rassegna di proposte riguardano principalmente la necessità che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di un ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali; che il confronto si svolga nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili, compresa l'opportunità della realizzazione dell'opera; che i risultati del confronto possano servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività; che il confronto possa ridurre la conflittualità sociale che normalmente accompagna la progettazione e realizzazione delle grandi opere.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il documento "Connettere l'Italia" (Allegato Infrastrutture al DEF 2016), ha avviato un processo di riforma della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture in Italia, partendo dalla definizione degli obiettivi, delle strategie e delle linee d'Azione per proseguire nelle riforme strutturali del settore, e realizzare le politiche necessarie per l'implementazione della Visione del Sistema dei Trasporti e delle Infrastrutture al 2030.

La nuova stagione delle politiche infrastrutturali è incentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione *ex-ante* delle opere.

Tale impianto vede il suo fondamento normativo nel nuovo Codice degli appalti, che ha individuato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la progettazione (articolo 23 del codice) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

Il processo di riforma vede, inoltre, nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (d.lgs.

n. 228/2011) lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità.

Il dibattito pubblico si inserisce in questa articolata strategia, in quanto la realizzazione di nuove opere, dopo una attenta fase di programmazione, potranno essere sottoposte ad una discussione pubblica con l'intento di perseguire il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori e nello stesso tempo realizzare interventi utili, snelli e condivisi nel rispetto della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

B) Indicazione degli obiettivi (di medio e lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo

L'obiettivo di breve periodo dell'intervento regolatorio è introdurre in Italia il dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di grande impatto socio-economico ed ambientale sulla città o sull'assetto del territorio. L'obiettivo di medio e lungo periodo è quello di migliorare, attraverso la partecipazione di tutti gli interessati, la progettazione delle grandi opere pubbliche, riducendo la conflittualità territoriale e favorendo processi realizzativi più rapidi e condivisi. In particolare, il dibattito pubblico è stato introdotto dal Codice al fine di favorire:

- una maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini nella discussione e valutazione delle opzioni progettuali sottoposte a dibattito pubblico;
- un incremento della fiducia tra pubblica amministrazione e cittadini e una maggiore consapevolezza da parte degli attori locali rispetto alle ragioni, ai benefici e agli eventuali impatti legati alla realizzazione dell'opera;
- una maggiore efficacia del processo decisionale pubblico attraverso l'analisi e la gestione preventiva dei problemi e dei potenziali conflitti che normalmente contrappongono il proponente dell'opera alle comunità locali;
- una riduzione dei costi di progettazione delle opere (maggiore economicità) derivante dall'opportunità per il proponente di modificare le soluzioni tecniche/progettuali ipotizzate in una fase anticipata della loro elaborazione, ossia quando la decisione finale non è stata ancora assunta e i costi per eventuali modifiche sono ridotti;
- una riduzione delle conflittualità e contrapposizioni nelle successive fasi di progettazione delle opere in quanto i problemi legati all'elaborazione degli interventi sono affrontati nel corso del dibattito pubblico
- una maggiore trasparenza in relazione al rafforzamento della legalità, così come indicato nel documento di Analisi di impatto della regolazione del Codice degli appalti (Sezione 5 lettera A punto 3).

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno successivamente di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Gli indicatori ed il relativo sistema di monitoraggio, che permetteranno di verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi, saranno definiti dalla costituenda Commissione nazionale per il dibattito pubblico che, tra i propri compiti, ha proprio quello di stabilire "le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico" (articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016).

Tra gli indicatori che potranno essere individuati dalla Commissione si segnalano:

- a) per la fase di indizione del dibattito pubblico:
 - numero e tipologia dei dibattiti pubblici indetti, avviati e conclusi;

- numero e tipologia dei dibattiti pubblici indetti volontariamente dai proponenti;
 - numero e tipologia dei dibattiti pubblici richiesti dagli enti territoriali;
 - tempi e modalità di svolgimento della procedura di indizione del dibattito;
 - tempi e modalità di selezione del coordinatore del dibattito pubblico;
 - numero e valutazione dei profili dei partecipanti alle selezioni del coordinatore del dibattito pubblico;
 - numero e valutazione dei profili dei soggetti indicati dai proponenti per seguire le procedure del dibattito pubblico;
 - focus tematici sulle modalità di indizione del dibattito pubblico;
- b) per la fase di svolgimento del dibattito pubblico:
- tempi di realizzazione ed eventuali problematiche inerenti la procedura (fase di progettazione e realizzazione del dibattito pubblico);
 - tempi ed eventuali problematiche inerenti l'elaborazione del dossier di progetto da parte del proponente dell'opera;
 - numero degli incontri realizzati;
 - numero dei soggetti coinvolti (singoli ed associati);
 - numero dei pareri e dei contributi ricevuti;
 - numero e diffusione degli strumenti di comunicazione utilizzati (sia tradizionali che digitali);
 - focus tematici sulle metodologie partecipative e negoziali utilizzate;
- c) per la fase conclusiva del dibattito pubblico:
- tempi di realizzazione delle fasi conclusive della procedura;
 - costi complessivi sostenuti per la realizzazione della procedura;
 - variazioni e scostamenti rispetto al progetto iniziale presentato dal proponente;
 - focus specifici sui contenuti della relazione conclusiva del coordinatore del dibattito pubblico e del dossier conclusivo del proponente dell'opera;
- d) per la fase successiva alla conclusione del dibattito pubblico:
- numero e valutazione delle osservazioni ricevute dal progetto in fase di valutazione di impatto ambientale;
 - numero e motivazioni di eventuali ricorsi seguiti alla conclusione della procedura.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio sono le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori (articolo 22, comma 1, del decreto legislativo n. 50 del 2016). In particolare, per amministrazioni aggiudicatrici si intendono:

- a) le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici da detti soggetti;
- b) le autorità governative centrali, le amministrazioni aggiudicatrici che figurano nell'allegato III del decreto legislativo n. 50 del 2016 e i soggetti giuridici loro succeduti;
- c) le amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non sono autorità governative centrali;
- d) gli organismi di diritto pubblico, ovvero qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV del decreto legislativo n. 50 del 2016:

1. istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
2. dotato di personalità giuridica;
3. la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Gli enti aggiudicatori sono:

- a) le amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui agli articoli da 115 a 121 decreto legislativo n. 50 del 2016;
- b) gli enti che, pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 115 a 121 decreto legislativo n. 50 del 2016 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente;
- c) gli enti che svolgono una delle attività di cui all'allegato II del decreto legislativo n. 50 del 2016 ed aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una di tali attività, quali:
 1. le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali soggetti;
 2. le imprese pubbliche di cui alla lettera t) del presente comma;
 3. gli enti diversi da quelli indicati nei punti precedenti, ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di una o più delle attività di cui all'allegato II del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Sono, altresì, soggetti interessati tutte le amministrazioni territoriali, nonché i cittadini, in quanto portatori di interesse.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

I contenuti del decreto sono stati elaborati attraverso la consultazione di:

- parlamentari che hanno presentato negli anni proposte ovvero disegni di legge inerenti il dibattito pubblico e il coinvolgimento dei cittadini e degli enti locali nelle scelte pubbliche;
- principali aziende pubbliche del comparto infrastrutturale (ferroviario, autostradale e stradale);
- principali aziende e organizzazioni di categoria del comparto energetico;
- principali associazioni ambientaliste di livello nazionale, quali WWF Italia, Legambiente, AIIG, Federazione Pro-Natura, Gruppi di Ricerca Ecologica;
- esperti di settore e studiosi a livello nazionale ed internazionale.

Inoltre, i contenuti del decreto sono stati presentati e discussi in una serie di seminari e convegni a livello nazionale. Il decreto ha inoltre ricevuto i pareri del Ministero dei beni e della attività culturali e del turismo e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (così come previsto dall'art. 22 del Codice); inoltre, su indicazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati sentiti anche il Ministero per lo sviluppo economico, il Ministro per la

semplificazione e la pubblica amministrazione, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e la Conferenza Unificata (seduta del 14 e del 21 dicembre 2017).

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE ("OPZIONE ZERO").

L'opzione di non intervento non è percorribile in quanto l'intervento regolatorio risponde a quanto prescritto dal codice degli appalti (art. 22 del decreto legislativo n. 50 del 2016). Inoltre, l'opzione di non intervento, contrasterebbe con gli obiettivi fissati dal legislatore, così come illustrati nella Sez. 1 punto B. Infatti, è ipotizzabile che in assenza di intervento le conflittualità territoriali che accompagnano la progettazione e realizzazione delle grandi opere siano destinate a permanere. L'azione dell'intervento regolatorio introduce nuove procedure di dialogo e mediazione a livello locale in grado di ridurre il numero e l'intensità delle opposizioni locali che contrastano, e a volte bloccano, la realizzazione delle opere di interesse nazionale. In particolare, la X Edizione dell'Osservatorio Nimby Forum¹, indica chiaramente come le opere contestate, e in parte bloccate, sia in costante crescita. Negli ultimi dieci anni censiti dall'Osservatorio il numero delle opere contestate è passato infatti da 190 casi, nel 2004, ai 355 casi del 2015. E' pertanto ipotizzabile che, senza alcun intervento regolatorio, questo trend sia destinato a crescere ancora. Infine, è prevedibile, che in assenza di intervento, le modalità di regolazione del dibattito pubblico potranno essere definite autonomamente da ciascuna regione. Attualmente, il dibattito pubblico, è previsto nella normativa regionale toscana (L.R 2 agosto 2013, n. 46) e pugliese (L.R. 13 luglio 2017, n. 28). E' pertanto prevedibile che le opere di interesse nazionale, che non dovessero essere sottoposte a dibattito pubblico per la mancanza di una regolamentazione nazionale, potranno essere interessate da consultazioni locali, organizzate autonomamente e in modo disomogeneo da ciascun ente territoriale.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

I contenuti dell'intervento regolatorio, sono stati definiti attraverso un lavoro di indagine e ricerca che ha interessato le principali proposte di legge presentate nei rami del Parlamento e l'analisi della normativa internazionale e regionale sul dibattito pubblico. Inoltre, i contenuti del decreto sono stati discussi e valutati in una serie di incontri e consultazioni con le principali aziende pubbliche di settore, con le associazioni ambientaliste, con esperti di settore e soprattutto con le strutture tecniche dei ministeri interessati. L'intervento regolatorio proposto contiene pertanto prescrizioni e procedure previste dalla normativa di riferimento (art. 22 del decreto legislativo 50 del 2016) e opzioni alternative elaborate a partire da un lungo lavoro di confronto e discussione che ha interessato i principali destinatari del decreto stesso.

In particolare, per quanto riguarda:

- l'indizione del dibattito pubblico, si è optato per una procedura estremamente snella che consentisse di non appesantire il procedimento nel suo complesso e limitasse gli atti formali a cura dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatario. A seguito di una attenta verifica delle procedure possibili, è stato previsto che il dibattito pubblico sia indetto dall'amministrazione aggiudicatrice o

¹ Nimby Forum, nato nel 2004, con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico, redige, ogni anno, un censimento dei principali conflitti che caratterizzano la realizzazione di opere ed interventi nei settori energetico, infrastrutturale e della gestione dei rifiuti.

dall'ente aggiudicatore attraverso l'invio, alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, di una comunicazione in cui si dichiara l'intenzione di avviare la procedura e a cui si allega: il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali; una sintesi degli obiettivi e delle caratteristiche dell'opera; il nominativo del soggetto o dei soggetti che lo rappresentano in tutte le fasi del procedimento. La medesima comunicazione viene inviata contestualmente a tutte le amministrazioni interessate dall'intervento e pubblicata sul sito internet del proponente;

- per quanto riguarda la durata del dibattito pubblico, si è optato per una tempistica che facesse riferimento alle esperienze nazionali ed internazionali più significative. In particolare sono stati studiati: i casi italiani di dibattito pubblico, realizzati anche in assenza di una normativa nazionale (come il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova e il potenziamento del nodo tangenziale ed autostradale del nodi di Bologna); i casi regionali previsti dalla normativa toscana (dibattito pubblico sul Porto di Livorno e quello del Comune di Gavorrano); i casi realizzati in Francia (<https://www.debatpublic.fr>)². Dall'analisi svolta si è optato per una tempistica che consentisse di svolgere il dibattito pubblico entro tempi certi e non eccessivamente lunghi, ma sufficientemente estesi, per consentire alle comunità locali di informarsi adeguatamente e partecipare attivamente al processo decisionale. Pertanto, la procedura prevede che la durata del dibattito pubblico sia fissata in 4 mesi (prorogabili a sei in casi di comprovata necessità);
- per quanto riguarda la progettazione del dibattito pubblico, le esperienze nazionali ed internazionali mostrano che i processi partecipativi e negoziali per essere efficaci devono essere progettati ed adattati alle caratteristiche dell'opera e soprattutto alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento. La necessità di strutturare la procedura del dibattito pubblico rispetto alle peculiarità dell'intervento ha indotto a ridurre al minimo l'indicazione di procedure standardizzate e favorire, per contro, la possibilità che il nuovo istituto possa essere realizzato, caso per caso, secondo le metodologie più appropriate. Per queste ragioni, il provvedimento prevede che l'avvio del dibattito pubblico sia preceduto da una fase di progettazione del processo decisionale della durata di un mese, dove vengono definiti: i temi di discussione, gli esperti da invitare al dibattito, le metodologie di conduzione e il calendario degli incontri, gli strumenti e le azioni di comunicazione;
- altra opzione valutata nel corso della stesura dell'intervento regolatorio riguarda la figura del coordinatore del dibattito pubblico. Dopo una attenta valutazione delle esperienze nazionali ed internazionali, si è optato affinché il dibattito pubblico fosse gestito da una figura terza. Il processo di ascolto e confronto con i territori, per essere efficace, è necessario che sia riconosciuto ed accettato da tutte le parti in causa (Enti locali, proponente dell'opera, associazioni di interessi, comitati di cittadini). E' sembrato pertanto necessario che il coordinamento del dibattito fosse affidata ad una figura terza in grado di svolgere le proprie funzioni in autonomia, assicurando la correttezza del confronto e la possibilità a tutti gli interessi di esprimersi in modo trasparente. Per contro, affidare la gestione del dibattito

² Il débat public francese dura 4 a 6 mesi a seconda del tipo di interventi (progetti o piani), mentre la normativa toscana (LR 46/2013) prevede una durata di 3 mesi prorogabili di un ulteriore mese su autorizzazione dell'Autorità per la partecipazione.

- pubblico al proponente dell'opera avrebbe significato indebolire lo strumento con il rischio di minarne la credibilità agli occhi dell'opinione pubblica;
- per quanto riguarda la composizione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico si è proposto di comprendere i rappresentanti dei principali ministeri interessati dalle realizzazione di grandi opere e i rappresentanti delle istituzioni locali. Contrariamente all'esperienza francese, che prevede la partecipazione ai lavori alla *Commission Nationale de Debat Public* dei rappresentanti dell'associazionismo civico ed ambientalista, si è optato per le sole rappresentanze istituzionali al fine di rendere immediatamente operativa l'istituzione della Commissione. La costituzione della Commissione nazionale risponde anche al parere del Consiglio di Stato sul Codice degli appalti (Parere 855/2016 del 01/04/2016 - pag. 72) che indicava la necessità: "(...) in ogni caso verificare, anche mediante apposite analisi e ricerche, l'impatto concreto della presente disposizione e procedere, in sede di decreto correttivo, alle eventuali correzioni. Si suggerisce al Governo di valutare l'introduzione di una norma che, in sede di prima applicazione, demandi alla Cabina di regia di cui all'art. 212, nell'ambito dei suoi compiti di cui al comma 1, lett. a) ("effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del presente codice e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione anche al fine di proporre eventuali soluzioni correttive e di miglioramento") di operare un monitoraggio sull'impatto di tale disposizione e di presentare una relazione al Governo e al Parlamento dopo i primi nove mesi di applicazione della disposizione, con le proposte di eventuali correttivi";
 - inoltre, il decreto cerca di favorire un maggior coinvolgimento degli Enti territoriali interessati dalla progettazione e realizzazione di opere sottoposte a dibattito pubblico. Le esperienze nazionali mostrano che senza il supporto degli Enti territoriali i processi partecipativi e negoziali non possono essere svolti efficacemente. Il supporto degli Enti territoriali risulta infatti fondamentale per la comprensione delle ragioni e della natura dei conflitti, delle aspettative dei bisogni della collettività locale, degli aspetti critici e delle opportunità che accompagnano la progettazione e realizzazione di una grande opera. Inoltre, l'apporto delle amministrazioni è fondamentale per la loro approfondita conoscenza dei territori, delle loro peculiarità storiche, ambientali e paesaggistiche, oltre che delle relazioni economiche e sociali che li animano. Pertanto, dopo una approfondita riflessione e una sperimentazione diretta sul campo (come nel caso del dibattito pubblico sul passante di Bologna) è sembrato opportuno coinvolgere gli Enti territoriali all'interno della Commissione che è chiamata ad organizzare le proprie attività a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo, in particolare, degli Enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera che segnalano alla Commissione stessa eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e collaborano al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali;
 - infine, il decreto prevede di sottoporre a dibattito pubblico obbligatorio opere ed interventi con soglie dimensionali elevate. Le analisi svolte hanno consentito di definire soglie di intervento che vanno dai 500 milioni di euro per le infrastrutture a rete ai 300 milioni per le infrastrutture puntuali (si veda tabella allegata).

<p>Autostrade e strade extraurbane principali. Strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade extraurbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie.</p>	<p>Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 15 km e comunque con un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.</p>
<p>Tronchi ferroviarie per il traffico a grande distanza</p>	<p>Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e comunque con un valore di investimento superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.</p>
<p>Aeroporti</p>	<p>Opere che riguardano nuovi terminali passeggeri o merci, o nuove piste di atterraggio e decollo superiori ai 1.500 metri di lunghezza e comunque con un valore di investimento complessivi superiore a 200 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti</p>
<p>Porti marittimi commerciali, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate. Terminali marittimi, da intendersi quali moli, pontili, boe galleggianti, isole a-mare per il carico e lo scarico dei prodotti collegati con la terraferma e l'esterno dei porti, che possono accogliere navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, comprese le attrezzature e le opere funzionalmente connesse.</p>	<p>Opere che comportano una superficie interessata dall'intervento superiore a 150 ha e comunque con un valore di investimento complessivo superiore a 200 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti</p>
<p>Interventi per la difesa del mare</p>	<p>Piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi</p>
<p>Interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità di cui alla legge 4 agosto 1990, n. 240 e successive modifiche, comunque comprendenti uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione</p>	<p>Opere che comportano costi degli stabilimenti e delle infrastrutture superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti</p>
<p>Elettrodotti aerei</p>	<p>Linee elettriche aeree di tensione pari o superiore a 380 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 40 km.</p>

Impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole	Impianti con altezza superiore a 30 metri o che determinano un volume di invaso superiore a 40 milioni di metri cubi
Opere che prevedano o possano prevedere trasferimento d'acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici istituiti a norma della legge 18 maggio 1989, n. 183.	Opere che prevedono trasferimenti di portata uguale o superiore a 4 m ³ /s.
Infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico.	Opere e infrastrutture che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti
Impianti e insediamenti industriali	Opere che comportano investimenti complessivi superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.

Al fine di un raffronto internazionale, si evidenzia che la normativa francese sul débat public prevede comunque soglie elevate, ma generalmente inferiori a quelle proposte dal presente decreto (si veda tabella allegata). Bisogna però tenere presente che nel caso francese la decisione di avviare il dibattito pubblico è demandato alla discrezionalità della Commission nationale du débat public (CNDP). Nel nostro caso invece alcune tipologie di opere sono obbligatoriamente sottoposte alla procedura; da qui la necessità di avere soglie dimensionali superiori per limitare il ricorso alla procedura per le opere realmente impattanti (le ragioni di tale scelta sono riportate nei paragrafi successivi).

	<i>(Code de l'Environnement, artt. L121-8 e R121-2) Richiesta obbligatoria alla CNDP per l'avvio della procedura (art. 121-8-I)</i>	<i>Pubblicazione del progetto e richiesta non obbligatoria alla CNDP per l'avvio della procedura (art. 121-8-II)</i>
CATEGORIE DI OPERE	SOGLIE E CRITERI	SOGLIE E CRITERI
<i>a) creazione di autostrade, strade express o strade 2x2 o a più carreggiate separate b) allargamento di una strada esistente a 2 o 3 corsie a carreggiate separate c) creazione di linee ferroviarie d) creazione di vie navigabili o messe a punto di grandi dimensioni</i>	<i>Costo del progetto superiore a 300 milioni di euro o lunghezza del progetto superiore a 40 Km</i>	<i>Costo del progetto pari a 150 milioni di euro o comunque inferiore a 300 milioni di euro o lunghezza del progetto tra 20 Km e 40 KM</i>

<i>di canali navigabili esistenti</i>		
<i>Creazione o estensione di infrastrutture o piste d'aeroporto</i>	<i>Aerodromo di categoria A e costo del progetto superiore a 100 milioni di euro</i>	<i>Aerodromo di categoria A e costo del progetto tra 35 milioni di euro e 100 milioni di euro</i>
<i>Creazione o estensione di infrastrutture portuali</i>	<i>Costo del progetto superiore a 150 milioni di euro o superficie del progetto superiore a 200 ettari</i>	<i>Costo tra 75 e 150 milioni di euro o superficie tra 100 e 200 ettari</i>
<i>Creazione di linee elettriche</i>	<i>Linee di tensione superiori o uguali a 400 Kv e di una lunghezza superiore a 10 KM</i>	<i>Linee di tensione uguali o superiori a 200 Kw fino a 400 Kw e di una lunghezza massima inferiore a 10 Km</i>
<i>Creazione di gasdotti</i>	<i>Gasdotti di diametro superiore o uguale a 600 mm e di lunghezza superiore a 200 Km</i>	<i>Gasdotti di diametro fino a 600 mm e di lunghezza inferiore a 200 Km</i>
<i>Creazione di un'installazione nucleare di base</i>	<i>Nuovo sito di produzione nucleare - nuovo sito di produzione diversa dall'elettronucleare corrispondente ad un investimento di costo superiore a 300 milioni di euro</i>	<i>Nuovo sito di produzione nucleare - nuovo sito di produzione diversa dall'elettronucleare corrispondente ad un investimento di costo superiore a 150 milioni di euro</i>
<i>Creazione di dighe idroelettriche o di dighe-serbatoi</i>	<i>Volume superiore a 20 metri cubi</i>	<i>Volume tra 10 M e 20 M di metri cubi</i>
<i>Trasferimento di acque di bacino (ad eccezione di acque navigabili)</i>	<i>Portata superiore o uguale ad un metro cubo al secondo</i>	<i>Portata uguale ad un mezzo metro cubo al secondo o inferiore</i>
<i>Impianti, culturali, sportivi, scientifici, turistici</i>	<i>Costo degli edifici e delle infrastrutture superiori a 300 milioni di Euro</i>	<i>Costo degli edifici e delle infrastrutture tra 150 e 300 milioni di Euro</i>
<i>Impianti industriali</i>	<i>Costo degli edifici e delle infrastrutture superiori a 300 milioni di Euro</i>	<i>Costo degli edifici e delle infrastrutture tra 150 e 300 milioni di Euro</i>

I criteri utilizzati nel decreto per l'individuazione degli interventi sottoposti a dibattito pubblico obbligatorio sono:

- a) la soglia dell'intervento, espressa in termini finanziari ovvero dimensionali;
- b) le tipologie di intervento, suddivise in opere a rete e opere puntuali.

Le soglie sono state definite a seguito di una attenta analisi e valutazione delle principali opere pubbliche programmate, ovvero in fase di progettazione attraverso l'interrogazione di diverse banche dati e documenti di programmazione. Le soglie

sono poi state verificate e discusse con le principali aziende pubbliche del comparto infrastrutturale ed energetico, con le associazioni ambientaliste di livello nazionale e con i ministeri competenti. Il criterio finanziario è stato integrato con un criterio dimensionale che, a seconda della tipologia di opera, indica le dimensioni massime oltre le quali si applica la procedura del dibattito pubblico. Il criterio dimensionale è stato definito in base a valutazioni di carattere tecnico, anche in questo caso svolte con il supporto delle principali aziende pubbliche del comparto infrastrutturale ed energetico, con le associazioni ambientaliste di livello nazionale e i ministeri competenti, al fine di individuare dei parametri dimensionali che consentissero di individuare opere dal reale impatto sui territori. La necessità di avere soglie più elevate, rispetto a quelle previste dalle procedure di valutazione di impatto ambientale, è stata verificata con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e risponde alla necessità di non appesantire le procedure di valutazione e approvazione delle opere pubbliche e di aprire il dibattito pubblico esclusivamente su opere di grandi dimensioni (mentre per le opere di dimensioni più ridotte si applicano le normali procedure partecipative previste in fase di valutazione di impatto ambientale). Le soglie indicate consentono pertanto di individuare le opere strategiche che per rilevanza, dimensioni e impatti, necessitano di essere sottoposte ad un confronto pubblico preventivo con le comunità locali. Individuare delle soglie elevate consente, almeno in una prima fase di applicazione del decreto, di concentrarsi su un numero limitato di opere significative sulle quali sperimentare la reale applicazione della nuova procedura. Bisogna infatti tenere conto che, ad oggi, sono stati sperimentati in Italia solo pochi processi di dibattito pubblico³ ed è quindi necessario consentire ai proponenti, alle amministrazioni pubbliche e al mondo delle professioni di prendere confidenza con il nuovo istituto e di rivedere, quando necessario, le proprie procedure interne di funzionamento e le modalità di progettazione e relazione con i territori e le comunità locali. Il decreto prevede inoltre, a maggiore tutela del patrimonio storico, paesaggistico ed architettonico, che le soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico siano ridotte del cinquanta per cento nel caso di interventi che interessino i siti Unesco (art. 3, comma 2, lett. a) e b) e i parchi nazionali e regionali (art. 3, comma 2, lett. c).

Essendo però consapevoli che la necessità di avviare un dibattito pubblico non può essere dettata esclusivamente da parametri dimensionali o economici, si è previsto che la procedura possa essere avviata anche:

- volontariamente dal proponente dell'opera, quando rilevi l'opportunità di assicurare una maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi in termini di rilevanza sociale, grande impatto socio-economico e ambientale, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull'assetto del territorio (art. 3, comma 4);
- o su richiesta delle istituzioni e degli enti territoriali (che possono valutare meglio di ogni altro i potenziali conflitti legati alle realizzazioni di opere che riguardano i loro territori).

³ I dibattiti pubblici realizzati su opere di interesse rilevante sono: il Dibattito pubblico sulla Gronda di Genova (2009), il Confronto pubblico sul Passante di Bologna (2016) e il Dibattito pubblico sul progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno (2016).

Rispetto a quest'ultimo punto, il dibattito pubblico può essere avviato, per le opere ricomprese nell'Allegato 1, rientranti in soglie dimensionali ridotte al massimo di un terzo, anche su richiesta (art. 3, comma 3):

- a) della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dei ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera;
- b) di un consiglio regionale o di una provincia o di una città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento;
- c) di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti;
- d) di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento;
- e) di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna.

In particolare:

- la soglia per il dibattito pubblico su richiesta delle amministrazioni centrali o degli enti territoriali è stata definita ridotta fino ad un terzo del valore dimensionali delle opere di cui all'Allegato 1 per limitare il ricorso alla procedura agli interventi realmente impattanti;
- inoltre, per la richiesta del dibattito pubblico da parte degli enti territoriali, si è optato di privilegiare le deliberazioni dei consigli in quanto rappresentativi anche degli interessi delle opposizioni;
- infine, per quanto riguarda le soglie dei cittadini elettori e/o degli abitanti che possono richiedere l'avvio della procedure, queste sono state definite di concerto con la Conferenza Unificata.

Sono previsti anche casi in cui il dibattito pubblico, indipendentemente dalla tipologia e dalle soglie dimensionali delle opere non può essere realizzato (art. 3, comma 4, lett.

a) e b) e c). Questi sono i casi:

- di opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66;
- di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti;
- di opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del Regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea (come richiesto dal parere del Ministero dello Sviluppo Economico).

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

L'intervento regolatorio introduce un nuovo istituto di partecipazione che si esercita nella fase di progettazione delle grandi opere pubbliche, e in particolare nella fase di elaborazione del progetto di fattibilità (Documento delle alternative progettuali), concorrendo a ridurre la conflittualità territoriale e favorendo processi realizzativi più rapidi e condivisi. Come accennato in precedenza non sono molte le sperimentazioni in Italia di dibattiti pubblici su grandi opere ed è pertanto difficile evidenziare indicatori di risultato in grado di giustificare l'opzione regolatoria. Nei casi già citati dei dibattiti pubblici sulla Gronda di Genova (raddoppio dell'Autostrada A10) e sul potenziamento del nodo tangenziale ed autostradale di Bologna il confronto pubblico ha consentito di rivedere i progetti iniziali e, nel primo caso, di giungere alla fase realizzativa dell'opera,

mentre nel secondo caso, di avviare le procedure di valutazione di impatto ambientale. I casi segnalati mostrano che i risultati attesi di un dibattito pubblico possono essere:

- una maggiore informazione al pubblico sulle ragioni dell'opera e sui vantaggi e gli svantaggi derivanti dalla sua realizzazione;
- una maggiore informazione per i decisori politici che attraverso il dibattito pubblico sono in grado di prendere decisioni più consapevoli basate anche sui risultati del confronto pubblico;
- una maggiore informazione e conoscenza tecnica che possono consentire al proponente dell'opera di rivedere l'impostazione e/o parti significative del progetto (con anche la possibilità di rinunciare alla realizzazione dell'intervento);
- una semplificazione delle procedure autorizzative soprattutto per quanto riguarda la valutazione dell'opzione zero e/o la scelta delle alternative progettuali (così come richiesta in fase di valutazione di impatto ambientale).

Rispetto all'esperienza francese "(...) vi è un ampio accordo sul fatto che il dibattito pubblico sia in grado di garantire la diffusione di una informazione particolarmente approfondita e trasparente (...) sulle modifiche apportate ai progetti il confronto invece è aperto: ciò che si può comunque rilevare è che in oltre un terzo dei casi il dibattito ha condotto ad una modifica o all'abbandono del progetto iniziale, mentre in poco meno del 30% dei casi è stata scelta una delle opzioni in discussione⁴".

Infine, per quanto riguarda il costo del dibattito pubblico, questo è direttamente sostenuto dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori, così come prevede l'articolo 23, comma 11, del decreto legislativo n. 50 del 2016, senza alcun costo diretto o onere amministrativo per le PMI.

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Aprire il dibattito pubblico nella fase iniziale della progettazione di una grande opera porta vantaggi al proponente, che dopo aver ascoltato le varie posizioni in campo, può sviluppare il progetto con maggior consapevolezza delle criticità da affrontare, in una fase del processo progettuale che gli consente ancora di tornare sui suoi passi senza eccessivi oneri e costi. Da questo punto di vista, il dibattito pubblico, può consentire ai proponenti di valutare gli interventi prima di concluderne la progettazione e di tenere conto delle ragioni alla base dei conflitti territoriali che normalmente accompagnano la realizzazione delle grandi opere. Allo stesso tempo, aprire il dibattito pubblico quando la decisione finale deve essere ancora presa, consente alle comunità locali di comprendere, attraverso il confronto con il proponente, quali sono le ragioni e le finalità dell'intervento e proporre soluzioni alternative e/o migliorative dell'intervento stesso.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento regolatorio non incide direttamente sulle attività delle micro, piccole e medie imprese.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi a carico di cittadini ed imprese.

⁴ G. Pomatto, (2011) *Gioco strategico e deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, Sps University Press, Dipartimento di Studi Politici, Università di Torino, pag. 12.

L'intervento regolatorio non prevede costi amministrativi o oneri informativi diretti a carico dei cittadini e delle imprese.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Non si ravvisano condizioni e fattori incidenti sugli effetti dell'intervento regolatorio.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'intervento regolatorio si inserisce in una più ampia strategia di programmazione e realizzazione delle opere pubbliche strategiche elaborata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministero, con il documento "Connettere l'Italia" (Allegato Infrastrutture al DEF 2016), ha avviato un processo di riforma della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture in Italia, partendo dalla definizione degli obiettivi, delle strategie e delle linee d'Azione per proseguire nelle riforme strutturali del settore e realizzare le politiche necessarie per l'implementazione della Visione del sistema dei trasporti e delle infrastrutture al 2030. La nuova stagione delle politiche infrastrutturali è incentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione *ex-ante* delle opere. Tale impianto vede il suo fondamento normativo nel nuovo Codice degli appalti, che ha individuato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la progettazione (articolo 23) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese. Il processo di riforma vede, inoltre, nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (decreto legislativo n.228 del 2011) lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità. Il dibattito pubblico, si inserisce in questa articolata strategia, in quanto la realizzazione di nuove opere, dopo una attenta fase di programmazione, potrà essere sottoposta ad una discussione pubblica con l'intento di perseguire il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori e nello stesso tempo realizzare interventi utili, snelli e condivisi nel rispetto della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Per quanto riguarda la figura del coordinatore del dibattito pubblico, il ruolo può essere ricoperto da operatori economici, così come definiti dal Codice degli appalti, che abbiano una comprovata esperienza:

- nella gestione di processi partecipativi, ossia quell'ampia casistica di processi che prevedono il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (pubblici e privati) nell'elaborazione e realizzazione di piani, programmi e progetti;
- nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio economica.

La platea dei soggetti potenzialmente idonei a ricoprire il ruolo di coordinatore del dibattito pubblico è sufficientemente ampia da garantire il corretto funzionamento concorrenziale del mercato, assicurando, al contempo, che sia garantita, nelle fasi di selezione, la verifica delle competenze e la necessaria capacità nella gestione della procedura (verifica demandata all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore in fase selezione, anche secondo quanto previsto da Codice degli appalti).

Alle procedure di cui al Codice previste per l'individuazione del coordinatore del dibattito pubblico possono partecipare soggetti di comprovata esperienza e competenza nella

gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica; pertanto tutti gli operatori economici di cui al Codice, quali società di servizi, associazioni temporanee di imprese, liberi professionisti.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Commissione nazionale per il dibattito pubblico (articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016), amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori che progettano le opere sottoposte a dibattito pubblico, come definite nell'allegato all'intervento regolatorio.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

E' prevista la pubblicazione del decreto e delle nuove procedure informatiche che saranno predisposte sul sito istituzionale dell'amministrazione.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo dell'intervento regolatorio sarà effettuato dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico ex articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico dovrà presentare alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, una relazione sull'attività svolta nel biennio precedente, evidenziando le criticità emerse nel corso delle procedure di dibattito svolte, suggerendo, altresì, soluzioni finalizzate ad eliminare eventuali squilibri nella partecipazione nonché a promuovere forme di contraddittorio quali momenti di interazione costruttiva.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio da considerare ai fini della VIR

L'aspetto prioritario da monitorare, mediante criteri che saranno definiti dalla costituenda Commissione nazionale per il dibattito pubblico, è il miglioramento, attraverso la partecipazione di tutti gli interessati, della progettazione delle grandi opere pubbliche, riducendo la conflittualità territoriale e favorendo processi realizzativi più rapidi e condivisi.

SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

Non si introducono, con l'intervento regolatorio, livelli di regolazione superiori rispetto a quelli minimi previsti dalla regolamentazione comunitaria.