M_INF.STM-SASGO.REGISTRO UFFICIALE.U.0000036.03-01-2023

UFFICI

DOC CCXIX, n. 1

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

CNDP
Commissione nazionale
per il dibattito pubblico
LA PRESIDENTE

TRANSITO 05/01/2023

Illustre Presidente,

si trasmette, ai sensi di quanto previsto dall' art. 4 comma 6 lett. e, del DPCM n. 76 del 10/05/2018, la relazione della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, in conseguenza dei due anni trascorsi dalla sua costituzione.

Con i migliori saluti

Caterina Cittadino

Al Presidente della Camera dei Deputati
On. Lorenzo Fontana
Palazzo Montecitorio
Roma

Camera dei Deputati
ARRIVO 10 Gennaio 2023
Prot: 2023/0000012/TN

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili

Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico

RELAZIONE

Il Dibattito Pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione.

LA COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIBATTITO PUBBLICO

Caterina Cittadino – **Presidente**

Componenti

Stefania Bisaglia

Ernesto Caggiano

Paolo Cagnoli

Andrea Catizone

Angelo Roberto Cerroni

Fabrizio Curcio

Mariangela Danzì

Francesco Di Giuseppe

Rosaria Giordano

Silvio Landonio

Gaetano Palombelli

Stefania Ravazzi

Andreina Scognamiglio

Giorgio Maria Tosi Beleffi

Esperti

Silvia Givone

Flavia Melchiorri Terribile

Massimo Morisi

Ufficio di Presidenza

Thomas De Bellis

Arianna Di Santo

Lucia Parisi

Maria Serra

Tiberio Zompa

INDICE

1. **Introduzione.** Pag.1

2. **L'istituto del Dibattito Pubblico ed il valore della partecipazione.** Pag.3
   2.1 Il Dibattito Pubblico: finalità e norme.
   2.1.1 Il modello francese.
   2.1.2 Le prime forme di Dibattito Pubblico in Italia tra legislazione regionale e prassi.
   2.1.3 L'introduzione del Dibattito Pubblico nella normativa nazionale.
   2.1.4 Procedimento ordinario ed abbreviato.
   2.2 Tra politica e politiche. Quale partecipazione per il Dibattito Pubblico?

3. **La Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico.** Pag.11
   3.1 Normativa, ruolo e competenze.
   3.2 L'attività di monitoraggio.
   3.3 Il metodo di lavoro.

4. **Le Raccomandazioni della Commissione Nazionale.** Pag.17
   4.1 La Raccomandazione numero 1: "Linee Guida sul Dibattito Pubblico".
   4.2 La Raccomandazione numero 2: "Linee Guida per il procedimento abbreviato per le opere per le quali è obbligatorio il Dibattito Pubblico".
   4.3 La Raccomandazione numero 3: "Ulteriori adempimenti relativi ad alcune fasi del Dibattito Pubblico".

5. **Il Coordinatore del Dibattito Pubblico.** Pag.21
   5.1 Normativa, ruolo e competenze.
   5.2 Imprese e mercato.

6. **Lo stato dell'arte: dibattiti aperti e chiusi.** Pag.27

7. **La Comunicazione istituzionale.** Pag.31
   7.1 Il sito internet della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico
   7.2 Convegni e seminari.
   7.3 La rilevazione del "sentiment".

8. **Considerazioni e riflessioni generali.** Pag.34
   8.1 Qualche riflessione sugli aspetti normativi.
   8.2 Considerazioni sui Dibattiti Pubblici alla luce dei primi due anni di attuazione.

INTRODUZIONE

Pur previsto fin dall'Aprile del 2016 dagli articoli 22 e 23 del Codice dei contratti pubblici, ci sono voluti ben due anni affinché il previsto regolamento venisse alla luce ed altri due anni per la costituzione della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, avvenuta in data 30 dicembre 2020.

L'istituto del Dibattito Pubblico ha, così, dovuto attendere ben quattro anni dalla previsione legislativa, affinché fossero realizzati i presupposti, le modalità e gli organi necessari a dare attuazione a questo importante strumento di partecipazione democratica.

L'istituzione della Commissione, è bene ricordarlo, avveniva nel pieno della pandemia del Covid ed ha reso ancora più problematico il concreto avvio delle regole di funzionamento, poiché l'isolamento e le distanze da mantenere per la sicurezza sanitaria si sono sommate alle difficoltà legate alla mancanza di una qualsivoglia previsione di risorse, economiche, umane e strumentali, indispensabili per il funzionamento dell'Istituto e della Commissione stessa.

Va ricordato, ancora, che nel momento stesso in cui si costituiva la Commissione, una norma inserita nell'articolo 8, comma 6 bis, del decreto-legge n. 76 del 2020, utilizzando l'emergenza Covid, introduceva una deroga al Dibattito Pubblico, rendendolo sostanzialmente facoltativo.

Il Dibattito Pubblico affossato prima ancora di nascere! Così titolavano alcuni giornali, dando voce alla delusione di coloro, tecnici ed esperti di democrazia deliberativa e di innovazione democratica, che attendevano da anni l'attuazione della riforma, quasi a confermare quel "sentimento" diffuso che riteneva il Dibattito Pubblico un ulteriore possibile rallentamento nella realizzazione delle grandi opere pubbliche.

Con questi presupposti il rischio di fallimento era altissimo.

Quale primo atto del suo insediamento, la Commissione si è dotata di un proprio regolamento di funzionamento necessario per dare legittimità, trasparenza e certezza alle attività che si apprestava a svolgere, adottando in via privilegiata la modalità informatica nella propria organizzazione.

Ma la prima "uscita pubblica" è stata la Raccomandazione numero 1, in data 15 giugno 2021.

L'esigenza sottesa alle riflessioni condotte in quella sede era dipanare e rendere, quindi, fluido un procedimento complesso, dettagliatamente disciplinato in via regolamentare, per "raccontarlo" nel suo processo in modo semplice e comprensibile.

La raccomandazione era volta, altresì, a individuare ed interpretare i ruoli e le competenze dei soggetti attuatori, in primo luogo, del Coordinatore del Dibattito Pubblico.

Il mutato quadro politico, intervenuto nei primi mesi del 2021, ha consentito un cambiamento di rotta sostanziale nell'approccio all'attuazione del Dibattito Pubblico in Italia.

Il varo del piano Next Generation EU ed il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ad esso connesso, si sono rivelati, diversamente da quanto ci si potesse aspettare, incentivi per l'attuazione del Dibattito Pubblico per due motivi.

Il primo motivo è l'indirizzo giunto dall'Unione Europea, di considerare il coinvolgimento e la consultazione dei cittadini e delle comunità locali come un elemento essenziale per l'attuazione del piano.

Il secondo motivo, strettamente correlato al primo, è l'ingresso nella nostra legislazione di una disposizione dedicata al Dibattito Pubblico, inserita in un provvedimento di semplificazione ed accelerazione delle procedure per l'attuazione del PNRR (articolo 46, del decreto-legge n.77 del 31 maggio 2021), con la quale sono stati ridotti i tempi di attuazione e previste procedure di semplificazione. La stessa norma ha previsto, altresì, quasi a ribadire la centralità del Dibattito Pubblico nella realizzazione delle grandi opere del PNRR, un abbassamento delle soglie dimensionali ed economiche per le quali è obbligatorio il Dibattito Pubblico.

Una scommessa, quella del Governo, nella scommessa della Commissione.

Si è reso così necessario dettare una Raccomandazione dedicata ai Dibattiti Pubblici riguardanti le opere inserite nel PNRR, per le quali abbiamo oggi nel nostro Paese una normativa speciale ed un procedimento abbreviato e semplificato.

È stato, altresì, necessario che la Commissione si dotasse di un regolamento per disciplinare i poteri sostitutivi ad essa attribuiti per i casi di ritardo ed inerzia nella procedura di Dibattito Pubblico riguardante sempre le opere del PNRR.

Il resto degli interventi della Commissione sono stati dettati e generati dall'operatività acquisita dall'Istituto.

Lo stato dell'arte, che vede in un anno l'attivazione di ben 14 Dibattiti Pubblici ed è il tema della presente relazione, dà conto della scommessa vinta.

Il Dibattito Pubblico è oggi una realtà funzionante e riconosciuta.

Tutto perfetto? Certamente no, e la sperimentazione sul campo condotta fino ad oggi evidenzia punti di forza e margini di notevole miglioramento, indicati e illustrati nel corpo della relazione.

La Commissione tutta ha svolto un grande e generoso lavoro, con passione e professionalità, aggiungendo l'impegno presso la Commissione ai doveri del proprio ufficio a cui ogni membro deve comunque attendere.

In questo impegno non è mai mancato l'affiancamento dei tre Esperti della Commissione, anch'esso volontario e appassionato, e dell'Ufficio di Presidenza, il cui personale ha dovuto sommare al lavoro presso gli uffici di appartenenza, le attività richieste per assicurare continuità organizzativa al funzionamento della Commissione.

Si tratta di un lavoro *in progress*, come si diceva, che la Commissione intende continuare a svolgere utilizzando l'esperienza acquisita e mettendola al servizio del Paese.

2. L'ISTITUTO DEL Dibattito Pubblico

2.1 Dibattito Pubblico finalità e norme

L'art. 2 del DPCM 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) definisce il Dibattito Pubblico come "il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e le soluzioni progettuali di opere, progetti e interventi".

Il Dibattito Pubblico sulle grandi opere infrastrutturali è espressione della democrazia partecipativa e, come è stato autorevolmente osservato, trae le mosse dalla filosofia di fondo per il quale le predette opere, spesso necessarie per la vita di una società più umana, ma ugualmente spesso pericolose per il suo equilibrio, non possono più essere lasciate alla sovrana decisione dell'Amministrazione, rispetto a una tradizione di attività autoritaria, ma riconosciute per quello che devono essere, ossia opere (anche) della società, così come sono opere per la società (Allegretti, Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere, in Rivista AIC, 2018, n. 3).

Peraltro, in questa linea si è espressa la Corte Costituzionale evidenziando che la finalità del dibattito pubblico è realizzare un'effettiva inclusione democratica "dal basso", affinché, almeno per le opere più importanti per la vita della società, le decisioni non siano più rimesse solo ad una sovrana determinazione dell'Amministrazione ma il prodotto di un confronto dialettico con gli amministrati In tale prospettiva sia la, hanno evidenziato che il dibattito pubblico costituisce «uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto» (Corte Costituzionale, sentenza n. 235 del 2018; in termini analoghi v. già Consiglio di Stato, parere n. 855 del 2016).

2.1.1 Il modello francese

L'ordinamento al quale si è ispirata maggiormente la legislazione italiana – pur permanendo significative differenze – nell'introduzione dell'istituto è quello francese, nel quale una forma di dibattito pubblico sulle grandi opere d'interesse generale è stata prevista già con dall'art. 2 della legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 (c.d. legge Barnier) relativa al rafforzamento della protezione dell'ambiente. La disciplina del dibattito pubblico in Francia è, in seguito, confluita nel Code de l'environnement.

Sin dal 2002 la *Commission nationale du débat public* (CNDP) è stata configurata sul piano normativo quale Autorità amministrativa indipendente. Nel sistema francese, la Commissione è composta, oltre al presidente e a due vicepresidenti, da venticinque membri e ne fanno parte otto membri di assemblee elettive nazionali e locali, quattro magistrati, dieci rappresentanti di categorie interessate (dei quali ultimi sei sono proposti dai ministri competenti).

Per alcune opere, il cui costo ecceda le soglie fissate con decreto, la Commissione Nazionale deve essere attivata necessariamente; per le altre, purché superiori a un certo importo, è prevista a tal fine la legittimazione di una serie di soggetti (ad esempio, diecimila cittadini maggiorenni dell'Unione europea residenti in Francia, un'associazione di protezione ambientale riconosciuta a livello nazionale etc.).

Una volta attivata la Commissione ha il potere discrezionale di valutare, avendo riguardo all'incidenza territoriale del progetto, alle problematiche socio-economiche ad esso correlate e al suo impatto sull'ambiente e sul governo del territorio, se il Dibattito Pubblico debba essere o meno effettuato.

Il dibattito è non solo monitorato ma anche "condotto" da alcuni componenti della Commissione, facenti parte di un'apposita Commissione speciale delegata.

2.1.2 Le prime forme di Dibattito Pubblico in Italia tra legislazione regionale e prassi

Nell'ordinamento italiano i primi esempi di disciplina sul piano normativo del Dibattito Pubblico sulle opere di impatto significativo sui territori si rinvengono nella legislazione regionale.

Pioniera è stata, in questa direzione, la Regione Toscana che ha fatto riferimento all'istituto sin dalla legge 27 dicembre 2007, n. 69, e che attualmente regola lo stesso nella legge 2 agosto 2013, n. 46. Altre regioni, quali la Puglia e l'Emilia Romagna, hanno deliberato una propria la disciplina del Dibattito Pubblico.

Non sono peraltro mancate importanti esperienze di dibattito pubblico svoltesi, sempre nel nostro ordinamento, *praeter legem*, come quello voluto dal Comune di Genova nel 2009 per affrontare i nodi maggiormente problematici delle differenti alternative progettuali per la costruzione dell'Autostrada genovese (v., diffusamente, L. Bobbio, Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso di Genova, in Riv. it. pol. pubbl., 2010, 1 ss.).

2.1.3 L'introduzione del Dibattito Pubblico nella normativa nazionale

Nella legislazione nazionale l'istituto del Dibattito Pubblico sulle grandi opere è stato introdotto, nonostante la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Aarhus sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali già con la legge 16 marzo 2001, n.108 e dopo la presentazione di diversi disegni di legge e molte discussioni derivanti dal timore che lo stesso determinasse un ulteriore rallentamento nella costruzione di infrastrutture di essenziale rilevanza, dall'art. 22 del d.lgs. n. 50 del 2016.

La disciplina attuativa, sia quanto alla fissazione dei criteri per l'individuazione grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di Dibattito Pubblico, e sia rispetto alla definizione delle modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura, nonché delle modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico da parte

della Commissione Nazionale istituita dalla stessa norma, è stata demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

E' stato così emanato il già citato DPCM 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a Dibattito Pubblico).

Al di là delle ipotesi nelle quali il Dibattito Pubblico è obbligatorio, è prevista la possibilità che il proponente dell'opera proponga di propria iniziativa il dibattito rilevandone la "opportunità", derivante, evidentemente, dal proprio stesso interesse ad assicurare la maggiore partecipazione in relazione alla specificità degli interventi onde evitare un successivo contenzioso. L'indizione del dibattito pubblico da parte dell' amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore avviene anche, per le opere di cui all'Allegato 1 dello stesso DPCM, di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, su richiesta di un'ampia platea di soggetti (i.e. 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).

Il Dibattito Pubblico è escluso nei seguenti casi:

a) per le 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;

b) per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti;

c) per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea.

2.1.4 Procedimento ordinario e procedimento abbreviato

Il procedimento di Dibattito Pubblico è un processo complesso puntualmente descritto nelle sue fasi, con la definizione di tempi e modalità di svolgimento nelle quali si articola, nel DPCM 76/2018.

La disciplina in oggetto nasce dell'esigenza di svolgere il Dibattito Pubblico entro tempi certi e non eccessivamente lunghi, consentendo, allo stesso tempo, alle comunità locali di informarsi adeguatamente e partecipare attivamente al processo dialogico.

In ordine alla durata e alla modalità di svolgimento del Dibattito Pubblico occorre distinguere: il procedimento ordinario e il procedimento abbreviato.

Procedimento ordinario
Il Dibattito Pubblico con procedimento ordinario ha una durata di 10 mesi, prorogabile di ulteriori 2 mesi, se si considera il periodo di tempo intercorso tra l'istanza di avvio del procedimento inoltrata da parte del proponente, alla pubblicazione del Dossier Conclusivo ad opera del Coordinatore del Dibattito Pubblico.
Il DPCM 76/2018, all'art. 5 comma 2 e 8 c. 1 prevede che la durata del Dibattito Pubblico è fissata in quattro mesi, a decorrere dalla pubblicazione del Dossier di Progetto, prorogabili di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità.
Tale lasso di tempo, si riferisce alla fase di svolgimento del dibattito, ovvero alla fase destinata alla partecipazione del pubblico e al cosiddetto confronto deliberativo.

In realtà, il procedimento di Dibattito Pubblico, nella sua accezione più generale, ha avvio con la fase dell'indizione, che avviene, secondo l'art. 5 commi 3 e 4, a seguito di una comunicazione trasmessa dal proponente alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico nella quale dichiara l'intenzione di avviare la procedura allegando il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali.

La suddetta istanza deve altresì contenere: 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.

Ricevuta l'istanza, la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, per il tramite dell''Ufficio di Presidenza, svolge tempestivamente le verifiche della documentazione trasmessa entro 7 giorni lavorativi. Il termine di 7 giorni si interrompe nel caso in cui la comunicazione sia carente degli elementi previsti per il tempo strettamente necessario alla loro acquisizione, che deve avvenire entro e non oltre ulteriori 7 giorni.

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

Terminata, dunque, la fase dell'indizione ha avvio la fase della pubblicità volta a garantire una corretta ed efficacie informazione sull'attivazione del Dibattito Pubblico.

A tale proposito, nella Raccomandazione n. 3, la Commissione Nazionale ha indicato una serie di adempimenti per le Amministrazioni aggiudicatrici o gli Enti aggiudicatori.

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

alla nomina del/la Coordinatore/trice del Dibattito Pubblico ed alla redazione del Dossier di Progetto.

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. 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 stabilisca i 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 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 in conformità all'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.

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 ai sensi dell'art. 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. È 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, in conformità all'art. 7, comma 1, lett. d).

Al fine di agevolare le valutazioni finali, la Raccomandazione n. 3 della Commissione, prescrive che il Coordinatore del Dibattito Pubblico, alleghi alla Relazione Conclusiva, un quadro sinottico ove emergano i temi emersi durante il Dibattito Pubblico, le questioni risolte e le relative criticità che il dibattito non sia riuscito ad esaurire.

Il Dibattito Pubblico si conclude con la presentazione del Dossier Conclusivo da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice o dell'Ente aggiudicatore, entro due mesi dalla presentazione delle Relazione Conclusiva da parte del Coordinatore del Dibattito Pubblico (art. 9 comma 2).

Il Dossier Conclusivo, redatto dall'Amministrazione Aggiudicatrice e del quale fa parte integrante la Relazione Conclusiva Coordinatore del Dibattito Pubblico, confluisce in sede di Conferenza di Servizi ai fini della predisposizione del progetto definitivo.

Procedimento abbreviato

Con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante: "Governance del Piano Nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito, con modificazioni, nella legge 108/2021, il legislatore ha dettato un pacchetto di disposizioni al fine di velocizzare i tempi del procedimento del Dibattito Pubblico.

In particolare, l'art. 46 dispone che per le opere di cui all'allegato 4, del decreto-legge n. 77/2021, è previsto un iter abbreviato per cui il Dibattito Pubblico deve avere una durata di

quarantacinque giorni e tutti gli altri termini previsti nel DPCM n. 76 del 2018 sono ridotti della metà.

Pertanto, la durata massima del procedimento di Dibattito Pubblico per le opere del PNRR o PNC è di 3 mesi.

L'articolo 46, inoltre, per i soli casi di Dibattito Pubblico obbligatorio sempre riguardanti le opere dell'allegato 4 del predetto decreto-legge, reca disposizioni per un procedimento semplificato.

Al fine di esplicitare i diversi termini temporali e le differenti fasi che riguardano, è stata emanata dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico la Raccomandazione n. 2.

Dal punto di vista procedurale, tra le principali differenze tra il procedimento ordinario e quello abbreviato, vi è l'invio della comunicazione, di avvio del Dibattito Pubblico, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, contestualmente sia al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, sia alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico.

Il progetto di fattibilità tecnico-economica, pertanto viene trasmesso ai sensi dell'art. 45 del decreto-legge n. 77/2021, al Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici l'espressione dei pareri di propria competenza.

Ulteriore differenza da evidenziare tra il procedimento abbreviato e il procedimento ordinario, riguarda la fase conclusiva del Dibattito Pubblico.

Nel procedimento in esame, il Dibattito Pubblico, si conclude con l'ultimo incontro di discussione previsto nel Documento di progetto del Dibattito Pubblico e con la redazione da parte del Coordinatore, entro 15 giorni, della Relazione Conclusiva del Dibattito Pubblico.

Quest'ultima, elaborata sulla base delle indicazioni contenute nella Raccomandazione n. 3 della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, deve essere trasmessa alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico e alla Conferenza dei Servizi di cui all'art. 44, comma 4, del decreto-legge n. 77/2021, per la valutazione degli esiti e delle osservazioni raccolte nel corso del suddetto procedimento.

I risultati della Conferenza dei Servizi di cui sopra fungono da Dossier conclusivo e devono essere trasmessi con urgenza, e, comunque non oltre trenta giorni, alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico. I predetti risultati della Conferenza dei Servizi sono pubblicati dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico e dalle amministrazioni interessate, ognuno sui propri siti internet. Nell'espressione della sua volontà la Conferenza dei Servizi deve indicare le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno indotto a non accogliere eventuali proposte.

La determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi approva il progetto e tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell'opera.

Di particolare interesse è la norma introdotta con il Decreto legge 16 giugno 2022 n. 68, convertito con modificazioni dalla L. 5 agosto 2022, n. 108 recante Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e

della mobilità sostenibili, il quale all'art 6 comma 1 lettera b, ha introdotto la previsione di un iter abbreviato per i Dibattiti Pubblici riguardanti gli aeroporti, assimilandoli, in ordine alla durata, alle opere di cui all'art. 46, c.1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

2.2 Tra politica e politiche. Quale partecipazione per il Dibattito Pubblico?

Sappiamo che la partecipazione politica è un'attività condotta da persone che intendono influenzare chi governa e le decisioni che assume.

Un'attività che può avvalersi di metodi "convenzionali" (quali quelli richiamati da Milbraith, comunque li si intenda integrare o ibridare) e di metodi "non convenzionali" (ossia esterni o addirittura contrari all'ambito della sfera politica formale, delle sue organizzazioni collettive e dei suoi circuiti istituzionali). Ebbene, tra queste due dimensioni - convenzionale e non convenzionale - si colloca storicamente la partecipazione civica alla formazione e alla messa in opera delle "politiche pubbliche": cioè il tentativo dei cittadini di influire sulle decisioni che, in modo diretto o indiretto, possono condizionare - almeno nel potenziale di una data valutazione o di una tendenziale percezione soggettiva - la qualità, la funzionalità e il valore del loro vivere e del loro abitare uno spazio, un luogo o un tempo ritenuti significativi nell'esistenza di un individuo, di un gruppo o di una collettività.

E' un tentativo di influenzare il processo decisionale e la potestà del decisore che può assumere le forme e le modalità più diverse. E che si esprime in iniziative e attività di cittadini - e comunque di componenti singoli o associati di una data aggregazione sociale o territoriale - volte ad articolare, in prima persona o con le interazioni tecnicamente attivabili, una voce, una posizione, un giudizio di valore o la formulazione e la tutela di un interesse: interloquendo e interagendo con gli enti, gli attori e i procedimenti mediante i quali quelle decisioni vengono costruite e messe in opera.

La parola chiave è comunque efficacia, ossia far sì che l'impegno civico si traduca in una voce plurale, assuma una propria e specifica capacità argomentativa, e si riveli effettivamente influente. Ma efficacia ha anche un secondo significato strettamente correlato al primo, e che rende la partecipazione civica al "far politiche" una necessità per qualunque politica pubblica che non voglia rimanere sulla carta. L'obiettivo è creare una condivisione di progetti e strumenti sufficiente a favorire comportamenti soggettivi che siano coerenti con le finalità dichiarate di quella politica pubblica, anche a costo - attraverso il percorso partecipativo - di sollecitare, evidenziare e affrontare dialetticamente i conflitti, le contrapposizioni, le divergenze tra principi, obiettivi, interessi che quella politica eventualmente sottenda. E che, mediante adeguate forme di "democrazia deliberativa", può riuscire a comporre.

Il "Dibattito Pubblico" ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano, come detto nei paragrafi precedenti, ancorandosi, alla disciplina dei contratti pubblici su cui si fonda la capacità di realizzarle, in un'area cruciale di politiche pubbliche, quindi, dal cui "trattamento" dipendono alcuni dei fattori essenziali per uno sviluppo territoriale solido e

sostenibile sperimentati in una casistica tanto recente quanto già folta che la Commissione Nazionale ha promosso e orientato con le sue iniziative di indirizzo e monitoraggio.

Un effettivo, ben strutturato e garantito coinvolgimento dei "destinatari" (diretti e indiretti) delle opere in agenda, e una loro organizzata e informata responsabilizzazione argomentativa nel formulare, criticare e valutare l'innovazione territoriale, nel definirne comparativamente la sua sostenibilità ambientale e paesaggistica, e nel disegnare per il breve e per il lungo periodo le forme e le dimensioni di una sua fruizione coerente con l'investimento proposto secondo adeguati e durevoli parametri di utilità e sostenibilità, costituiscono la ragione stessa del Dibattito Pubblico.

L'efficacia di questa via dipende da almeno tre fondamentali condizioni:

-la prima condizione è che l'istituto possa ancorarsi alla terzietà, alla capacità informativa e comunicativa, e alla competenza metodologica di coloro che sovraintendono alla sua conduzione e al suo espletamento;
-la seconda condizione è che la suddetta competenza metodologica sia tale e comprovabile in sé anche in una specifica prospettiva: la capacità di cogliere le caratteristiche di un dato contesto territoriale, dunque sociale e culturale, in cui l'opera in discussione colloca la propria progettazione e la propria realizzazione: e di adattare, le opzioni di metodo possibili o inventabili ad hoc, senza appiattarsi sui dettami della letteratura accademica. E 'per questo che sono necessarie affinate professionalità;
-la terza condizione è che sul Dibattito Pubblico si mantenga e si sviluppi l'investimento politico-istituzionale - e dunque anche in termini organizzativi e formativi - che ne ha reso possibile l'attivazione operativa, così da renderlo definitivamente una pratica culturalmente ordinaria.

3. LA COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIBATTITO PUBBLICO

3.1 Normativa, ruolo e competenze

La disciplina dell'istituto del Dibattito Pubblico, nella originaria formulazione dell'art. 22 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ("Codice dei contratti pubblici"), si limitava a prevedere l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di pubblicare nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle "grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio" e gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. La norma sanciva inoltre a carico dei medesimi soggetti l'obbligo di valutare gli esiti del dibattito svolto e le osservazioni raccolte in sede di predisposizione del progetto definitivo e di discuterli in sede di conferenza di servizi.

In quella prima e scarna disciplina era dunque assente qualsiasi forma di garanzia di trasparenza e di neutralità della procedura affidata all'iniziativa e alla cura delle stesse amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori interessati alla realizzazione dell'opera.

Si trattava di una lacuna vistosa: l'esigenza che alla procedura sovrintenda un soggetto indipendente e neutrale, in grado di garantire trasparenza, accessibilità alle informazioni, diritto di espressione in seno al dibattito, era emersa come una necessità ineliminabile già dalle poche esperienze maturate in Italia in relazione a grandi progetti infrastrutturali particolarmente avversati dalle comunità locali nonché dalle più mature legislazioni d'oltralpe. Per giudizio unanime, la presenza di un soggetto garante dei diritti dei portatori di interessi rappresenta un prerequisito essenziale perché un istituto di democrazia partecipativa riscuota la fiducia del pubblico e dunque possa funzionare. Alle carenze della disciplina del 2016 è dunque andato in qualche modo ad ovviare il primo correttivo al codice appalti. Il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 5629 introduce una procedura di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico e ne affida la responsabilità ad una Commissione incardinata presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 12, comma 1, lett. b) d.lgs. 5629/2017). I compiti della Commissione, siccome previsti dalla prima normativa che la riguarda, consistono nella raccolta e pubblicazione delle informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e nella predisposizione di raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. La Commissione è istituita "senza oneri per la finanza pubblica" ed è specificato che per la partecipazione alle sue attività non è dovuto ai membri alcun compenso, gettone, emolumento, indennità o rimborso spese.

Per la composizione e le competenze della Commissione il d.lgs. 5629/2017 rinvia ad un successivo regolamento che è stato adottato con d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76 ("Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico"). In particolare, l'art. 4 del Regolamento prevede che la Commissione, qui per la prima volta espressamente denominata Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP) a riprova di quanto sia stato tenuto almeno formalmente

in conto il modello francese (incentrato come è noto sulla *Commission National du Débat public* che là è una autorità indipendente), sia composta di 15 membri il cui incarico quinquennale è rinnovabile una sola volta. In aggiunta ai membri effettivi, l'art. 4 del Regolamento attribuisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il potere di designare tre esperti i quali sono ammessi a partecipare alle riunioni senza diritto di voto. Per i membri effettivi, così come per gli esperti, il regolamento ribadisce l'assoluta gratuita del servizio reso (non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati).

L'ambito dell'attività della CNDP è individuato all'art. 6 del Regolamento il quale definisce meglio i poteri già previsti dalla normativa di rango primario di monitoraggio del corretto svolgimento della procedura; di garanzia dell'informazione e della partecipazione del pubblico e di coinvolgimento degli enti locali interessati; di definizione delle modalità per la corretta gestione delle procedure di dibattito pubblico tramite raccomandazioni di carattere generale. Inoltre il Regolamento attribuisce alla Commissione il compito di predisporre e di presentare al Governo e alle Camere, alla scadenza di ogni biennio, una relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte, evidenziando le criticità emerse e suggerendo opportuni correttivi.

La Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico è stata nominata solo a fine 2020, a distanza di quasi due anni dal regolamento, con decreto 30 dicembre 2020 del Ministro della Infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri delle Infrastrutture, della Giustizia, della Salute, dell'Ambiente e gli enti locali e territoriali per le designazioni dei membri a ciascuno spettanti.; si è insediata il 18 marzo 2021 e con regolamento interno ha provveduto a definire la sua organizzazione e il suo funzionamento. Il regolamento pubblicato il 9 aprile 2021 individua tre organi nei quali la Commissione si articola (Presidente con l'Ufficio di Presidenza; Commissione in seduta Plenaria e Sezioni) e ne stabilisce i compiti.

In particolare al Presidente compete: a) convocare la Commissione in seduta plenaria; b) designare i componenti della Sezione incaricata di seguire il singolo dibattito ed indicare il relatore; c) riferire alla Commissione in seduta plenaria in merito all'andamento delle attività; d) predisporre la relazione e la trasmetterla al Governo e al Parlamento.

La Commissione in seduta plenaria: a) delibera sulle proposte delle sezioni; b) adotta pareri e raccomandazioni; c) approva la relazione al Parlamento e al Governo.

Alle Sezioni spetta il monitoraggio del Dibattito Pubblico cui sono assegnate e la vigilanza sulla corretta ed inclusiva partecipazione dei portatori di interesse, sulla tempestiva pubblicazione degli atti e sulla effettiva fruibilità delle informazioni. Le Sezioni sono articolate per materia dall'art. 4 del regolamento interno e i membri della Commissione sono stati assegnati a ciascuna di esse con determina della Presidente. Le Sezioni sono nominate poi dalla Presidente in relazione al singolo dibattito e la loro composizione è venuta necessariamente acquisendo un carattere estremamente elastico dovendosi comunque osservare i principi di rotazione negli incarichi e di parità dei carichi di lavoro dei singoli membri della Commissione.

Così come il Dibattito Pubblico, anche la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico è nata un po' in sordina, quasi con panni dimessi, come risulta dalla insistita clausola di invarianza finanziaria. Nei fatti è venuta assumendo, con una consapevolezza via via con maggiore sia pure nei limiti consentiti dalla normazione vigente, il ruolo di garante neutrale della corretta conduzione del confronto di interessi in seno al dibattito pubblico e della effettività dell'informazione.

Della centralità della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, che non può essere ridotta al rango di mero osservatore e deve invece svolgere un ruolo attivo nella evoluzione di forme di democrazia partecipativa, si va rendendo conto lo stesso legislatore.

Significativi di una mutata attenzione l'art. 46 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 ("Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure") che nel disporre una vistosa contrazione del termine per la conclusione del dibattito pubblico relativo alle opere finanziate dal PNRR ha munito pure la CNPD di poteri sostitutivi da utilizzare in caso di inosservanza dei termini stessi da parte della stazione appaltante.

Lo stesso aspetto della gratuità dell'incarico è stato parzialmente rivisto. L'art. 5 del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv. in l. 9 novembre 2021 n. 15, ha stanziato un importo complessivo di 20.000 euro all'anno per eventuali rimborsi delle spese sostenute e documentate per le missioni. Da ultimo l'art. 10 comma 4 del d.l. 16 giugno 2022, n. 68 conv. il l. 5 agosto 2022, n. 108 ha autorizzato la spesa di € 150.000 per l'anno 2022 e di € 300.000 per l'anno 2023 per il funzionamento della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico. Si tratta di una novità rilevante va salutata con vivo favore, come un primo riconoscimento del ruolo istituzionale della Commissione.

3.2. L'attività di monitoraggio

Nel corso dei primi mesi dal suo insediamento, la Commissione ha elaborato un protocollo di osservazione e monitoraggio dei dibattiti pubblici che consente di vigilare sulla corretta e tempestiva pubblicazione degli atti e di sovrintendere alle tre funzioni attribuite dalla normativa a questo particolare istituto di coinvolgimento dei cittadini nelle politiche pubbliche: garantire equa e ampia partecipazione, assicurare la pubblicità del processo e dei suoi contenuti e veicolare le informazioni sui progetti oggetto di dibattito.

In seguito a discussioni interne e al confronto con esperti, la Commissione si è dotata di una 'Scheda di monitoraggio', che consente alle Sezioni di lavorare in relativa autonomia con criteri omogenei di analisi, in modo da poter effettuare analisi comparate di tutti i dibattiti pubblici in vista delle relazioni periodiche al Governo e al Parlamento.

La scheda tipo è organizzata in cinque parti.

La prima parte è dedicata al monitoraggio dei profili tecnico-amministrativi del procedimento e alla verifica dei tempi e riguardano sostanzialmente i seguenti aspetti:

- le notifiche di avvio del procedimento
- la pubblicazione degli atti e documenti

- la nomina del coordinatore o coordinatrice del dibattito pubblico
- la pubblicazione del dossier di progetto e la presentazione del progetto di dibattito pubblico
- lo svolgimento concreto del dibattito pubblico nei territori toccati dall'opera
- la consegna dei due documenti finali, ossia la relazione conclusiva del coordinatore o coordinatrice e il dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore.

La seconda parte è dedicata alla pubblicità del procedimento. L'obiettivo di questa fase di monitoraggio non è solo di verificare se siano state pubblicate sui siti internet degli enti locali informazioni sull'avvio del dibattito pubblico, sul progetto in discussione e sul ruolo della Commissione, ma se tali informazioni siano veicolate effettivamente alla popolazione, quindi se gli enti locali si siano mossi anche con canali di comunicazione pubblica attiva sui territori e se le informazioni sui siti siano facilmente accessibili e comprensibili per i cittadini del territorio e in generale per tutti coloro che, da non addetti ai lavori, sono interessati a farsi un'idea sull'opera a dibattito e a contribuire alla sua progettazione.

La terza parte è incentrata sulla verifica dell'esaustività, comprensibilità e pubblicità delle informazioni che circolano durante il dibattito pubblico fra tutti i soggetti che vi prendono parte: l'amministrazione aggiudicatrice, gli enti locali, il/la coordinatore/rice del dibattito pubblico, i/le partecipanti. In particolare, sono attentamente monitorati e analizzati lungo tutto il processo:

- il Dossier di Progetto, ossia il documento che dovrebbe contenere le informazioni sull'opera e le ragioni del progetto, nonché le caratteristiche e le stime di impatto e di costo delle alternative progettuali in discussione, inclusa l'opzione del non intervento
- il Progetto di Dibattito Pubblico, che dovrebbe presentare le modalità attraverso cui si svolge nei territori toccati dall'opera, le tappe e i canali di partecipazione e i metodi adottati dal/la Coordinatore/rice del Dibattito Pubblico, nonché i margini di intervento sul progetto da parte dei/lle partecipanti e come l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a reagire alle raccomandazioni e istanze emerse durante il dibattito
- il sito del dibattito pubblico, che dovrebbe dare piena pubblicità a tutto ciò che emerge durante il processo inclusivo, come le presentazioni dell'opera e delle alternative progettuali da parte dei progettisti, le risposte alle istanze del pubblico da parte dell'amministrazione aggiudicatrice e degli enti locali, i contributi provenienti dagli attori del territorio, le restituzioni di quanto discusso negli incontri pubblici, eventuali cambiamenti nell'impostazione del percorso.

La quarta parte si focalizza sulla partecipazione e sulle modalità di conduzione del Dibattito Pubblico da parte del/la Coordinatore/rice e il suo staff. In particolare, il monitoraggio è volto non solo e non tanto a quantificare la partecipazione dei territori, ma a capire se siano stati messi in campo strumenti e tecniche per analizzare eventuali nodi controversi e conflittuali sull'opera, per stimolare la partecipazione attiva di attori portatori di orientamenti e visioni differenti, per garantire il contraddittorio e per creare spazi assistiti

volti a favorire l'esplicitazione degli interessi e l'argomentazione costruttiva (nell'ottica del cosiddetto approccio 'deliberativo' alla formulazione di politiche pubbliche ragionate e condivise).

La parte finale della scheda è infine dedicata al monitoraggio della relazione conclusiva del/la Coordinatore/rice del Dibattito Pubblico e del dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice. L'analisi della relazione conclusiva del/la coordinatore/rice del Dibattito Pubblico è effettuata in particolare per verificare se contiene:

- informazioni argomentate sulla struttura e le scelte metodologiche applicate al Dibattito Pubblico
- informazioni chiare e semplici ma dettagliate su quanto emerso lungo tutto il processo, inclusi i nodi più controversi
- chiare raccomandazioni dalle comunità territoriali sull'opera e sulle alternative progettuali.

L'analisi del Dossier Conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice è effettuata in particolare per verificare se quest'ultima dimostri di prendere in seria considerazione le istanze, critiche e proposte emerse dal dibattito pubblico, reagendo puntualmente a esse con argomentazioni, ridefinendo almeno in parte gli elementi progettuali e indirizzando di conseguenza il disegno dell'opera pubblica.

3.3 Il metodo di lavoro

Ogni Dibattito Pubblico è affidato ad una specifica Sezione che è istituita con determinazione del Presidente della Commissione è composta da due Componenti della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, ed affiancati dal personale dell'Ufficio di Presidenza e dal personale individuato dalla Stazione Appaltante o dall'Amministrazione competente.

Le sezioni della Commissione hanno adottato un metodo di lavoro omogeneo, improntato alla collegialità e all'interazione informale con i responsabili dei procedimenti interni alle amministrazioni aggiudicatrici e con i/le Coordinatori/rici dei Dibattiti Pubblici.

I membri relatori e correlatori, in collaborazione con l'Ufficio di Presidenza e con personale dei ministeri competenti per le specifiche opere pubbliche, seguono passo, passo ogni tappa dei dibattiti pubblici loro affidati, attraverso l'osservazione partecipante, ove fattibile, o ascoltando le dirette streaming o le video-registrazioni degli incontri sul territorio, dal momento di avvio fino alla consegna del dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice. Le schede di monitoraggio vengono compilate direttamente su file condiviso, periodicamente discusse con la Presidente e, una volta concluse, presentate agli altri membri della Commissione Nazionale.

Nella fase di concreto svolgimento del Dibattito Pubblico, l'interazione informale con i soggetti del Dibattito Pubblico consiste sostanzialmente nel condividere i risultati parziali dell'analisi che si sta effettuando, con l'intento principale di far comprendere ai/lle responsabili del procedimento interni all'Amministrazione aggiudicatrice, ai/lle progettisti/e ai/lle Coordinatori/rici dei dibattiti pubblici gli elementi critici o problematici.

L’intento delle interazioni informali è di stimolare la loro riflessione e reazione ai commenti della Sezione, al fine di migliorare l’attuazione dei Dibattiti Pubblici in corso d’opera, intervenendo con strategie correttive e modifiche per prova ed errore.

4. LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE NAZIONALE

L'art. 4, comma 6, del DPCM 10 maggio 2018, n. 76, conferisce alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico la proposizione di raccomandazioni di carattere generale o metodologiche per il corretto svolgimento del Dibattito Pubblico.

In funzione di un sempre più efficiente svolgimento della procedura di dibattito pubblico, nonché in virtù delle modifiche normative – *in primis*, la novella legislativa di cui all'art. 46, comma 1, del decreto-legge 31 marzo 2021, n.77[1] - che hanno impattato sull'istituto, la Commissione ha ritenuto di varare tre raccomandazioni: una prima, più generale, attinente alle linee guida sul Dibattito Pubblico, nella quale sono esplicitate la natura dell'istituto, il ruolo della Commissione nonché le fasi in cui è strutturato il Dibattito Pubblico; una seconda, più specifica, che dà attuazione alla disciplina del procedimento abbreviato di cui al citato art. 46 d.l. 78 del 2021 e alle ulteriori novità introdotte con la citata norma; una terza, dal taglio eminentemente pratico e plasmata alla luce delle risultanze dei primi nove dibattiti pubblici in corso di monitoraggio, incentrata sul rafforzamento quanti-qualitativo della partecipazione alla consultazione pubblica ed alla progettazione delle opere.

4.1 La Raccomandazione n. 1: "Linee Guida sul Dibattito Pubblico"

Quanto alla prima raccomandazione, in premessa si è ritenuto di fornire un sintetico quadro storico-ordinamentale dell'istituto, sia illustrando i passaggi normativi che lo hanno caratterizzato - dalla introduzione con il citato art. 22 del d.lgs 18 aprile 2016, n. 50 sino alla effettiva costituzione con D.M. 30 dicembre 2020, n. 627 -, sia analizzando le ragioni ed i precedenti storici sottesi dietro l' innovativo strumento di "democrazia partecipata" identificato nel "Dibattito Pubblico", rispetto al quale la Commissione riveste un ruolo strumentale, seppur di grande impatto.

A tal fine, sono stati illustrati ruolo, compiti e poteri della Commissione ed è stato esposto, analiticamente, il procedimento ordinario di Dibattito Pubblico, con puntuali riferimenti alle attività di competenza della commissione.

Nello specifico, con la Raccomandazione in parola è stata posta l'attenzione su alcuni aspetti che contraddistinguono il Dibattito Pubblico.

In primo luogo, la fase di indizione, che si apre attraverso la comunicazione alla Commissione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali, cui segue una fase di verifica della documentazione. Il positivo controllo da parte della Commissione, in uno alla successiva richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice, determinano la pubblicazione

[1] Il citato D.L. recante "Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n.108, ha stabilito, fra l'altro, che in caso di inosservanza da parte della stazione appaltante dei termini di svolgimento del dibattito pubblico previsti dal menzionato comma, la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico esercita, senza indugio, i necessari poteri sostitutivi.

dell'indizione del procedimento del Dibattito Pubblico, sia sul sito della Commissione che sui siti delle amministrazioni interessate.

A seguito dell'indizione, si aprono due momenti di particolare rilievo: la nomina del Coordinatore del Dibattito Pubblico e la redazione del Dossier di Progetto.

Con riguardo al Coordinatore, la Commissione ha ritenuto utile chiarirne le necessarie competenze professionali ed indicare le specifiche funzioni, in quanto strettamente relazionate all'attività di controllo operata dalla Commissione.

In merito al Dossier di Progetto, nella raccomandazione se ne enfatizza l'importanza, giacché è con la presentazione e la contestuale pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice che il dibattito pubblico si avvia formalmente ed iniziano a decorrere i 4 mesi previsti *ex lege* per la sua conclusione.

Particolare attenzione è, infine, dedicata al concreto svolgimento ed alla fase conclusiva del Dibattito Pubblico, attraverso la previsione di specifiche indicazioni.

Al fine di garantire che il processo partecipativo sia effettivo e finalizzato alla valorizzazione delle opinioni dei diversi stakeholder, la Commissione raccomanda che vengano realizzate alcune attività ritenute fondamentali per favorire un procedimento di qualità, ossia:

1. l'analisi preliminare dei contesti territoriali interessati dall'opera, mappando le istituzioni, le associazioni, i gruppi e comitati attivi sul territorio e ascoltando i rispettivi orientamenti;
2. l'identificazione e approfondimento dei nodi tematici più controversi o conflittuali, in modo da supportare l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nella redazione del progetto di fattibilità per le presentazioni pubbliche;
3. la risposta puntuale ai dubbi e alle richieste del territorio e la discussione fra tutti i punti di vista, attraverso il sito web del Dibattito Pubblico ed attraverso modalità di coinvolgimento idonee a favorire un dialogo plurale e approfondito, in particolare sui nodi più controversi o conflittuali del Progetto di Fattibilità e dell'opera in generale. Il coinvolgimento deve essere il più ampio possibile e deve riguardare singoli ed associazioni, garantendo la presenza agli incontri e la possibilità di intervenire, presentare memorie e documenti;
4. l'interlocuzione trasparente e costante dell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore e del coordinatore del dibattito pubblico con la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico in ogni fase del procedimento, affinché possa svolgere al meglio le funzioni che le sono state assegnate, anche attraverso forme efficaci di pubblicità e di diffusione tra il pubblico delle iniziative in atto e di ogni documento utile.

Parimenti, quanto al momento conclusivo, si evidenzia che la Relazione conclusiva del Dibattito Pubblico, quale documento riepilogativo delle posizioni emerse in sede di dibattito, dovrebbe contenere informazioni dettagliate sullo svolgimento del procedimento, per comprendere come sono stati raccolti e inquadrati i punti di vista degli attori del territorio; sulle proposte, i suggerimenti e le critiche al progetto di fattibilità ed all'opera, per quanto emerse nel corso del dibattito pubblico; sulle motivazioni a supporto delle proposte, dei suggerimenti e delle critiche emerse nel corso del dibattito pubblico. Questi elementi, invero, si presentano quali indispensabili per consentire all'amministrazione

aggiudicatrice di strutturare il progetto definitivo alla luce degli eventuali elementi di criticità e di eventuali esigenze di particolare sensibilità emerse in sede di discussione.

Per le medesime ragioni, risulta fondamentale, a parere della Commissione, che anche nella redazione del Dossier Conclusivo venga garantita tanto la qualità tecnico-scientifica dei contenuti quanto la comprensibilità delle informazioni e delle argomentazioni.

4.2 La Raccomandazione n. 2: "Linee Guida per il procedimento abbreviato per le opere per le quali è obbligatorio il Dibattito Pubblico"

Il procedimento abbreviato è applicabile alle opere indicate nell'allegato n. 4, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni in l. 29 luglio 2021, n.108 ("Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure") per le quali il Dibattito Pubblico è obbligatorio ai sensi dell'art. 46 del medesimo decreto-legge. È inoltre applicabile alle opere strumentali allo sviluppo del Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), all'incremento dell'accesso ferroviario mediante mezzo pubblico agli aeroporti e allo sviluppo degli aeroporti intercontinentali italiani, in forza della disposizione di cui all'art. 6 comma 1 lett. b) del d.l. 16 giugno 2022, n. 68 conv. in l. 5 agosto 2022, n. 108.

La caratteristica principale del procedimento abbreviato è quella della riduzione dei termini. Il procedimento abbreviato deve concludersi entro quarantacinque giorni dall'avvio e di conseguenza sono abbreviati tutti i termini relativi alle diverse fasi endoprocedimentali (dalla pubblicità della indizione del Dibattito Pubblico a cura della Commissione fino alla redazione del dossier conclusivo, a cura del coordinatore).

Una seconda caratteristica del procedimento applicabile alle categorie di opere sopra ricordate è data dall'innesto, nel procedimento curato dalla Commissione, di una fase consultiva che è affidata al Consiglio Superiore dei Lavori pubblici. L'art. 46 cit. dispone che il progetto di fattibilità sia trasmesso dalla Commissione al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici il quale può chiedere integrazioni o modifiche del progetto. La richiesta di modifiche o integrazioni è trasmessa anche alla Commissione la quale, in questo caso, è tenuta a sospendere l'iter del Dibattito Pubblico finché il Consiglio Superiore non rende parere positivo.

La Commissione Nazionale svolge anche il ruolo di garante dell'osservanza dei termini perentori che scandiscono lo svolgimento del procedimento abbreviato e la cui mancata osservanza giustifica l'esercizio dei poteri sostitutivi.

4.3 La Raccomandazione n. 3: "Ulteriori adempimenti relativi ad alcune fasi del Dibattito Pubblico"

Con la terza ed ultima raccomandazione, introdotta in data 23 marzo 2022, la Commissione ha ritenuto opportuno fornire – alla luce delle prime esperienze di monitoraggio dei Dibattiti Pubblici in corso – ulteriori indicazioni relative ad alcune fasi del procedimento di Dibattito Pubblico, allo scopo di garantire la massima efficacia, con riferimento alla qualità sia della partecipazione alla consultazione pubblica sia della progettazione delle opere.

A tal fine, ritornando su alcuni aspetti relativi alla fase dell'indizione – e relativa pubblicità – di cui già si era occupata nella Raccomandazione n. 1, la Commissione enuclea una serie di oneri a carico delle amministrazioni interessate alla procedura di dibattito pubblico, cui viene indicato il compito di:

> -dare notizia dell'indizione del Dibattito Pubblico sulla home page dei propri siti garantendo che la stessa notizia abbia una immediata visibilità;
> -integrare la notizia dell'indizione del Dibattito Pubblico con una breve nota esplicativa circa l'istituto del Dibattito Pubblico, il suo significato, il suo funzionamento, le sue conseguenze;
> -indicare, nella medesima comunicazione, con parole chiare e precise l'opera che si intende realizzare, insieme a una sintesi esplicativa delle ragioni, degli obiettivi e delle alternative che ne motivano la progettazione, unitamente a una descrizione delle molteplici dimensioni del suo impatto territoriale, incluso quello inerente alla cantierizzazione, sia di breve che di medio periodo;
> -fornire il link ai siti della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico ed a quello dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore.

Inoltre, l'esperienza di monitoraggio già avviata ha consentito di riscontrare alcune lacune inerenti la fase di trasmissione del progetto di Dibattito Pubblico: in particolare, si riscontra la carenza di sufficienti informazioni per individuare, sin dall'inizio, i potenziali stakeholder; parimenti, difetta una precisa e chiara indicazione degli elementi di criticità derivanti dalle diverse opzioni progettuali proposte in merito alla singola opera pubblica oggetto di dibattito.

Per tali ragioni, la Commissione invita a trasmettere, contestualmente al Progetto di Dibattito Pubblico, una nota che dia conto, in maniera analitica ed esaustiva, di siffatte indicazioni.

Ulteriori elementi di criticità, nella medesima ottica di rafforzare la qualità dei dibattiti, l'effettiva partecipazione della comunità e l'impatto del loro coinvolgimento sulle decisioni progettuali definitive, sono emersi dall'analisi dello svolgimento del dibattito e delle relazioni conclusive prodotte dal Coordinatore del Dibattito Pubblico: si invita, pertanto, quest'ultimo, nella fase di svolgimento del Dibattito Pubblico, a rilevare le aspettative - sia esplicite sia indirette - degli interlocutori coinvolti e prestare attenzione al grado di soddisfazione che i medesimi interlocutori manifestano in merito all'andamento e agli esiti dello stesso dibattito pubblico.

Per le medesime ragioni, si raccomanda che nella relazione conclusiva del coordinatore sia inserito un quadro sinottico dei temi emersi durante il Dibattito Pubblico, dal quale risultino evidenti le questioni e relative criticità che il dibattito sia riuscito a trattare e ad esaurire nonché le questioni e le criticità che il dibattito non abbia affrontato o abbia trattato ma non esaurito.

5.IL COORDINATORE DEL DIBATTITO PUBBLICO

5.1 Normativa, ruolo e competenze

Il Coordinatore del Dibattito Pubblico ha una rilevanza centrale in quanto è il soggetto del quale si avvale l'ente aggiudicatore per la progettazione e la gestione del Dibattito Pubblico.

La figura del Coordinatore del Dibattito Pubblico è disciplinata essenzialmente dall'art. 6 del DPCM 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a Dibattito Pubblico).

In primo luogo, la normativa indica le modalità di selezione della figura del Coordinatore che deve essere scelto fra i dirigenti del Ministero competente, ovvero dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri fra i dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, nel caso in cui il Ministero competente sia anche Stazione Appaltante.

La norma, detta altresì, le specifiche competenze stabilendo che il Coordinatore del Dibattito Pubblico deve essere individuato tra 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.

Nel caso in cui non si rinvenga un dirigente di una Pubblica Amministrazione con le competenze specifiche richieste, la norma stabilisce il ricorso al mercato attraverso l'appalto di servizi.

La scelta del legislatore di fare riferimento all'appalto di servizi è dettata dalla necessità di assicurare al Coordinatore del Dibattito Pubblico un team ed un'organizzazione a supporto delle variegate attività da porre in essere. Fino ad oggi non è stato individuato un dirigente della Pubblica Amministratore avente i requisiti per svolgere tale in carico, requisiti individuati, come detto, dal DPCM n. 76 del 2018 e meglio specificato nella raccomandazione n. 1 della Commissione.

Ciò ha comportato un costante ricorso al mercato.

Ai fini di porre rimedio a tale situazione sono stati organizzati, su impulso della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, alcuni corsi di formazione con la collaborazione della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione.

Un primo modulo relativo all'istituto del Dibattito Pubblico è stato inserito nell'ambito del Corso di Responsabile Unico del Procedimento, attivato su input del MIMS.

Un ulteriore corso dedicato alla "gestione dei conflitti", facente parte della programmazione della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione (SNA), è stato integrato con l'inserimento di un modulo dedicato al Dibattito Pubblico.

Un corso, più mirato, sulla figura e sulle competenze del Coordinatore del Dibattito Pubblico, si è svolto sempre presso la Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione, ed ha visto la partecipazione di n. 46 dirigenti.

I corsi entreranno a far parte della programmazione annuale della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione.

Con riferimento alla figura del Coordinatore del Dibattito Pubblico occorre avere a riguardo la disposizione di cui all'articolo 46 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con la legge 29 luglio 2021, n. 108, che prevede tra le misure di semplificazione ed accelerazione delle grandi opere, inserite nel PNRR, l'istituzione di un elenco di Coordinatori.

La Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, in data 17 marzo 2022, ha deliberato il regolamento che disciplina le modalità di funzionamento di una piattaforma informatica, atta a realizzare il predetto elenco.

La mancanza di fondi a disposizione della Commissione ha reso necessario pervenire, *in primis*, alla individuazione delle risorse economiche necessarie alla realizzazione della piattaforma informatica e dopo attendere alla sua attuazione. La piattaforma, pressocché ultimata, dovrebbe essere on line nel prossimo mese di novembre 2022.

Il DPCM n. 76/2018, oltre a indicare come viene selezionata la figura del Coordinatore del Dibattito Pubblico, esplicita i compiti ad esso affidati, dalla stesura del progetto del Dibattito Pubblico, alla organizzazione e realizzazione degli incontri tra i soggetti attuatori dell'opera pubblica con le comunità del territorio, le associazioni e gli enti locali interessati, fino alla stesura della relazione conclusiva che mette in luce le proposte o le eventuali criticità emerse dal confronto con la collettività in relazione all'esecuzione dell'opera.

Tale richiamo anticipa la delicatezza ma anche l'operatività di un ruolo che richiede competenze consolidate per gestire e animare quei processi di informazione, partecipazione e confronto pubblico relativi a opere, progetti o interventi di grandissimo impatto a livello locale e nazionale indicati nel nuovo codice degli appalti.

Si tratta di un ruolo che esercita, rispetto alla Commissione Nazionale di Dibattito Pubblico, funzioni ben diverse, pur condividendo con essa obiettivi quali la trasparenza del confronto con i territori attraverso procedure che garantiscano il coinvolgimento delle comunità interessate; il miglioramento della qualità delle progettazioni delle opere pubbliche di grande rilevanza grazie al "sapere collettivo" di cui sono portatrici le comunità locali; la riduzione dei contenziosi legati alla realizzazione delle opere grazie all'individuazione di soluzioni che, laddove possibile, tengano conto delle aspettative di chi abita un territorio.

Se infatti la Commissione svolge principalmente un ruolo di garanzia e controllo, il/la Coordinatore/rice del Dibattito Pubblico devono farsi carico concretamente della trasparenza delle informazioni, della raccolta di tutti i punti di vista e di garantire a chi partecipa lo spazio per un adeguato confronto (comma 6).

Tale ruolo si inserisce non di rado in contesti spesso già fortemente attivati quando non apertamente conflittuali. Contesti nei quali le critiche agli interventi non possono essere semplicemente liquidate come sindrome *Nimby*, ovvero come la reazione conservativa ed egoistica di chi si rifiuta di pagare i costi di un intervento a favore del bene collettivo. Al contrario, si tratta quasi sempre di situazioni in cui i conflitti sono multidimensionali e richiedono una ricostruzione articolata delle componenti della protesta, che peraltro possono cambiare peso e natura nel corso del processo.

Chi cura il coordinamento del Dibattito Pubblico ha quindi la responsabilità di occuparsi della trasparenza delle decisioni, ma anche dell'elaborazione allargata "dei criteri di attribuzione del *Locally unwanted land use* (LULU), utilizzo non desiderato del territorio locale, che legittimi il processo attraverso una condivisione, se non del risultato, almeno

delle procedure per raggiungerlo". A questo scopo il/la Coordinatore/rice di un Dibattito Pubblico svolgeranno un ruolo di facilitazione rispetto al quale è di fondamentale importanza la legittimazione che gli viene attribuita da tutte le parti in causa e che si costruisce grazie ad un approccio fortemente orientato all'imparzialità, ma anche all'ascolto mettendo in campo le competenze di "equivicinanza" del facilitatore predicate da Luigi Bobbio.

Pertanto, nella progettazione ed esecuzione del Dibattito Pubblico il/la Coordinatore/rice è chiamato a tenere conto di alcuni principi guida fondamentali per svolgere appieno il compito non facile che gli assegna la norma. Questi possono essere sintetizzati in:

- Informare non è comunicare e comunicare non è farsi capire

Per offrire una reale trasparenza nella condivisione delle informazioni sull'opera chi coordina il Dibattito Pubblico non può accontentarsi di rendere disponibili le informazioni tecniche esistenti, ma deve anche avere cura che queste siano effettivamente accessibili e comprensibili a diverse categorie di cittadini tenendo conto dei gap educativi, culturali, cognitivi e sensoriali. In altre parole, non può essere sufficiente mettere a disposizione la rassegna degli elaborati tecnici ed economico-finanziari ma sarà necessario realizzare materiali o canali di accesso semplificati, anche con riferimento a pubblici diversi, che possano rendere effettivamente fruibili i contenuti più rilevanti del dossier relativo all'opera oggetto di dibattito.

Le esperienze di Dibattito Pubblico già realizzate mostrano sicuramente degli sforzi in questo senso, ad esempio con la realizzazione di pagine web che contengono informazioni essenziali corredate di immagini e infografiche, o brevi video in cui le principali informazioni tecniche sono spiegate da un esperto con un linguaggio semplice e il supporto di diapositive, ma ancora molto può essere fatto, specialmente per i progetti che non sottostanno alla tempistica abbreviata prevista per gli interventi finanziati dal PNRR. Per il futuro sarà indispensabile richiedere un particolare impegno sul piano dell'inclusività dei contenuti informativi sia tenendo maggiormente in conto le linee guida esistenti in tema di accessibilità dei siti web, al momento il canale principale utilizzato per l'informazione sulle opere oggetto di Dibattito Pubblico, sia con un lavoro più ampio sui canali utilizzati e sulla rimozione delle "barriere linguistiche" per favorire una sempre maggiore comprensibilità delle soluzioni tecniche ipotizzate.

- Non solo lasciare la porta aperta a chi vuol partecipare, ma andare a cercare chi altrimenti non parteciperebbe

Uno degli elementi più sfidanti del ruolo del Coordinatore di Dibattito Pubblico riguarda la capacità di allargare la platea dei partecipanti a tutti coloro che hanno un interesse diretto o indiretto rispetto alla realizzazione dell'opera.

Ad oggi i processi di Dibattito Pubblico hanno incluso e coinvolto soprattutto i soggetti portatori di interessi specifici, in forma singola o organizzata, e le istituzioni e organizzazioni che hanno voluto portare interessi generali (rappresentanti di amministrazioni locali, associazioni datoriali e sindacali, associazioni di tutela dei consumatori, dell'ambiente e del paesaggio, …). Ma molto deve essere ancora fatto per coinvolgere chi, pur interessato dall'impatto dell'opera, non si sente chiamato in causa nel

partecipare ad un processo di informazione e confronto su quanto avverrà sul territorio in cui vive.

Laddove uno degli elementi più sfidanti dell'istituto del Dibattito Pubblico è proprio il rafforzamento degli spazi di partecipazione per rinvigorire e rilanciare l'esercizio attivo della cittadinanza, i dibattiti pubblici effettivamente realizzati sembrano essersi limitati a "lasciare la porta" aperta agli interessati, senza un impegno attivo ad andare a cercare le categorie sociali con meno attitudine e abitudine alla partecipazione. A questo proposito occorre ricordare che "anche se la porta rimane aperta, è probabile che la soglia venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, habitué della partecipazione". Per questo sembra indispensabile che, specialmente nei dibattiti che possono svilupparsi nel tempo pieno previsto dal Codice degli appalti, i/le Coordinatori/rici mettano in campo strategie attive per l'ingaggio di nuovi pubblici. Diversamente, il rischio è la trasformazione progressiva di un istituto dalla forte ambizione innovativa in un semplice adempimento probabilmente ridondante rispetto a molti altri.

- Facilitare l'ascolto e il confronto anche attraverso setting e metodi che lo favoriscono

Secondo l'art. 6 del DPCM n. 76/2018 il Coordinatore "favorisce il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito e fa emergere le posizioni in campo". A questo scopo le pratiche già ampiamente sperimentate di processi partecipativi a livello locale mostrano quanta differenza possano fare le scelte metodologiche nel favorire un reale confronto per argomenti. Rimane valido a questo proposito quanto scritto in "A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi", il primo vero manuale per la partecipazione nelle politiche pubbliche in Italia, ovvero che "la qualità dell'interazione dipende in larga misura dalla struttura del contesto (del setting, della cornice) entro cui si svolge. La cornice non pregiudica il contenuto delle scelte. Ma è fondamentale per permettere che i partecipanti possano arrivare a formulare delle conclusioni (qualsiasi esse siano) riconoscendosi in esse e ricavandone la convinzione di aver fatto un buon lavoro."

Le pratiche partecipative più evolute, su cui in Italia, anche grazie all'impulso dato da alcune leggi regionali (Toscana, Emilia Romagna e Puglia) esiste una larga casistica, mostrano quanto l'attenzione agli aspetti metodologici della partecipazione possa fare la differenza nella qualità del dibattito. L'uso o meno di attenzioni metodologiche in merito alla costruzione delle informazioni e delle diverse opzioni dilemmatiche, la gestione del tempo e dei tempi dell'interazione, la disposizione dei partecipanti nello spazio, la presenza o meno di facilitatori professionisti, l'organizzazione dei lavori in forma assembleare o per piccoli gruppi, non solo determina il clima della partecipazione ma può favorire o meno l'emersione di proposte nuove, l'abbandono di eventuali posizioni nimby in favore di argomenti più generali e orientati al bene comune piuttosto che all'interesse individuale. Il *setting* partecipativo favorisce infatti quella "forza civilizzatrice dell'ipocrisia" che per effetto dell'interazione argomentativa data dalle condizioni di contesto appositamente create (confronto moderato per piccoli gruppi ad esempio) induce quanti sono spinti dalle motivazioni più egoistiche a cercare e sostenere argomenti generalisti, anche solo per motivazioni strategiche, proiettando il dibattito in una dimensione di bene comune.

Lo stato dell'arte dei Dibattiti Pubblici già realizzati, mostra una diffusa consapevolezza di questo aspetto da parte di chi si è candidato a condurne lo svolgimento, probabilmente anche in ragione della quasi assoluta preponderanza di agenzie di consulenza, esperte nel campo dei processi partecipativi, rispetto a figure di provenienza pubblica. In futuro, con un più frequente ricorso a dirigenti pubblici come Coordinatori, occorrerà prestare particolare attenzione a preservare questa importante e delicata componente metodologica.

5.2 Imprese e mercato

Per la progettazione e la gestione operativa del Dibattito Pubblico, la normativa prevede, come detto, che - in assenza di una figura dirigenziale della P.A. - l'Amministrazione aggiudicatrice o l'Ente aggiudicatore possa ricorrere al mercato, affidando l'incarico di Coordinatore/Coordinatrice.

Per i primi 10 Dibattiti Pubblici conclusi o avviati nel 2022, 5 diversi operatori economici si sono aggiudicati l'appalto di servizi (un singolo operatore è risultato affidatario del servizio di gestione e coordinamento di sei dibattiti pubblici – cfr. Tabella xx). In due casi si è proceduto con affidamento diretto[2]. Il numero medio di concorrenti per la progettazione e realizzazione dei processi partecipativi è di tre, in aumento rispetto alle prime gare.

In media, l'appalto di servizi per l'organizzazione e la realizzazione del Dibattito Pubblico è stato aggiudicato con un ribasso d'asta del 30%. In particolare per le opere ferroviarie, l'aggiudicazione della gara ha applicato il criterio del minor prezzo, con ribassi d'asta molto elevati (fino al 50% per la linea ferroviaria AV Salerno/Reggio Calabria, Lotto 1a e Lotto 2a). Tre operatori economici registrano una media di ribassi otre il 35%. In un mercato ancora poco sviluppato, questo potrebbe comportare dei rischi sulla qualità del servizio offerto e realizzato. D'altra parte, è da rilevare che il costo del servizio di progettazione, coordinamento e conduzione del dibattito pubblico incide in minima parte sul valore complessivo dell'opera, in media dello 0,01%, con percentuali più elevate in relazione al numero di lotti e alla complessità dell'opera (ma sempre inferiori allo 0,02%).

Un più esteso ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa punterebbe alla valorizzazione delle competenze tecnico-qualitative e ad ampliare il mercato, non limitandosi a considerare solo il prezzo, ma anche a valutare e promuovere quei requisiti legati alle modalità di conduzione, gestione, comunicazione del Dibattito Pubblico e all'esperienza maturata dal Coordinatore/Coordinatrice e dal suo *team* nell'organizzazione di processi partecipativi e nelle attività di programmazione e pianificazione[3]. In linea con il Regolamento dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico che definisce i requisiti per l'iscrizione all'elenco dei Coordinatori/Coordinatrici del Dibattito Pubblico, una

[2] Realizzazione Tranvia Padova "SIR 2" e SS 693 Strada Scorrimento Veloce del Gargano - SS 89 "Garganica". Per servizi di importo inferiore a € 139.000,00 l'art. 1 comma 2 lett. a) del D.L. n. 76/2020 come convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020 come modificato dall'art. 51 D.L. n. 77/2021 convertito in legge n. 108/2021, e s.m.i., consente (fino al 30/06/2023) l'affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici.

[3] Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è stato applicato, ad esempio, per la gara relativa al servizio di progettazione e gestione del dibattito pubblico dello Stadio di Milano.

selezione di questo tipo valorizzerebbe professionalità, esperienza e competenze nella gestione dei processi partecipativi.

Tabella xx. Gare per i servizi di progettazione, coordinamento e gestione del Dibattito Pubblico

Dibattito Pubblico	Valore complessivo dell'opera* (migliaia di euro)	Procedimento**	Importo a base d'appalto (al netto dell'IVA; migliaia di euro)	Numero concorrenti	Importo di aggiudicazione (migliaia di euro)	Ribasso percentuale	Aggiudicatario	Durata del DP	Costo servizio di progettazione e gestione del DP sul valore dell'opera (%)
Dibattiti Pubblici conclusi:									
RFI - NPP Lotto 3a Circonvallazione di Trento	961.000,00	A	120,000	3	95,880	20,1%	Avventura Urbana srl	DP avviato il 6 dicembre 2021, si è concluso il 19 gennaio 2022 e il 4 febbraio 2022 è stata consegnata la relazione conclusiva del DP	0,010
SS 693 Strada Scorrimento Veloce del Gargano - SS 89 "Garganica" - Collegamento Vico del Gargano - Mattinata	847.942,56	O	Affidamento diretto		76,000		Avventura Urbana srl	DP avviato il 7 gennaio 2022; l'1 aprile 2022 è stata consegnata la relazione conclusiva del DP	0,009
Progetto 0388 Linea Roma - Pescara: DP Lotto 1: Raddoppio ferroviario tratta interporto d'Abruzzo - Manoppello; DP Lotto 2: Raddoppio ferroviario tratta Manoppello - Scafa	720.000,00	A	223,000	1	167,250	25,0%	Avventura Urbana srl	DP avviato il 22 febbraio 2022; il 21 aprile 2022 è stata presentata la relazione conclusiva.	0,023
S.S. N. 16 "Adriatica" – Tronco Bari-Mola di Bari. Variante alla Tangenziale di Bari. Lavori di realizzazione di una variante alla SS 16 del tratto compreso tra Bari-Mungivacca e Mola di Bari, con adozione della sezione stradale B2 del D.M. 5.11.2001	405.000,00	O	95,000	2	90,250	5,0%	Avventura Urbana srl	DP avviato il 27 gennaio 2022; il 23 maggio 2022 è stata presentata la relazione conclusiva del DP	0,022
Linea Orte – Falconara Lotto 2. Raddoppio - Castelplanio con by-pass di Albacina - Lotto 2 (Genga-Serra S. Quirico)	438.120,00	A	126,000	2	79,992	36,5%	Avventura Urbana srl	DP avviato il 26 aprile 2022; l'8 giugno 2022 è stata presentata la relazione conclusiva del DP	0,018
Anas - Itinerario Gela – Agrigento – Castelvetrano. Ammodernamento Gela Castelvetrano C1 in sede con varianti e cat. B tangenziale di AG in variante. Lotto Funzionale tangenziale di Agrigento	2.390.000,00	O	74,657	3	53,500	28,3%	Strategic Team of Planning SRLCR	DP avviato il 9 maggio 2022; il 13 settembre 2022 è stata presentata la relazione conclusiva del DP	0,002
Nuova linea ferroviaria AV Salerno/Reggio Calabria - Lotto 1a Battipaglia - Romagnano e interconnessione con linea Battipaglia-Potenza; Lotto 2a Raddoppio Cosenza-Paola/S.Lucido	3.325.000,00	A	417,000	5	208,917	49,9%	PTSClas spa	Lotto 1a: DP avviato il 2 marzo 2022; il 29 aprile presentata la relazione conclusiva. Lotto 2a:DP avviato il 10 marzo 2022; il 20 settembre 2022 è stata presentata la relazione conclusiva del DP	0,006
Comune Di Padova - Realizzazione Tranvia Padova "SIR 2"	335.211,90	O	Affidamento diretto		32,700		Poleis Soc. Coop.	DP avviato il 22 febbraio 2022; il 3 maggio presentata la relazione conclusiva del DP	0,010
Dibattiti Pubblici in corso:									
NPP 0286 Quadruplicamento Tortona-Voghera	458.100,00	O	103,965	4	60,299	42,0%	Andrea Panzavolta	DP avviato il 25 agosto 2022	0,013
Comune di Milano- Stadio di Milano	1.294.337,20	O	200,000	3	123,600	38,2%	Avventura Urbana srl	DP avviato il 27 settembre 2022	0,010
NPP0258 Chiusura Anello Ferroviario di Roma. Tratta Vigna Clara -Tor di Quinto (Lotto 1 B). Tratta Tor di Quinto - Val d'Ala e modifiche al PRG Tiburtina (Lotto 2)	422.325,02	O	101,429	3	da determinare***	da determinare	da determinare		
MIMS- Potenziamento A22 Brennero - Modena		O	da determinare	da determinare	da determinare	da determinare	da determinare		
Nuova linea ferroviaria AV Salerno/Reggio Calabria Lotto 1B Romagnano - Buonabitacolo comprensivo dell'interconnessione pari con la linea Battipaglia - Potenza; Lotto 1C Buonabitacolo - Praja		A	da determinare	da determinare	da determinare	da determinare	da determinare		

* Documento o progetto di fattibilità: Nel caso di alternative progettuali, si è preso a riferimento il costo dell'opera più elevato

** Abbreviato (A) Ordinario (O)

*** In fase di verifica offerta potenzialmente anomala

6.LO STATO DELL'ARTE: DIBATTITI APERTI E CHIUSI

Ad un anno dall'avvio del primo Dibattito Pubblico, riguardante la Circonvallazione di Trento (15 ottobre 2021,) sono 5 i Dibattiti Pubblici in corso, 9 quelli terminati.

Ciò dimostra come si sia consolidata la presenza dell'Istituto nel nostro ordinamento.

Tra i Dibattiti Pubblici terminati, alla data del 15/10/2022, (tab. 1), occorre sottolineare che 5 riguardano tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza e sono opere previste nell'Allegato 4, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito in nella L. 29 luglio 2021, n. 108.

Si tratta, quindi, di Dibattiti Pubblici con procedimento abbreviato.

Gli ulteriori Dibattiti Pubblici conclusi riguardano 3 procedure relative ad interventi su autostrade e strade extra urbane principali e il Dibattito Pubblico volontario promosso dal comune di Padova riguardante la "Realizzazione Tramvia SIR 2". Tali Dibattiti, non riguardando opere inserite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si sono svolti con procedimento ordinario.

Per quanto riguarda i procedimenti di Dibattito Pubblico in corso, sono 5 (tab. 2):

2 con procedimento abbreviato, relativi ad interventi aventi ad oggetto tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza; 3 con procedimento ordinario, riguardanti il Dibattito Pubblico per il Potenziamento della rete autostradale A22 Verona – Brennero, la Chiusura dell'Anello Ferroviario di Roma ed infine, il Dibattito Pubblico riguardante lo Stadio di Milano.

CNDP Commissione nazionale per il dibattito pubblico

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili
Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico

CNDP Commissione nazionale per il dibattito pubblico

I DIBATTI PUBBLICI TERMINATI

- PROCEDIMENTO ABBREVIATO
- DIBATTITO PUBBLICO NPP – Lotto 3° circonvallazione di Trento – RFI
- DIBATTITO PUBBLCO - Lotto 2°: Linea Orte – Falconara. Raddoppio – Castelpiano con by-pass di Albacina – Lotto 2 (Genga –Serra S. Quirico) - RFI
- DIBATTITO PUBBLICO – Nuova Linea ferroviaria AV Salerno Reggio Calabria – RFI :
  - Lotto 1a Battipaglia Romagnano della nuova linea ferroviaria AV Salerno/Reggio Calabria e interconnessione con la linea esistente Battipaglia - Potenza;
  - Lotto 2a Cosenza/Paola S. Lucido
- DIBATTITO PUBBLICO - Progetto 0388 Linea Roma –Pescara – Lotto 1: Raddoppio Ferroviario tratta Interporto D'Abruzzo – Manoppello; Lotto 2: Raddoppio ferroviario tratta Manoppello - Scafa – RFI

- PROCEDIMENTO ORDINARIO
- DIBATTITO PUBBLICO – Realizzazione Tramvia Padova «Sir2» - COMUNE DI PADOVA
- DIBATTITO PUBBLICO – Itinerario Gela-Agrigento - Castelvetrano. Ammodernamento Gela Castelvetrano C1 in sede con varianti e cat. B tangenziale di AG in variante. Lotto Funzionale tangenziale di Agrigento – ANAS
- DIBATTITO PUBBLICO - SS 16 'ADRIATICA' – TRONCO Variante alla tangenziale di Bari –Lavori di realizzazione di una variante alla SS16 del tratto compreso tra Bari –Mungivacca e Mola di Bari, con adozione della sezione stradale B2 del D.M. 5.11.2001 – ANAS
- DIBATTITO PUBBLICO – SS693 Strada Scorrimento Veloce del Gargano – SS89 «Garganica» – Collegamento Vico del Gargano – Mattinata - ANAS

CNDP Commissione nazionale per il dibattito pubblico

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili
Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico

CNDP Commissione nazionale per il dibattito pubblico

I DIBATTI PUBBLICI IN CORSO

- PROCEDIMENTO ABBREVIATO
- DIBATTITO PUBBLICO Salerno/Reggio Calabria - Lotto 1B Romagnano – Buonabitacolo comprensivo dell'interconnessione pari con la linea Battipaglia – Potenza; Lotto 1C Buonabitacolo – Praja - RFI

- PROCEDIMENTO ORDINARIO
- DIBATTITO PUBBLCO - NPP 0286 Quadruplicamento Tortona Voghera – RFI
- DIBATTITO PUBBLICO - NPP0258 Chiusura Anello Ferroviario di Roma
- DIBATTITO PUBBLICO - Stadio di Milano – COMUNE DI MILANO
- DIBATTITO PUBBLICO – Potenziamento A22 Verona – Brennero - MIMS

OPERE FERROVIARIE

Nome opera	Stato
1 Quadruplicamento Tortona - Voghera	In corso
2 Circonvallazione di Trento	Completato
3 Orte - Falconara: Albacina	Completato
4 Anello ferroviario di Roma - completamento	In corso
5 Roma - Pescara: Interporto d'Abruzzo e Manoppello - Scafa	Completato
6 Battipaglia - Romagnano e interconnessione Battipaglia - Potenza	Completato
7 Romagnano - Buonabitacolo	In corso
8 Buonabitacolo - Praja	In corso

OPERE STRADALI

Nome opera	Stato
9 A22 Modena - Brennero	In corso
10 Strada a scorrimento veloce del Gargano	Completato
11 A16 Bari - Mola di Bari	Completato
12 Castelvetrano - Gela - Agrigento	Completato

ALTRE OPERE

Nome opera	Stato
13 Stadio di Milano	In corso
14 Tramvia di Padova	Completato

7. LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

7.1 Il sito internet della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico

Nell'ambito dei compiti assegnati alla Commissione dall'articolo 4 del DPCM 10 maggio 2018, n.76 rientra (comma 6, lett. c) *l'idonea e tempestiva pubblicità ed informazione …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*; la medesima disposizione prevede che ciò possa avvenire *anche attraverso la pubblicazione su apposita sezione del sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti* (ora della Mobilità Sostenibili).

Tenuto conto della mancanza delle risorse finanziarie assegnate, per assolvere a tale compito, la Commissione si è avvalsa di una pagina internet ad essa dedicata (https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico) all'interno del sito web del Ministero, in cui ha pubblicato: le news; informazioni di carattere generale sul Dibattito pubblico; informazioni sulla Commissione, i contatti e le raccomandazioni; link dedicati ad ogni dibattito pubblico concluso o in corso; la normativa generale di riferimento.

La pagina è strutturata in modo da fornire ai cittadini e a chiunque vi abbia interesse un unico punto di raccolta delle informazioni dal quale partire per approfondimenti o segnalazioni, come nel caso modulo per la segnalazione inadempimenti o ritardi (art. 2, comma 4 del regolamento della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico per l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell' art. 46, comma 1, del decreto-legge 31 marzo 2021, n.77 per le quali è obbligatorio il dibattito pubblico).

Per ciascun Dibattito concluso o in corso, è presente un link di rinvio ad una ulteriore pagina dedicata, contenente una sorta di *anagrafica* del Dibattito, volta ad offrire informazioni immediate, sintetiche ma ulteriormente esplorabili, dello stato di avanzamento dello stesso. Qui è possibile trovare link alla documentazione prodotta e disponibile per ogni fase del processo partecipativo, oltre al cronoprogramma dello stesso.

Alla sezione dedicata ai singoli Dibattiti Pubblici seguono quelle dedicate alla cornice normativa (leggi e regolamenti), alla Commissione (costituzione, norme di funzionamento, competenze) e alle Raccomandazioni. Anche in questo caso, la pagina offre un punto di riferimento all'utente, riunendo in un unico luogo le diverse declinazioni del quadro normativo del Dibattito Pubblico e dell'attività della Commissione.

Nonostante la scarsità di risorse umane, l'assenza di risorse finanziarie proprie e la numerosità dei Dibattiti, la Commissione opera nell'obiettivo di tenere sempre aggiornate le pagine internet sopracitate, al fine di consentire ai cittadini e agli utenti la massima trasparenza e fruibilità delle informazioni e la massima possibilità di partecipazione ai Dibattiti. Sin dalla sua istituzione, la Commissione ha fatto della pagina internet un elemento centrale della propria attività di comunicazione, di informazione e di diffusione del Dibattito Pubblico in Italia e, sebbene ancora in fase di miglioramento, la pagina è ad

oggi un luogo di raccolta unitario della documentazione e un punto di riferimento per conoscere lo stato di avanzamento dei diversi processi partecipativi.

7.2 Convegni e seminari

Essendo la riforma in fase di *start-up*, la necessità di informazione sull'istituto è importante e primaria. Per tale motivo sono stati organizzati alcuni eventi di natura informativa che si sintetizzano di seguito.

- In data 8 settembre 2021, si è tenuto il convegno "Il Dibattito pubblico sulle grandi opere" presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, organizzato dalla CNDP.
  L'incontro ha approfondito le finalità e gli ambiti di azione del Dibattito Pubblico, anche nel confronto con l'esperienza francese della *Commission Nationale du Débat Public*. Hanno partecipato all'incontro il Ministro Enrico Giovannini; la Presidente CNDP Caterina Cittadino; l'AD di RFI Vera Fiorani; la Vicepresidente della *Commission Nationale du Débat Public* Ilaria Casillo; il coordinatore della Struttura Tecnica di Missione Giuseppe Catalano; il presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici Massimo Sessa. Il Convegno ha messo in evidenza il contributo del dibattito pubblico nell'ambito dei processi decisionali relativi alla realizzazione delle opere pubbliche e i potenziali effetti sulla qualità progettuale e sulle tempistiche di attuazione degli investimenti.

  https://mit.gov.it/comunicazione/news/dibattito-pubblico-convegno-al-mims-sulle-grandi-opere

- In data 20 maggio 2022, si è svolto il seminario online "Il governo aperto può migliorare il rapporto delle grandi opere con il territorio?" organizzato nell'ambito dell'Open Gov Week 2022, tra le attività del progetto "OpenGov: metodi e strumenti per l'amministrazione aperta".
  Il webinar ha evidenziato il ruolo di informazione e ascolto del dibattito pubblico, nel raccogliere i fabbisogni dei territori ma anche le proposte migliorative da parte delle comunità locali. Tema del seminario sul quale sono intervenuti i principali protagonisti delle recenti esperienze di Dibattito Pubblico: "Questa modalità di apertura del governo riesce nell'intento di migliorare il rapporto tra opere e territorio, rendendo i progetti migliori e le decisioni più condivise?". Hanno partecipato alla discussione: Vincenzo Macello, Direttore Investimenti Rfi e Commissario straordinario; Vincenzo Marzi, Commissario straordinario strada Garganica, ANAS; Serenella Paci, Presidente Aip2; Edoardo Zanchini, Vicepresidente Legambiente; Paola Brambilla, coordinatrice della Commissione VIA, Ministero della Transizione Ecologica. Ha concluso Caterina Cittadino, presidente della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico.
  http://eventipa.formez.it/node/368057
- In data 11 ottobre 2022, nell'ambito del Festival dello Sviluppo Sostenibile "Partecipazione alla *polis*: tra mito e realtà" vi è stata una sessione organizzata dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, la sessione: "Varietà e valori a confronto: il Dibattito Pubblico sulle grandi opere. Lo stadio di Milano"

L'evento ha rappresentato l'occasione per discutere e presentare il dibattito pubblico in corso sul nuovo stadio di Milano, illustrandone le finalità e le modalità di coinvolgimento

dei portatori e delle portatrici di interesse, gli elementi di forza e criticità nel costruire spazi di partecipazione in grado di dare voce alle esigenze dei cittadini. Sono intervenuti il Sindaco di Milano Beppe Sala, il Presidente del Comitato Colibrì Tommaso Goisis, il Chief Communications Officer di AC Milan Pier Donato Vercellone, la Presidente CNDP Caterina Cittadino che ha coordinato la sessione.
https://www-2022.festivalsviluppososteni bile.it/public/asvisfestival22/files/Goal_1-10_programma.pdf

7.3 La rilevazione del "sentiment"

La Raccomandazione n. 3 della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico al punto 4 prevede che nella fase di svolgimento del Dibattito Pubblico, il Coordinatore o la Coordinatrice dovrà considerare e rilevare le aspettative – sia esplicite, sia indirette – dandone conto nella Relazione Conclusiva - degli interlocutori coinvolti nel Dibattito Pubblico e prestare attenzione al grado di soddisfazione dei medesimi interlocutori – cittadini e associazioni collettive, ovvero soggetti appartenenti alle Amministrazioni o agli Enti di riferimento – in merito all'andamento e agli esiti dello stesso Dibattito Pubblico.

Al fine di dare attuazione, in maniera uniforme per ogni Dibattito Pubblico, a quanto previsto nella citata Raccomandazione, sono stati elaborati due questionari rivolti ai soggetti che hanno preso parte agli incontri: uno, anonimo, destinato ai soggetti privati, un altro rivolto alle Amministrazioni e ai soggetti pubblici.

Il risultato della rilevazione, volto a conoscere il *"sentiment"* dei partecipanti al Dibattito Pubblico, consente di orientare l'azione della Commissione e migliorare gli interventi futuri.

8. CONSIDERAZIONI E RIFLESSIONI GENERALI

8.1 Qualche riflessione sugli aspetti normativi

Come già sottolineato in altri punti di questa relazione, la normativa che ha segnato l'ingresso del Dibattito Pubblico nel nostro ordinamento è estremamente scarna, anche a confronto con le esperienze comparate (quella francese, in primo luogo, ma anche quelle regionali della Toscana e della Puglia) nonché alla luce delle indicazioni impartite da fonti europee ed internazionali (la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998).

Quella disciplina, ridotta dal punto di vista quantitativo e alquanto incerta quanto ai principi ispiratori, lasciava aperta la strada a due possibili interpretazioni ed applicazioni dell'istituto. Da un lato, il Dibattito Pubblico come ulteriore adempimento della amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore e dunque come elemento di garanzia formale (o se vogliamo di appesantimento) della procedura amministrativa, privo della capacita□ di apportare un valore significativo al risultato finale. Questa idea del dibattito pubblico come orpello formale emerge, ad esempio, dall'art 8 comma 6 bis del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) il quale, in nome della semplificazione, ha congelato per un ulteriore lasso di tempo l'entrata a regime dell'istituto del di dibattito pubblico attribuendo alle regioni il potere di autorizzare una deroga alla procedura su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici.

L'altra lettura vede nel Dibattito Pubblico un metodo deliberativo e decisionale aperto alle collettività più direttamente toccate dal progetto o anche – in alcuni casi - all'intera collettività nazionale (c.d. metodo di democrazia diretta) finalizzato a garantire la massimizzazione dell'efficacia e della qualità delle decisioni pubbliche.

Invero, l'efficacia è garantita dall'anticipazione del confronto ad una fase nella quale è ancora possibile una composizione tra gli interessi in conflitto e da una condivisione delle scelte, consente non solo di evitare un possibile contenzioso in sede giurisdizionale, ma pure di evitare uno scollamento tra le politiche pubbliche e gli attori che vi sono implicati. Anche degli attori istituzionali, come i Comuni, e anche degli attori economici i quali saranno portati ad assumere atteggiamenti collaborativi se i progetti e le modalità di attuazione sono stati condivisi.

Il Dibattito Pubblico è poi visto come metodo idoneo a garantire la qualità della decisione e dunque delle opere che verranno realizzate, poiché la partecipazione e l'apporto collaborativo da parte dei soggetti che meglio conoscono il territorio, consente spesso di individuare una soluzione migliore e di evitare errori. Insomma, l'idea di fondo è che progetti elaborati a seguito di procedure aperte al pubblico non sono solo più legittimi ma sono anche quelli che potranno essere realizzati più velocemente e che produrranno opere migliori.

In questo primo anno e mezzo di concreto funzionamento, si può dire senza timore di smentite che l'istituto si è chiaramente e quasi naturalmente orientato nella seconda delle direzioni lasciate aperte dalla normativa istitutiva, dimostrando le sue grandi potenzialità e in buona misura confermando i migliori auspici che ne hanno accompagnato la nascita.

In più di un caso, il confronto tra gli attori coinvolti che si è realizzato in seno al Dibattito Pubblico ha consentito l'emersione, la pubblica discussione e anche l'accoglimento di opinioni e proposte alternative o più o meno distanti rispetto al progetto originario. Così è avvenuto nel dibattito relativo alla realizzazione della circonvallazione ferroviaria di Trento o della tranvia di Padova "Sir2". Ma si può ben dire che modifiche migliorative del progetto originario o soluzioni compositive di conflitti emersi dal confronto si sono avute in quasi tutti i dibattiti.

Questi risultati positivi confermano la vitalità dell'istituto e la sua utilità, anche e proprio in vista dei cospicui investimenti infrastrutturali che il Paese, dentro e attorno al PNRR, attende da molto tempo e si accinge a mettere in opera.

Tale strumentazione, tuttavia, per dispiegare appieno la propria efficacia e uscire dal pur necessario rodaggio compiuto, richiede qualche aggiornamento, anzi, qualche "potenziamento", della attuale disciplina, in modo da superarne i limiti e le ambiguità che questa fase di prima applicazione va evidenziando.

Dal punto di vista dell'organizzazione andrebbero meglio messe a punto le strutture centrali del Dibattito Pubblico che sono la Commissione e il Coordinatore del Dibattito Pubblico.

In primo luogo, va rivista la normativa, di rango primario e secondario, che regola la Commissione. Questa sconta le ambiguità della disciplina istitutiva che la configura come una entità a cavallo tra una commissione di studio, un organo consultivo, un organo con compiti regolamentari, priva comunque di una propria solida configurazione istituzionale e di una conseguente struttura organizzativa.

Qualche passo avanti nel senso della istituzionalizzazione della Commissione è stato fatto (cfr. supra §3) ma occorre andare avanti nella medesima direzione con scelte chiare e nette.

Il buon funzionamento del Dibattito Pubblico esige una Commissione autorevole e munita di adeguati poteri. Dunque, una Commissione che

1)sia autonoma rispetto ai singoli Ministeri e dotata di una struttura propria, dedicata e riconoscibile (a partire da una sede certa, un personale proprio, un proprio sito internet, un bilancio autonomo);

2)abbia un ruolo più incisivo nell'indizione della procedura di Dibattito Pubblico, operando – su istanza dei soggetti legittimati ai sensi dell'art. 3 e in base ai limiti dimensionali e qualitativi di cui agli allegati al DPCM – una selezione delle opere pubbliche e private per le quali, dato il loro rilevante impatto sul territorio, l'ambiente, la vita delle collettività locali e le esigenze della comunità nazionale, si ravveda l'opportunità di attivare un Dibattito Pubblico;

3)si veda rafforzati i poteri di regolazione della procedura (attraverso lo strumento duttile della raccomandazione, sia pure all'interno di termini massimi di durata fissati per legge), nonché di informazione e contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti interessati, in modo da poter intervenire tempestivamente sulla disciplina laddove si manifestino criticità;

Va poi rivista la figura del Coordinatore che, nella disciplina vigente (di rango regolamentare), è configurato come una struttura monocratica, affidata cioè ad un soggetto

singolo, o dirigente pubblico (ipotesi mai verificatasi fino ad oggi) o ad un'impresa selezionata, per gara, dalla Amministrazione aggiudicatrice.

A tale fine, andrebbe meglio dettagliata la norma (art. 46) che prevede un elenco dei Coordinatori, oggi utilizzabile per i soli Dibattiti Pubblici relativi ad opere del PNRR.

In primo luogo, la sua applicazione dovrebbe essere estesa a tutti i Dibattiti Pubblici, attribuendo la scelta del Coordinatore alla Commissione Nazionale.

Si dovrebbero inoltre dettare disposizioni specifiche per consentire ai dirigenti di poter espletare l'incarico di Coordinatore/rice garantendo loro la permanenza nell'incarico delle proprie funzioni dirigenziali.

Andrebbe, inoltre, esplicitata la necessità di affiancare la figura del/la Coordinatore/rice con una struttura adeguata a supportarlo nelle attività da realizzare. A tale fine, il ricorso al mercato, attualmente previsto - ed introdotto anche nella piattaforma informatica in fase di realizzazione - potrebbe trasformarsi in una sorta di "elenco di fornitori" da cui attingere nei casi in cui la stazione appaltante non sia in grado di supportare con risorse *in house* il /la Coordinatore/rice del Dibattito Pubblico.

Un ultimo aspetto, di primaria importanza però, è quello della collocazione temporale del Dibattito Pubblico. Questo, in alcuni casi o per alcuni aspetti delle opere, si è dimostrato poco efficace perché avviato in una fase della progettazione dell'opera nella quale vi erano oramai pochi margini per la sua modifica o per il suo miglioramento. Questa situazione ha a volte provocato una frustrazione del pubblico e anche critiche e contestazioni.

Il DPCM 76/2018 genericamente colloca il dibattito nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento e prevede poi che il dibattito si sviluppi in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità o del documento di fattibilità e comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva. Si tratta di una collocazione massimamente imprecisa.

Anche qui sarebbe opportuno che il legislatore facesse chiarezza. Superata la fase attuale, nella quale sono state avviati – anche grazie ai finanziamenti del PNRR – gli investimenti su opere oramai in fase avanzata di progettazione, è opportuno che il Dibattito Pubblico si svolga nella fase assolutamente iniziale, quando la scelta tra più opzioni progettuali è ancora possibile, *ivi* compresa l'opzione "zero". E' questa un'altra condizione essenziale perché il dibattito possa assolvere la sua funzione e perché il pubblico avverta il proprio effettivo coinvolgimento nelle decisioni relative alle grandi opere.

8.2 Considerazioni sui Dibattiti Pubblici alla luce dei primi due anni di attuazione.

I Dibattiti Pubblici si sono svolti in un contesto caratterizzato da soggetti, politico-amministrativi, tecnici e sociali, ancora in gran parte inconsapevoli delle caratteristiche e funzioni di questo dispositivo di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche e in periodo storico di accelerazione dei processi decisionali e operativi per effetto delle clausole concordate per la realizzazione delle opere del PNRR. Questi elementi contribuiscono a spiegare almeno in parte alcune delle considerazioni che seguono, formulate alla luce delle principali risultanze ricavate dai dibattiti pubblici conclusi finora. Si tratta comunque di

considerazioni parziali e indiziarie, che andranno poste al vaglio dei prossimi anni di attuazione.

L'attivazione degli Enti Locali

In gran parte dei casi, gli enti locali hanno veicolato poche e incomplete informazioni sull'avvio dei Dibattiti Pubblici, prevalentemente sui loro siti internet, in pagine poco accessibili, minando in parte l'obiettivo di pubblicità e allerta della società civile che dovrebbe precedere ogni Dibattito Pubblico per stimolare la partecipazione dei cittadini. La Commissione Nazionale non è quasi mai menzionata negli avvisi di avvio dei Dibattiti Pubblici, limitando la consapevolezza dell'esistenza di un punto di riferimento sovraordinato e imparziale cui le comunità territoriali potrebbero rivolgersi in caso di criticità del Dibattito Pubblico.

Documenti di fattibilità delle alternative progettuali e progetti di fattibilità

La conduzione dei Dibattiti Pubblici su opere la cui progettazione è già allo stadio del progetto di fattibilità (quindi diverse alternative progettuali non erano più discutibili) è risultata molto più complicata e contestata rispetto alla conduzione di dibattiti pubblici avviati su documenti di fattibilità delle alternative progettuali. La ragione principale, esplicitata dai partecipanti e dai rappresentanti degli enti locali durante i Dibattiti Pubblici, risiede nel malumore che le comunità territoriali sollevano se chiamate a discutere di progetti già in gran parte definiti, che consentono solo margini di intervento e modifica marginali.

Struttura e modalità di conduzione dei Dibattiti Pubblici

I Dibattiti Pubblici avviati nei primi due anni di sperimentazione hanno assunto una struttura relativamente standardizzata, caratterizzata da un canale aperto di raccolta di istanze dai territori (attraverso la modalità dei 'quaderni' o 'contributi' scritti da parte dei cittadini del territorio e degli stakeholders locali) e da un percorso di interazione fra amministrazione aggiudicatrice e cittadinanza organizzato generalmente in due/tre tappe:

- una prima fase di incontri di presentazione dell'opera nelle comunità territoriali da parte dei/lle progettisti/e, con un formato tendenzialmente frontale e la possibilità per l'uditorio di sottoporre richieste di chiarimento all'amministrazione aggiudicatrice;
- una seconda fase, dialogica e in piccoli gruppi, costituita generalmente da non più di quattro-cinque incontri tematici di circa due-tre ore l'uno, incentrati sull'impatto dell'opera sullo sviluppo economico, l'impatto sull'ambiente e la viabilità, l'impatto sul patrimonio paesaggistico e culturale, i tempi e le modalità di realizzazione, con moderazione dello staff del/lla Coordinatore/rice poco invasiva e tendenzialmente orientata a recepire istanze e critiche più che a sviscerare nodi progettuali controversi lavorando con tecniche di co-progettazione;
- in alcuni casi, una terza fase di interlocuzione fra Coordinatore/rice del Dibattito Pubblico e rappresentanti degli enti chiamati a intervenire con atti autorizzativi nello stadio di progettazione esecutiva dell'opera, al fine di anticipare loro questioni e idee emerse nel dibattito pubblico e ottenere pareri informali su eventuali limiti autorizzativi futuri.

Nel complesso, alla luce dei dibattiti attuati nei primi due anni di attuazione, le modalità di conduzione di questo dispositivo sembrano prevalentemente improntate alla raccolta di istanze dai territori, in gran parte dagli stakeholders organizzati, più che alla co-progettazione con gli abitanti dei territori.

Amministrazioni aggiudicatrici, società di progettazione e Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico

Nella maggior parte dei Dibattiti Pubblici realizzati, le Sezioni della Commissione hanno applicato una modalità di interazione imparziale e autonoma, ma al tempo stesso altamente informale e trasparente con i/le responsabili del procedimento nelle amministrazioni aggiudicatrici e talvolta anche con i/le tecnici/he delle società di progettazione.

La trasparenza e condivisione in tempo reale delle analisi sul Dossier di Progetto e sugli incontri di presentazione dell'opera ha progressivamente aiutato tecnici e progettisti/e a:

- perfezionare il proprio linguaggio, rendendolo più accessibile e meno sofisticato;
- migliorare l'interazione con il pubblico di fronte a richieste percepite come infattibili o fuorvianti;
- comprendere meglio il vissuto degli abitanti di territori, i tessuti sociali radicati e le diverse modalità di fruizione dei beni ambientali e culturali dei luoghi toccati dall'opera;
- identificare errori di progettazione dovuti principalmente a discrepanze fra luoghi reali e rappresentazioni cartografiche, correggendoli in corso d'opera e riducendo il ricorso a varianti successive.

Relazioni conclusive e Dossier conclusivi

Non è ancora possibile avanzare riflessioni comparate sui contenuti dei Dossier conclusivi delle amministrazioni aggiudicatrici, ma si riportano qui le evidenze raccolte sui pochi finora consegnati dalle amministrazioni aggiudicatrici. I Dossier conclusivi richiamano esplicitamente le critiche e i suggerimenti riportati nelle relazioni conclusive dei/lle Coordinatori/rici dei dibattiti pubblici e dichiarano l'intento di recepire gran parte delle proposte di revisione del progetto e di definizione del tracciato finale. Tuttavia, gli intenti non sono accompagnati da evidenze di dettagli di progettazione, si suppone per ovvia mancanza di elementi progettuali che potranno essere definiti solo nelle fasi successive della progettazione. Si suggerisce consiglia di effettuare un monitoraggio successivo in fase di progettazione esecutiva, sebbene in assenza di dossier in forma divulgativa.