



15 MAGGIO 2024

La funzione democratica della  
partecipazione al procedimento: alcune  
considerazioni a partire dalle recenti  
riforme in materia di dibattito pubblico

di Martina Dell'Omarino

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Perugia



# La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico\*

**di Martina Dell'Omarino**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Perugia

**Abstract [It]:** L'art. 40 d.lgs. n. 36/2023 ha apportato notevoli modifiche all'istituto partecipativo del dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali. Il dibattito pubblico è uno strumento di democrazia partecipativa nato in Francia nel 1995 e istituzionalizzato in Italia con l'art. 22 del d.lgs. 50/2016. Nonostante la recente introduzione all'interno dell'ordinamento italiano, lo strumento partecipativo ha subito varie modifiche che man mano hanno finito per comprometterne la natura di istituto di democrazia partecipativa, ciò appare evidente confrontando il dibattito pubblico disciplinato nel nuovo codice dei contratti pubblici e l'archetipo dell'istituto di democrazia partecipativa fornito dalla Convenzione di Aarhus.

**Title:** The democratic function of participation in proceedings: some considerations from the recent reforms on public debate

**Abstract [En]:** The article 40 of Legislative Decree no. 36 of 2023 has made significant changes to the public debate on major infrastructure works. Public debate is an instrument of participatory democracy born in France in 1995 and institutionalized in Italy with art. 22 of Legislative Decree no. 50/2016. Despite the recent introduction within the Italian legal system, the public debate has undergone various changes which have gradually compromised its nature as an institution of participatory democracy. This is evident by comparing the public debate regulated in the new code of public contracts and the archetype of the institution of participatory democracy provided by the Aarhus Convention.

**Parole chiave:** Dibattito pubblico, Convenzione di Aarhus, Democrazia partecipativa, Art. 40 d.lgs. 36/2023, Funzione democratica della partecipazione

**Keywords:** Public debate, Aarhus Convention, participatory democracy, Art. 40 d.lgs. 36/2023, democratic function of participation

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La partecipazione al procedimento nella cd. accezione democratica: l'archetipo dello strumento di democrazia partecipativa. 3. L'introduzione del dibattito pubblico nazionale. 4. Le modifiche all'istituto partecipativo introdotte dalla normativa emergenziale. 5. Prime parziali conclusioni. 6. Il nuovo dibattito pubblico. 7. Conclusioni: alcune brevi riflessioni sul futuro dell'istituto.

## 1. Premessa

Il presente contributo mira ad esaminare il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa, prendendo spunto dalla recente riforma intervenuta con il nuovo codice dei contratti pubblici. Il d.lgs. n. 36/2023, infatti, ha apportato notevoli modifiche alla disciplina previgente e la

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

formulazione del nuovo art. 40 offre l'occasione per una riflessione sull'evoluzione dei rapporti intercorrenti tra amministrazione e privati e, nello specifico, sul ruolo rivestito da questi ultimi nelle scelte che la pubblica amministrazione deve compiere.

In via preliminare verrà esaminato il modello che gli strumenti di democrazia partecipativa mirano a realizzare. Al fine di comprendere se e in che misura un istituto partecipativo sia effettivamente ascrivibile agli strumenti atti a configurare la partecipazione al procedimento in funzione democratica, sarà indispensabile indagare le caratteristiche dettate dalla Convenzione di Aarhus, il primo trattato internazionale che, indicando i principi cui gli Stati devono attenersi nel legiferare in materia, ne configura l'archetipo.

Premettendo che gli spunti di maggiore interesse in materia di democrazia partecipativa arrivano da alcune legislazioni regionali che per prime hanno sperimentato queste nuove forme partecipative<sup>1</sup>, l'analisi avrà ad oggetto il solo dibattito pubblico statale. Di seguito verrà analizzato il quadro evolutivo dell'istituto in Italia, dalla sua introduzione nel 2016 ad opera del precedente codice dei contratti pubblici sino alle più recenti modifiche intervenute nel periodo emergenziale.

Da ultimo si darà conto della disciplina introdotta dal codice del 2023 verificando, in particolare, se la nuova configurazione del dibattito pubblico consente di realizzare la partecipazione democratica al procedimento e quindi se effettivamente possiamo inquadralo tra gli strumenti di democrazia partecipativa.

---

<sup>1</sup> Sulla partecipazione in materia regionale si veda: G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere*, Giuffrè, Milano, 2010; M. CINAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011, pp. 215-255; A. MENEGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011, pp. 255-295; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2011; V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013; M. CINAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 157 ss.; ID., *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana n. 46/2013*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2014, pp. 1-15.; M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 872 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Istituzioni del federalismo*, n.1, 2008, pp. 129 ss.; M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018; P.M. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2020, pp. 679-700; ID., *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale. Commento alla sent. Corte Cost. 235/2018*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019, pp. 264-277. In particolare sul passaggio dalla partecipazione procedimentale alla democrazia partecipativa nei procedimenti per la rigenerazione urbana e sulle innovazioni del modello partecipativo toscano si veda: A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 81 ss.

## 2. La partecipazione al procedimento nella cd. accezione democratica: l'archetipo dello strumento di democrazia partecipativa

Nel rapporto tra amministrazione e privato, la partecipazione di quest'ultimo al procedimento può avere finalità diverse<sup>2</sup>: la si può leggere come istituto di garanzia, come strumento collaborativo, o come modello per l'apertura alla democrazia nell'amministrazione<sup>3</sup>.

In chiave garantista, il contraddittorio permette di realizzare una tutela anticipata delle situazioni giuridiche soggettive del privato rispetto a quella giurisdizionale. Nell'accezione collaborativa, invece, la partecipazione del privato è utile a determinare i fatti oggetto del procedimento; dunque l'apporto del privato contribuisce alla formazione della decisione consentendo l'emersione di informazioni che altrimenti sarebbero sfuggite all'amministrazione<sup>4</sup>.

La terza funzione della partecipazione, quella *lato sensu* democratica, parte dall'assunto che i principi della democrazia devono necessariamente informare anche la funzione amministrativa non limitandosi a reggere solamente la funzione legislativa. La democrazia deve investire indivisibilmente l'intero potere, compresi i poteri privati<sup>5</sup> e dunque dovrebbe vedere il procedimento amministrativo aperto all'intervento di qualunque soggetto interessato in un'ottica di massima inclusività.

La partecipazione del privato al procedimento, come da ultimo configurata, attiene a quella che autorevole dottrina ha configurato come democrazia partecipativa<sup>6</sup>, quale modello che prevede la possibilità che il

---

<sup>2</sup> Sulle diverse funzioni della partecipazione: S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1971, pp. 25 ss.; J-P. FERRIER, *La participation des administrés aux décisions de l'administration*, in *Rev. droit publ.*, 1974, pp. 663-690; A. ANGIULI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale*, Jovene, Napoli, 1986; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991; P. M. VIPIANA-F. FRACCHIA, *Osservazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo e tutela delle parti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, pp. 346 ss.; S. FANTINI, *La partecipazione al procedimento e le pretese partecipative*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il diritto amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 83 ss.; M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, n. 12:1, 2004, pp. 59-88; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010; T. BONETTI, *La partecipazione strumentale*, Bologna University Press, Bologna, 2022, pp. 21 ss.

<sup>3</sup> Viste da un'altra prospettiva, le tre funzioni del principio partecipativo rappresentano il riflesso dei modi in cui possiamo intendere, nel suo complesso, il procedimento amministrativo: procedimento contraddittorio; procedimento-istituzione; procedimento-collaborazione. Così F. SAIITA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. COGNETTI ET. AL. (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 246 ss.

<sup>4</sup> Nell'ottica di una visione non solo garantistica ma anche collaborativa della partecipazione, dove la partecipazione del privato è utile ad arricchire il patrimonio informativo di cui gode l'autorità decidente si veda: Cons. St., Sez. IV, 23 ottobre 1959, n. 1004; Cons. St., Sez. V, 11 maggio 2004, n. 2004. In dottrina: S. COGNETTI, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo*, ESI, Napoli, 1987; R. BINDI, *Modelli tradizionali e modelli convenzionali per la partecipazione del privato all'esercizio di attività istituzionalmente assunte dalla pubblica amministrazione*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Giuffrè, Milano, 1987.

<sup>5</sup> Così: U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, p. 101.

<sup>6</sup> In Italia le prime teorizzazioni sul principio partecipativo in senso democratico si devono a Feliciano Benvenuti e risalgono alla seconda metà del '900. L'amministrazione prospettata dall'autore è un'amministrazione totalmente diversa da quella sino a quel momento conosciuta: da un'amministrazione di autorità, dove l'autorità statale era portatrice di interessi pubblici contrapposti agli interessi individuali e collettivi, si passa ad una amministrazione dove soggetto pubblico e privato collaborano e dialogano nel procedimento che poi conduce l'amministrazione alla decisione finale. Questo nuovo assetto, nel pensiero benvenutiano, è legittimato e imposto dalla Costituzione. Si vedano: F.

cd. chiunque, se interessato, prenda parte al procedimento in considerazione del particolare legame che lo lega al territorio nel quale la decisione dell'amministrazione andrà ad insistere e che necessariamente lo riguarderà<sup>7</sup>.

Il concetto di democrazia partecipativa è nato e si è sviluppato fuori dai nostri confini nazionali<sup>8</sup>, interessando in particolare la materia ambiente<sup>9</sup>; fondamentali per l'affermazione del tema sono stati gli

---

BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, pp. 1 ss.; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 118 ss.; ID., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, 1978, pp. 6 ss. Nella teorizzazione della partecipazione del privato al procedimento, Benvenuti compie un ulteriore passo in avanti quando, superando l'idea del cittadino mero spettatore e considerandolo alla stregua di co-amministratore, segna il passaggio dall'odierna democrazia a quella che lui chiama demarchia. Cfr. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994. Scrive l'A.: «l'ammissione sempre più ampia del cittadino all'esercizio della funzione amministrativa è il passo ulteriore da compiere per la realizzazione di una autentica realtà non solo di democrazia rappresentativa ma anche di demarchia o democrazia partecipativa» e ancora «il principio della libertà attiva comporta una profonda modificazione nella concezione del rapporto tra cittadino e autorità che qualifica ogni società organizzata con la conseguenza che la attività amministrativa non deve più vedere i cittadini come semplici destinatari ma come autentici coamministranti», così in «*Disegno dell'amministrazione Italiana. Linee e prospettive*», Padova, 1996, p. 52.

<sup>7</sup> In dottrina si è arrivati a teorizzare una nuova situazione giuridica sostanziale: l'interesse comune. Titolare dell'interesse comune in quanto «espressione del vivere insieme in un determinato ambito spaziale», non è la collettività ma tutti quei soggetti interessati alla cura, alla protezione e alla salvaguardia del medesimo bene, oggetto delle varie fattispecie legittimanti. Così V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2014, pp. 3-36.

Il fondamento giuridico dell'interesse comune si rinviene nell'art. 118 co. 4. In base al principio di sussidiarietà orizzontale l'interesse comune assume una propria connotazione giuridica e si configura «come interesse proprio di ogni singolo cittadino in quanto membro della collettività territoriale, titolare di uno specifico interesse alla preservazione, alla gestione e al godimento delle relative risorse territoriali (in relazione all'ambiente, al paesaggio, allo spazio urbano, ecc.)». Così S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 300.

<sup>8</sup> In Italia, oltre alle elaborazioni di Benvenuti, un apporto significativo nella ricostruzione della teoria partecipativa nell'accezione democratica è rappresentato dagli studi di Mario Nigro. L'amministrazione necessitava di essere trasformata e modernizzata e questo, secondo l'Autore, era possibile solo attraverso la partecipazione; «la scelta amministrativa non doveva più essere monopolio dell'elemento burocratico, ma divenire un prodotto di questo e dell'elemento partecipativo, realizzando una vera e propria spartizione della potestà amministrativa fra il titolare burocratico e la pluralità dei consociati», così R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2010, p. 667. Nigro ebbe la possibilità di far confluire le proprie idee in una proposta di legge dato che fu presidente della sottocommissione «per la revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi», istituita con d.P.C.m. 3 dicembre 1983, che portò prima il governo Craxi e successivamente, una volta caduto, il governo Goria alla presentazione alla Camera della proposta di legge denominata «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». Nell'analizzare il disegno di legge emerge chiaramente cosa l'Autore intendesse per partecipazione. In particolare, l'art. 7 dello schema del d.d.l. prevedeva l'introduzione dell'istruttoria pubblica per l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesaggistici, per le centrali energetiche e per l'esecuzione di opere pubbliche. L'istruttoria pubblica, che assumeva nell'idea di Nigro i tratti dell'inchiesta pubblica era delineata come luogo dove consentire la massima partecipazione del cittadino all'attività amministrativa. Tutti coloro che ne avevano interesse potevano prendere parte alle riunioni che dovevano essere organizzate dall'ufficio procedente, prima dell'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesaggistici. Per approfondimenti, in particolare: M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, pp. 225 ss.

<sup>9</sup> L'ambiente rappresenta il settore nel quale è stata maggiormente avvertita la necessità di far partecipare i privati alle decisioni pubbliche. In dottrina si è parlato del diritto ambientale come di un «diritto sonda», intendendo come in questo ambito il legislatore abbia introdotto strumenti e adottato politiche sperimentali, che in caso di rendimento positivo potrebbero essere trasferite in altre branche del diritto. Democraticità ed efficienza della decisione pubblica risultano aspetti indissolubilmente legati nel diritto ambientale e per ridurre le distanze tra decisore pubblico e soggetto privato (che spesso sfociano in conflitto) la soluzione potrebbe risiedere proprio nella possibilità di far partecipare al procedimento quei soggetti sui quali tali decisioni ricadono. Si va verso una nuova *governance* ambientale per gestire

*input* provenienti dagli ordinamenti sovranazionali. La Convenzione di Aarhus<sup>10</sup> ha per la prima volta sancito il dovere in capo agli Stati firmatari di facilitare e incoraggiare la partecipazione del pubblico<sup>11</sup> alle decisioni in materia ambientale, scegliendo di non vincolarli a introdurre nei propri ordinamenti nazionali determinati strumenti partecipativi, bensì indicando loro criteri e principi che un istituto deve necessariamente avere per essere inserito nel novero degli strumenti di democrazia partecipativa<sup>12</sup>. Il trattato si limita dunque a configurare una sorta di archetipo di strumento partecipativo senza fornire alcun esempio di pratica partecipativa.

Per poter analizzare l'evoluzione del dibattito pubblico statale nell'ordinamento italiano e in particolare per comprendere se effettivamente la partecipazione che promuove può configurare la funzione democratica sopra delineata è indispensabile dar conto dei requisiti minimi che devono informare le procedure partecipative e quindi tratteggiare le linee dell'archetipo partecipativo che la Convenzione di Aarhus suggerisce.

Rispetto ai soggetti, è fondamentale rispettare il principio di massima inclusività, in base al quale deve essere data la possibilità di intervenire nel procedimento a chiunque si trovi a conoscenza di un sapere utile al fine della decisione. Lo scopo perseguito dal principio in oggetto è quello di mettere al centro le comunità territoriali. La possibilità estesa al “*quisque de populo*” di intervenire consente di andare oltre il coinvolgimento dei soli titolari di interessi giuridicamente qualificati: il soggetto privato partecipa al procedimento in quanto fa parte di una comunità che si identifica con quel territorio esprimendo il suo pensiero (informato) circa le sorti dell'ambiente che lo circonda.

---

problematiche complesse che da sempre attanagliano l'ambiente. Per approfondimenti: R. FERRARA, *Introduzione al Diritto Amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2014; M. CALABRÒ, *La prevenzione della cattiva amministrazione attraverso l'esercizio dei diritti di accesso e partecipazione: il caso dei procedimenti in materia di ambiente*, in S. TUCCILLO (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadino dopo la legge 124 del 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

<sup>10</sup> La Convenzione di Aarhus rappresenta la tappa fondamentale nel percorso che ha portato all'affermazione di questa forma di democrazia, affrontando per la prima volta in termini completi e organici il tema della partecipazione dei privati alle scelte pubbliche in materia ambientale. Il trattato, aperto alle sottoscrizioni il 25 giugno 1998, propone un modello fondato su tre pilastri che disciplinano, rispettivamente, il diritto di accesso all'informazione ambientale, il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale. Dei tre pilastri quello che qui interessa è il secondo e, nello specifico, gli artt. 6-7-8 che regolamentano la partecipazione del pubblico: alle decisioni relative ad attività specifiche; a piani, programmi e politiche in materia ambientale; all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti, di applicazione generale.

<sup>11</sup> La Convenzione di Aarhus, all'art. 4 co. 4 definisce il pubblico come «una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone».

<sup>12</sup> Il contributo mira ad analizzare il dibattito pubblico nazionale quale strumento attuativo della partecipazione in senso democratico dunque non si soffermerà ad analizzare la partecipazione al procedimento delineato dalla l. 241/1990. Per approfondimenti sul contraddittorio procedimentale si vedano: F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo* (dal processo al procedimento con pluralità di parti), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato*, Giuffrè, Milano, 1996; F. TRIMARCHI, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2000, pp. 627 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1152-1169; A. CARDONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1, 2009, pp. 231 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *Federalismi.it*, N. 5, 2015.

Un altro aspetto da considerare nella configurazione del modello giuridico attiene al “tempo della partecipazione”, ossia la fase del procedimento amministrativo nel quale è più opportuno che si inserisca l’istituto partecipativo. È fondamentale che la partecipazione del privato sia garantita sin dall’inizio «quando tutte le alternative sono ancora praticabili<sup>13</sup>»; se intervenisse in uno stato troppo avanzato del procedimento risulterebbe inutile ai fini della decisione della p.a. che, con alta probabilità, si sarebbe già formata<sup>14</sup>.

Affinché la collaborazione del privato si sostanzi in un intervento ragionato e pertinente rispetto all’oggetto della decisione è indispensabile che l’amministrazione metta a disposizione tutte le informazioni utili attraverso un linguaggio non tecnico fruibile anche dai “non addetti ai lavori”<sup>15</sup>.

Circa le modalità di partecipazione, al privato deve essere garantita la possibilità di presentare osservazioni, pareri, analisi e fornire informazioni in forma scritta o in modalità orale attraverso audizioni o indagini pubbliche<sup>16</sup>.

Com’è emerso in altri ordinamenti che hanno sperimentato strumenti atti a realizzare la partecipazione democratica<sup>17</sup>, risulta indispensabile altresì che l’istituto partecipativo sia gestito e organizzato da un soggetto terzo che si trovi in una posizione di indipendenza e neutralità rispetto al Governo e all’amministrazione proponente l’opera. È necessario che l’organo/soggetto non prenda una posizione

---

<sup>13</sup> Così l’art. 6, par. 4, Convenzione di Aarhus.

<sup>14</sup> Quello che si mira ad evitare è uno spreco di tempo e risorse. La partecipazione in uno stato troppo avanzato del procedimento porterebbe l’amministrazione a perseverare con la propria idea avendo già speso tempo nella sua elaborazione e altresì configurerebbe lo strumento partecipativo come un passaggio obbligato ma inutile ai fini della decisione dato il convincimento dell’amministrazione.

<sup>15</sup> Si deve immaginare che alla procedura partecipativa prendano parte anche soggetti che non hanno particolari competenze tecniche e dunque è fondamentale che questi abbiano accesso a tutte informazioni indispensabili (ad es. l’attività proposta; la decisione o il progetto da adottare; l’autorità pubblica decidente; modalità, luoghi e tempi di svolgimento della procedura; una descrizione sommaria delle diverse alternative prese in considerazione dall’amministrazione; ecc.). Così l’art. 6, par. 4.

<sup>16</sup> Così l’art. 6, par. 7, Convenzione di Aarhus.

<sup>17</sup> Il riferimento va, in particolare, alla *Commission nationale du débat public*, autorità amministrativa indipendente che gestisce il *débat public* francese e altresì all’Autorità per la partecipazione, organo indipendente eletto dal Consiglio regionale che in Toscana gestisce il dibattito pubblico regionale. Sul dibattito pubblico francese: J. CAILLOSE, *Enquête public et Protection de l’Environnement*, in *Actualité Juridique-Droit Administratif*, vol. 11, n. 2, 1986, pp. 152 ss.; J. P. COLSON, *Le réforme des enquêtes publiques en France*, in *Rev. jur. De l’environnement*, n. 2, 1993, pp. 223-230; M. BONINI, *Fra “Procédure administrative contentieuse” e “Procédure administrative non contentieuse”: l’esperienza francese*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione, Modelli europei a confronto*, Milano, 2001, pp. 123 ss.; B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, n. 42/2006, pp. 2322 ss.; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica: il modello dell’inchiesta e le suggestioni provenienti dai sistemi europei*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1-2, 2012, pp. 321 ss.; M. DELL’OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell’ordinamento italiano*, in *Diritti Comparati*, n. 7/2017; P. PATRITO, *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Aracne, Roma, 2018; M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l’environnement francese*, in *DPCE online*, n. 2, 2019, pp. 1179-1207ss.; P.M. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019; G. PEPE, *L’inchiesta pubblica quale modulo partecipativo*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2019, pp. 197 ss.; ID, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un’analisi comparata*, CEDAM, Padova, 2020.

rispetto alle alternative possibili e alle opinioni che emergono in sede partecipativa; diversamente al privato potrebbe sorgere il lecito dubbio che il suo intervento sia una mera formalità e che sia inutile ai fini della decisione finale.

Da ultimo, rispetto ai risultati della partecipazione, la Convenzione all'art. 6, par. 8, specifica che le parti devono tenere conto dei risultati della partecipazione dei soggetti privati, secondo il principio di adeguatezza ed effettività. Il processo partecipativo deve terminare con un documento di sintesi che dia conto di ciò che è avvenuto e illustri le possibili strade percorribili e le opzioni alternative rispetto alla decisione che la p.a. si appresta a prendere. Nonostante il momento della partecipazione e quello della decisione siano ben distinti e considerando che spetta solo alla pubblica amministrazione competente per legge assumere la decisione finale, la Convenzione sottolinea come l'amministrazione debba necessariamente esplicitare le ragioni che l'hanno condotta ad assumerla, prevedendo uno specifico obbligo di motivazione a suo carico.

### 3. L'introduzione del dibattito pubblico nazionale

Dopo vari tentativi<sup>18</sup>, il dibattito pubblico nazionale è stato introdotto in Italia dall'art. 22 del d.lgs. 50/2016<sup>19</sup> e dunque la scelta è stata di inserirlo all'interno del Codice degli appalti<sup>20</sup>. Affinché l'istituto

---

<sup>18</sup> Prima dell'istituzionalizzazione del dibattito pubblico nel 2016, varie proposte di legge avevano tentato di introdurre strumenti di democrazia partecipativa. Nel 2012 il Governo Monti, attraverso il disegno di legge del 30 ottobre, aveva provato ad introdurre la consulta pubblica per opere di interesse strategico; la proposta di legge è naufragata a causa della conclusione della legislazione. Il 30 marzo 2013, l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, istituì il Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali con il fine preciso di elaborare proposte volte ad individuare misure dirette ad affrontare la crisi economica e del sistema istituzionale che in quel momento stava vivendo l'Italia. Nella relazione finale del 12 aprile 2013 il gruppo di lavoro individua come elemento indispensabile per un rinnovamento della democrazia, il potenziamento dei diritti partecipativi dei cittadini. L'auspicio era di introdurre nel nostro ordinamento il dibattito pubblico prendendo ad esempio il *débat public* francese. L'allora ministro delle Infrastrutture Lupi e quello dell'Ambiente Orlando si erano mostrati favorevoli all'introduzione di strumenti di democrazia partecipativa, tuttavia, anche in questo caso, data la caduta anticipata del governo non ci fu nemmeno il tempo di arrivare ad una proposta di legge. L'ultima proposta di legge fu quella dell'allora presidente della VIII Commissione permanente Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati Ermete Realacci, del 14 maggio 2013. Anche qui si auspicava l'introduzione di uno strumento partecipativo, in particolare, guardando all'istituto d'oltralpe, del dibattito pubblico nazionale. Come per le altre proposte di legge, anche in questo caso, il d.l. non ha visto la luce a causa della caduta anticipata del Governo. Oltre ai testi normativi, per approfondimenti si veda: M. VITTORI, *Dibattito Pubblico anche in Italia: la svolta per una politica non abituata a decidere*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013, pp. 7 ss.

<sup>19</sup> Sul punto si vedano: M. IMMORDINO, *Commento all'art. 22*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 195 ss.; D. ANSELMINI, *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D. P. C. M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2017, pp. 1 ss.; V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018; C. LOMBARDI – A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *Amministrazioneincammino.it*, luglio 2018, pp. 15 ss.

<sup>20</sup> Rispetto alla "collocazione" del dibattito pubblico, il legislatore aveva tre opzioni possibili. Poteva scegliere di inserirlo all'interno del Codice dell'ambiente, dove si trova disciplinata l'inchiesta pubblica; poteva prevedere una disciplina *ad hoc* sulla partecipazione, una sorta di legge quadro che, riprendendo la Convenzione di Aarhus, dettasse i principi di riferimento utili ai vari livelli di governo; da ultimo poteva, come poi è stato, inserirlo all'interno del codice degli appalti. Le strade percorribili sottintendono logiche diverse che attribuiscono un peso diverso all'istituto. Scegliere il codice degli appalti garantisce una maggiormente la trasparenza amministrativa, aspetto senza dubbio che il dibattito mira a garantire.

divenisse effettivamente operativo si è dovuto attendere il d.P.C.m. n. 76/2018 che ha provveduto ad inquadrare il nuovo strumento partecipativo<sup>21</sup>, definendolo il «processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi [...] organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento»<sup>22</sup>, articolato in incontri di informazione, approfondimento e discussione finalizzati alla raccolta di proposte da parte di «cittadini, associazioni, istituzioni»<sup>23</sup>.

Il dibattito pubblico nazionale aveva, e come vedremo ha tuttora, ad oggetto i progetti di fattibilità, ovvero i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere<sup>24</sup>. La partecipazione democratica si aveva quindi nella prima fase della progettazione, quella di fattibilità tecnico-economica, dunque in uno stadio del procedimento nel quale nessuna scelta è irreversibile e l'infrastruttura può essere messa in discussione tanto da poter decidere anche di non realizzarla<sup>25</sup>.

In merito ai soggetti ammessi a partecipare al dibattito, il d.P.C.m., all'art. 8 co. 2, prevedeva la partecipazione di cittadini, associazioni e istituzioni. La previsione della partecipazione (*uti singuli*) dei cittadini, letta a sistema con la prescrizione che ammetteva i cittadini elettori a richiedere il dibattito facoltativo<sup>26</sup>, rispettava a pieno il principio di inclusività e consentiva la configurazione della partecipazione nell'accezione democratica<sup>27</sup>.

---

Una disciplina generale *ad hoc*, piuttosto che la sistemazione all'interno del Codice dell'ambiente avrebbero senza dubbio premiato la ratio dello strumento: garantire la partecipazione del privato alle decisioni attinenti alla materia ambiente. Per approfondimenti: A. AVERARDI, *Il nuovo codice dei contratti. L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, pp. 436 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>21</sup> Va precisato che il d.P.C.m. ha di fatto dettato la disciplina del dibattito pubblico date le scarse previsioni contenute all'interno dell'art. 22 del vecchio Codice degli appalti. Tuttavia il d.P.C.m. rimandava ad un successivo decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, organo competente della gestione della procedura partecipativa. Si è dovuto attendere il 30 dicembre 2020 per avere il decreto n. 627, che per l'appunto istituendo la Commissione rendeva effettivamente operativo lo strumento partecipativo.

<sup>22</sup> Il nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36/2023, che abroga e sostituisce il precedente d.lgs. 50/2016 non da una definizione di dibattito pubblico.

<sup>23</sup> Così l'art. 2 del d.P.C.m. in commento.

<sup>24</sup> Così prevedeva l'art. 1 co.1 del d.P.C.m. 76/2018. Previsione riformulata, ma di fatto inalterata nei contenuti, dall'art. 3 dell'allegato I 6 del d.lgs. 36/23.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 23, come modificato dal correttivo al codice avvenuto con il d.lgs. n. 56/2017, la progettazione in caso di dibattito pubblico poteva essere scissa in due fasi. La prima fase è quella del documento di fattibilità delle alternative progettuali, la seconda è rappresentata dal vero e proprio progetto di fattibilità tecnica ed economica. L'art. 1 del d.P.C.m. n. 76/2018, richiamando entrambi i documenti, prevedeva la possibilità di instaurare il dibattito fino alla conclusione della progettazione di fattibilità.

<sup>26</sup> Previsione contenuta nell'art. 3 co.3 lett. d) e e) d.P.C.m. 76/2018.

<sup>27</sup> La Convenzione di Aarhus aveva lasciato le maglie ancora più larghe prevedendo, tra i criteri ispiratori, la partecipazione del «pubblico»; termine quest'ultimo che senza dubbio prescinde da qualsivoglia *status*, anche da quello di cittadino. Vi sono legislatori che, nel configurare strumenti partecipativi, hanno maggiormente seguito le indicazioni della Convenzione. Il riferimento va innanzitutto al legislatore francese che all'art. 7 de la *Charte de l'environnement*, nell'individuare i soggetti ammessi a partecipare al *débat public* parla in generale di «persone». Ma volendo rimanere entro i confini nazionali, basti guardare al dibattito pubblico della regione toscana che, all'art. 2 l.r. 46/2013, apre alla partecipazione di cittadini residenti, stranieri, apolidi, regolarmente residenti nel territorio regionale ed altresì alle persone che qui lavorano, studiano o soggiornano. Ovviamente si ha una maggiore inclusività ma ci troviamo anche di fronte a

Sin qui la normativa nazionale era perfettamente in linea con le direttive della Convenzione: si prevedeva uno strumento partecipativo che si innestava all'inizio del procedimento, dunque in grado di influenzare la decisione della p.a. e aperto anche alla partecipazione del cittadino come singolo.

I limiti emergevano invece dall'analisi delle prescrizioni riguardanti le soglie dimensionali oltre le quali scattava l'obbligo di indire la procedura e in relazione all'organo deputato alla gestione dello strumento partecipativo.

Rispetto alle soglie dimensionali, l'art. 1 co.1 del d.P.C.m. rinviava all'art. 22 del d.lgs. 50/2016 ai sensi del quale il dibattito pubblico doveva essere necessariamente attivato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore per le opere elencate all'interno dell'allegato 1 del Codice<sup>28</sup>. Oltre al dibattito pubblico obbligatorio, l'art. 3 co.3 del d.P.C.m. prevedeva quello facoltativo<sup>29</sup> «per le stesse opere di cui all'allegato 1, di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima». Si trattava di soglie molto alte, tanto che lo stesso Consiglio di Stato, nel parere n. 359 del 12 febbraio 2018, reso in riferimento allo schema del d.P.C.m. n. 76/2018, mosse una critica in tal senso, ritenendo le soglie così alte «da finire per rendere, nella pratica, minimale il ricorso a tale istituto» e suggerì un loro ridimensionamento al fine di renderlo maggiormente operativo. Il suggerimento non fu colto in sede di approvazione del decreto e questo rappresentava un depotenziamento dell'istituto<sup>30</sup>.

L'altro aspetto della normativa che destava non poche perplessità riguardava i soggetti scelti per la programmazione e gestione del dibattito pubblico. I compiti principali, a partire dalla sua indizione, erano

---

strumenti oramai collaudati dove il legislatore, dopo una prima sperimentazione, è intervenuto più volte per correggere il funzionamento dello strumento e renderlo maggiormente rispondente all'archetipo delineato della Convenzione di Aarhus.

<sup>28</sup> La tabella indicava una serie di opere specificando la soglia dimensionale, data dall'ampiezza dell'opera e dal suo valore economico, superata la quale era obbligatorio prevedere il dibattito pubblico. A titolo esemplificativo: in caso di costruzione di un nuovo aeroporto, il dibattito era obbligatorio qualora l'intervento avesse riguardato «nuovi terminali passeggeri o merci, o nuove piste di atterraggio e decollo superiori ai millecinquecento metri di lunghezza e comunque con un valore di investimento complessivo superiore a 200 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti».

<sup>29</sup> Nel caso di dibattito pubblico facoltativo, oltre all'attivazione diretta da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, era previsto che la richiesta potesse essere inoltrata a questi anche: della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri interessati alla realizzazione dell'opera; da un Consiglio regionale o del Consiglio di una Provincia o di una Città metropolitana o da un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati all'opera; da uno o più Consigli comunali o Unioni di Comuni territorialmente interessati all'opera, se nel complesso rappresentativi di almeno centomila abitanti; da almeno cinquantamila cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento; da almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi riguardanti le isole con non più di centomila abitanti e il territorio di Comuni di montagna.

<sup>30</sup> È vero che il legislatore aveva previsto una procedura facoltativa accanto all'obbligatoria, ma quando si analizza un simile istituto è fondamentale considerare anche la storia e il contesto di riferimento nel quale lo strumento opererà. Senza dubbio l'Italia non è tra quei paesi nei quali si può affermare essersi formata negli anni una cultura partecipativa, come ad esempio è successo in Francia. Prevedere soglie così elevate nel dibattito obbligatorio rappresentava senza dubbio un primo, grande ostacolo all'affermazione dell'istituto.



affidati alla stazione appaltante, evidente soggetto di parte<sup>31</sup>; ad affiancarla nell'organizzazione della procedura partecipativa c'erano la commissione nazionale di dibattito pubblico (CNDP) e il coordinatore del dibattito pubblico.

La CNDP che in altri ordinamenti, nazionali e regionali, rappresenta il soggetto indipendente cui è affidato il compito di gestire in autonomia l'intera procedura partecipativa, a norma del d.P.C.m. 76/2018, era configurata come un organo governativo, incardinato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e formato per due terzi da soggetti scelti da quest'ultimo. Oltre al rischio di parzialità, che contraddistingueva anche il secondo degli organi deputati alla gestione del dibattito, evidenti problemi risiedevano nel ruolo marginale che le veniva riservato, considerando che le funzioni attribuitele si limitavano al monitoraggio della procedura partecipativa e alla proposta di raccomandazioni per il corretto svolgimento del dibattito<sup>32</sup>. Anche in questo caso, come per le soglie dimensionali, il Consiglio di Stato nel medesimo parere si era espresso negativamente rispetto ai compiti affidati alla Commissione, sostenendo la necessità di implementarli e sottolineando che, se non corretto, questo profilo di criticità avrebbe potuto vanificare l'operatività del dibattito pubblico<sup>33</sup>.

Il coordinatore del dibattito pubblico, infine veniva nominato dalla stazione appaltante dopo che questa aveva comunicato alla CNDP l'avvio della procedura di dibattito. Le funzioni attribuitegli dall'art. 6 co. 6 d.P.C.m. 76/2018 erano senza dubbio rilevanti dato che riguardavano la progettazione delle modalità di svolgimento del dibattito. Spettava al coordinatore stabilire i temi oggetto di discussione e le modalità di partecipazione alla procedura, stilare il calendario degli incontri e garantire che a questi prendessero parte soggetti esperti della materia oggetto di dibattito, gestire il sito internet del dibattito e dare conto delle comunicazioni che riguardavano la procedura, infine redigere la relazione conclusiva. Dati i compiti assegnatigli, sarebbe stato opportuno configurarlo come organo indipendente: al pari delle altre figure esaminate, la scelta è ricaduta su soggetti individuati dal Ministro competente per materia tra i suoi dirigenti<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 5 dell'allegato I6 del nuovo codice dei contratti pubblici, che ripropone quasi integralmente le prescrizioni contenute nell'art. 7 del d.P.C.m. 76/2018, la stazione appaltante è incaricata della stesura della relazione di progetto dell'opera, documento che ricopre un ruolo fondamentale ai fini del confronto tra i vari soggetti dato che in essa «è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici», così il co. 1 lett. a). Viene inoltre previsto che la stazione appaltante partecipi attivamente ai lavori di dibattito e fornisca il supporto necessario a soddisfare i quesiti che sorgono durante la procedura e che, infine, in qualità di soggetto proponente l'opera, a seguito della relazione finale stilata dal responsabile del dibattito (ex coordinatore), rediga il documento conclusivo nel quale «evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte», così il co. 1 lett. f).

<sup>32</sup> I compiti della CNDP sono indicati nell'articolo 4 co. 6 del d.P.C.m.

<sup>33</sup> Cons. St., parere 12 febbraio 2018 n. 359, p. 5.

<sup>34</sup> Così l'art. 6 co. 3 d.P.C.m. 76/2018.

La partecipazione prevista nella procedura di dibattito pubblico per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali vedeva la p.a. dialogare con il privato seguendo schemi nuovi e più aggiornati rispetto a quelli sino a quel momento conosciuti in Italia. Tuttavia per configurare la partecipazione democratica sarebbe stato indispensabile apportare i correttivi sopra evidenziati, suggeriti anche dal Consiglio di Stato. Sin da ora si può anticipare che tali correttivi non sono stati apportati e si è assistito invece, a partire dalla normativa volta ad affrontare l'emergenza sanitaria data dall'epidemia da COVID-19 sino alla riconfigurazione del dibattito ad opera del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023, a vari interventi che pian piano hanno comportato una regressione dell'istituto, sino a comprometterne la natura.

#### **4. Le modifiche all'istituto partecipativo introdotte dalla normativa emergenziale**

La crisi economica seguita alla pandemia da COVID-19 ha acuito la necessità di accelerazione e sburocratizzazione delle procedure quale premessa indispensabile per la ripresa economica del Paese. La semplificazione amministrativa è diventata una priorità indiscussa ritenendo sempre meno rinviabile la necessità di ottenere un'amministrazione più semplice, competente e digitale.

Il primo intervento normativo a porsi concretamente nell'ottica della realizzazione di tali obiettivi è stato il d.l. 76/2020 c.d. "decreto semplificazioni"<sup>35</sup> che, nello specifico, ha evidenziato quali prioritarie le prescrizioni volte a: riformare la disciplina dei contratti pubblici al fine di incentivare investimenti in infrastrutture e servizi; misurare i procedimenti e individuare le responsabilità così da combattere la burocrazia difensiva e incentivare gli amministratori ad agire; promuovere l'interoperabilità delle banche dati pubbliche al fine di accelerare la digitalizzazione.

In particolare, al fine di realizzare la semplificazione in materia di contratti pubblici<sup>36</sup>, ai sensi dell'art. 8 co. 6-*bis* della l. 120/2020 di conversione, con modificazioni, del d.l. 76/2020, veniva prevista la possibilità di derogare al dibattito pubblico «in considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e delle conseguenti esigenze di accelerazione dell'iter autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città o sull'assetto del territorio, sino al 31 dicembre 2023 [...]». La Regione, infatti, su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, poteva autorizzare quest'ultima a procedere direttamente agli studi di fattibilità tecnico-economica e alle successive fasi progettuali evitando la procedura di dibattito pubblico.

La previsione ammettendo la possibilità, *tout court*, di derogare al dibattito in ragione dell'emergenza sanitaria e delle conseguenti esigenze di accelerare l'iter autorizzativo delle grandi opere, sembra avvalorare la maggiore critica mossa all'istituto, e più in generale agli strumenti di democrazia partecipativa, cioè che

<sup>35</sup> Sul tema: C. CONTESSA, *Le novità del "decreto semplificazioni", ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un "codice"?*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6, 2020, pp.757 ss.

<sup>36</sup> Questa la rubrica del Capo I, Titolo I del decreto in commento.

rappresenti un aggravio per il procedimento amministrativo. La deroga non operava in automatico, spettando alla regione, di volta in volta, il compito di effettuare il bilanciamento tra gli interessi coinvolti e decidere se in nome della semplificazione amministrativa, e dunque della necessità di abbreviare i tempi del procedimento, procedere direttamente allo studio di fattibilità tecnico economica o al contrario, se data la particolare rilevanza sociale dell'opera e l'impatto che questa aveva per l'ambiente, fosse stato necessario procedere con il dibattito.

L'ipotesi di una deroga fa sorgere dei dubbi se guardiamo la configurazione del dibattito pubblico italiano. La procedura partecipativa, che dura massimo quattro mesi, riguarda opere di importanti dimensioni la cui realizzazione, ragionevolmente, non si espletterà in tempi brevi; è difficile pensare che la Regione, nella ponderazione tra i vari interessi in gioco, per ragioni di ripresa economica, avrebbe potuto far pesare l'allungamento dei tempi del procedimento dovuti al dibattito a tal punto da arrivare ad escluderlo.

Per rispondere alle devastanti conseguenze economiche legate alla pandemia si è reso indispensabile anche l'intervento dell'Unione Europea. Nello specifico questa ha predisposto il *Next Generation EU* (NGEU)<sup>37</sup>, un programma di vasta portata all'interno del quale sono previsti investimenti e riforme finalizzate ad accelerare la transizione ecologica e digitale, a migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e a conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Sulla scia del decreto semplificazioni, ma con una maggiore incisività, è intervenuto il d.l. 77/2021 c.d. decreto *governance* PNRR, attraverso il quale sono state introdotte all'interno dell'ordinamento italiano un ampio novero di disposizioni finalizzate a rendere il sistema amministrativo nazionale in grado di recepire gli obiettivi che sono stati fissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Il NGEU è uno strumento per il rilancio dell'UE approvato dal Consiglio Europeo il 18 luglio 2020. Il programma ha un valore che si aggira intorno a 750 miliardi di euro ed è incorporato nel bilancio settennale 2021-2022 del valore di circa 1.800 miliardi di euro. Come si evince dal nome il piano è proiettato sulle nuove generazioni dell'Ue.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia, si sviluppa lungo sei missioni: "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura"; "Rivoluzione Verde e Transizione ecologica"; "Infrastrutture per una Mobilità sostenibile"; "Istruzione e ricerca"; "Inclusione e Coesione"; "Salute". Per poter garantire il raggiungimento di questi obiettivi il PNRR prevede un sistema di riforme strutturali che possiamo suddividere in: riforme orizzontali, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano e che sono idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese; riforme abilitanti, ossia interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese; infine riforme settoriali contenute all'interno delle singole missioni, ossia misure che si sostanziano in innovazioni normative inerenti a specifici ambiti di intervento che hanno come fine quello di introdurre regimi regolatori e procedurali maggiormente efficienti nei rispettivi ambiti settoriali.

<sup>38</sup> Sulla natura del PNRR e per approfondimenti e sui vincoli giuridici per gli Stati membri che da questo derivano si veda: M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere Giur.*, n. 8-9, 2021, pp. 1025 ss. Per una prospettiva comparata sui PNRR nazionali si veda: P. CLARIZIA, *et.al.*, *I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 2021, pp. 1137 ss.

Il decreto *governance* PNRR contiene le prime riforme da attuare in Italia a fronte dei finanziamenti ricevuti a livello europeo<sup>39</sup>. Il decreto in commento, seguendo uno schema operativo già utilizzato in precedenza nel d.l. n. 32/2019<sup>40</sup> (il c.d. decreto sblocca-cantieri) e nel d.l. 76/2020, prescrive misure che possiamo definire settoriali, extracodicistiche e a tempo<sup>41</sup>. Le disposizioni introdotte hanno lo scopo di consentire alle pubbliche amministrazioni una migliore attuazione e una più adeguata gestione delle previsioni contenute nel PNRR; in particolare si tratta di misure a carattere organizzativo e amministrativo e di disposizioni che incidono direttamente sulle *policies* di settore.

All'interno del decreto *governance* PNRR gli interventi diretti a snellire e velocizzare le procedure amministrative sono articolati su più livelli. Accanto a misure di semplificazione a carattere orizzontale, che integrano e prolungano la durata delle disposizioni precedentemente introdotte dal d.l. n. 76/2020, sono presenti specifiche misure di semplificazione delle procedure amministrative di determinati settori, quali ad esempio le procedure per le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica e il dissesto idrogeologico<sup>42</sup>. Infine sono presenti misure volte ad introdurre procedure speciali per alcuni investimenti previsti nel PNRR tra le quali rientrano anche quelle finalizzate a modificare il funzionamento del dibattito pubblico nazionale<sup>43</sup>.

Il d.l. n. 77/2021 ha apportato rilevanti modifiche al dibattito pubblico, seppur limitatamente a determinate tipologie di opere. Nello specifico con l'art. 46 co. 1 il legislatore è intervenuto sui dibattiti pubblici inerenti alla realizzazione di opere di particolare complessità o di rilevante impatto previste nell'art. 44 co. 1<sup>44</sup> dello stesso decreto e per la realizzazione di opere finanziate, anche parzialmente, con

---

<sup>39</sup> Il piano presentato dall'Italia contiene un pacchetto dal valore complessivo di 221,1 miliardi di euro (191,5 miliardi finanziati dal NGEU; 30,6 miliardi finanziati da un Piano complementare approvato il 15 aprile 2021 predisposto dal Governo attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio).

<sup>40</sup> Per approfondimenti: R. DE NICTOLIS, *Le novità sui contratti pubblici recate dal D.L. n. 32/2019 "sblocca cantieri"*, in *Urbanistica e appalti*, n. 4, 2019, pp. 443 ss.

<sup>41</sup> Come è stato osservato tale tecnica normativa determina l'introduzione di un vasto numero di disposizioni settoriali che portano ad una marginalizzazione del "Codice degli appalti" essendo difficile per l'interprete una riconduzione a sistema dei vari interventi legislativi. Per approfondimenti C. CONTESSA, *La nuova governance del PNRR e gli interventi in tema di contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6, 2021, pp. 751 ss.

<sup>42</sup> La semplificazione dei singoli procedimenti viene considerata dal PNRR come un obiettivo non di breve termine ma di medio-lungo periodo. Oltre al d.l. 77/2021 ulteriori misure sono state introdotte dal d.l. 121/2021 e dal d.l. 152/2021.

<sup>43</sup> Sulle novità in tema di semplificazione amministrativa apportate dal PNRR italiano e più in generale dagli interventi normativi che si sono succeduti dal 2020 ad oggi: C.P. SANTACROCE, *PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2023, pp. 335 ss.

<sup>44</sup> L'art. 44 co. 1 rimanda a determinate tipologie di opere/interventi contenuti nell'allegato IV dello stesso d.l. 77/2021. Nello specifico queste sono: la realizzazione dell'asse ferroviario Palermo-Catania- Messina; il potenziamento della linea ferroviaria Verona-Brennero (opere di adduzione); realizzazione della linea ferroviaria Salerno- Reggio Calabria; la realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto e Roma-Pescara; il potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara; la realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro (Campania); la messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio); gli interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto Adriagateway); la realizzazione della Diga foranea di Genova.

le risorse del PNRR e del PNC<sup>45</sup>. Il primo periodo prescrive che, limitatamente a tali interventi, il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, su proposta della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, provvede ad individuare «soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico inferiori a quelle previste dall'Allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76<sup>46</sup>». Il decreto 442 del 12 novembre 2021, recependo le prescrizioni contenute nel decreto legge, ha provveduto ad abbassare le soglie dimensionali oltre le quali scatta l'obbligo di indire la procedura di dibattito<sup>47</sup>.

Tuttavia, la vera novità del decreto *governance* PNRR è rappresentata dall'introduzione, nel secondo periodo dell'art. 46 co. 1, del dibattito pubblico "semplificato" per gli interventi di cui all'art. 44 co. 1 e per quelli finanziati con risorse PNRR e PNC. In particolare la semplificazione si sostanzia in una riduzione dei tempi della procedura, prevedendo che i termini ordinari vengano dimezzati della metà e che la sua durata massima non superi i quarantacinque giorni, a fronte dei centoventi dell'ordinaria.

Per quanto concerne le fasi, i soggetti ammessi a partecipare e gli organi deputati alla gestione, la procedura semplificata<sup>48</sup> ricalca quella ordinaria antecedente al Codice dei contratti del 2023<sup>49</sup>. In particolare, ai sensi dell'art. 46 co. 1, nei casi in cui è obbligatorio svolgere la procedura di dibattito pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice (o l'ente aggiudicatore) provvede ad avviare il dibattito dandone comunicazione alla CNDP e al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici<sup>50</sup>. La commissione ha quattro giorni di tempo per verificare la documentazione che le è stata presentata; il termine si interrompe nel momento in cui questa ritenga indispensabile una integrazione della documentazione, che deve avvenire sempre entro tre giorni<sup>51</sup>. L'esito positivo della valutazione deve essere comunicato dalla CNDP

---

<sup>45</sup> Sin da ora possiamo anticipare che le misure introdotte dal decreto *governance* PNRR sono state fatte salve dal nuovo Codice dei contratti che, all'art. 40 co. 7, fa salve le previsioni che riguardano il dibattito pubblico inerenti agli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC. Dunque nel descrivere le prescrizioni introdotte dall'art. 46 utilizzeremo il presente in quanto ancora vigenti.

<sup>46</sup> Quando è stato emanato il d.l. 77/2021 era ancora vigente il precedente Codice dei contratti e dunque viene da se che il riferimento va alla disciplina di dibattito pubblico prevista dall'art. 22 d.lgs. 50/2016 e dal d.P.C.m. 76/2018.

<sup>47</sup> Il decreto contiene in allegato una tabella che nella colonna di sinistra indica la tipologia di opera e in quella di destra indica le soglie dimensionali oltre le quali è obbligatorio indire il dibattito. Ad esempio in caso di "Tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza", per le opere di cui all'art. 44 co.1 e per quelle finanziate dal PNRR, la soglia dimensionale è "Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e comunque con un valore di investimento superiore a 400 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti". Mentre per le opere diverse da quelle di cui sopra, la soglia rimane quella indicata nell'allegato 1 del d.P.C.m. 76/2018 e dunque "Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e comunque con un valore di investimento superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti".

<sup>48</sup> La procedura di dibattito pubblico semplificato schematizzata è contenuta all'interno della Raccomandazione n. 2 della CNDP, rinvenibile all'interno del sito del [Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile](#).

<sup>49</sup> Come avremo modo di vedere di seguito il dibattito, nella nuova formulazione contenuta nel Codice dei contratti pubblici del 2023 introduce importanti modifiche all'istituto.

<sup>50</sup> La comunicazione di avvio della procedura deve contenere: l'intenzione di avviare la procedura; il progetto di fattibilità tecnico-economica dell'opera; l'indicazione di uno o più soggetti che rappresenteranno l'amministrazione in sede di dibattito.

<sup>51</sup> Il termine di tre giorni della procedura semplificata corrisponde a sette giorni nel dibattito pubblico ordinario.

all'amministrazione aggiudicatrice che entro tre giorni deve provvedere all'indizione del dibattito pubblico. Nei quarantacinque giorni successivi alla comunicazione, l'amministrazione deve provvedere alla nomina del coordinatore del dibattito pubblico e alla redazione del dossier di progetto<sup>52</sup>. Entro quindici giorni<sup>53</sup> dalla sua nomina, il coordinatore deve presentare alla CNDP il documento di progetto del dibattito nel quale sono indicate tutte le informazioni attinenti alla gestione della procedura. Nei quindici giorni<sup>54</sup> successivi all'ultimo incontro di discussione, spetta sempre al coordinatore redigere la relazione conclusiva, cioè il documento fondamentale per le sorti del dibattito, in quanto proprio alla luce delle informazioni che sono contenute al suo interno l'amministrazione aggiudicatrice formulerà il progetto definitivo. Dalla relazione si devono evincere le posizioni assunte dai privati durante gli incontri pubblici e dunque le proposte, le critiche e i suggerimenti sul progetto di fattibilità e sull'opera emerse nel corso del dibattito pubblico. Dopo l'avvenuta pubblicazione della relazione conclusiva, l'amministrazione aggiudicatrice ha trenta giorni<sup>55</sup> di tempo per definire il dossier conclusivo. Questo documento indica la scelta della stazione appaltante sulle sorti dell'opera e dunque la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le eventuali ragioni alla base del non accoglimento delle proposte emerse in sede di dibattito pubblico. La procedura semplificata può avere una durata massima di quarantacinque giorni<sup>56</sup> che decorrono dalla pubblicazione del *dossier* di progetto.

## 5. Prime parziali conclusioni

Pare opportuno trarre qui delle prime, parziali, conclusioni dato che le prescrizioni dell'art. 46 co. 1 rimangono vigenti, essendo fatte salve dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

Le novità introdotte con il decreto *governance* PNRR – soglie dimensionali più basse per certe tipologie di opere, una procedura abbreviata di dibattito pubblico che si affianca alla ordinaria – forniscono spunti interessanti per analizzare il rapporto tra il principio di partecipazione e la semplificazione amministrativa. La previsione di soglie dimensionali più basse è senza dubbio apprezzabile in quanto risolve uno degli aspetti di maggiore criticità dell'istituto. Seppur limitatamente ad alcune tipologie di opere, prevedere soglie più basse oltre le quali scatta l'obbligatorietà del dibattito comporta lo svolgimento della procedura partecipativa più frequentemente e consente la partecipazione del "chiunque" in un numero maggiore di procedimenti attinenti alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali.

Maggiori perplessità sorgono in merito all'abbreviazione dei tempi dato che la prescrizione va ad incidere maggiormente il rapporto tra i due principi. La previsione di una procedura di dibattito pubblico

---

<sup>52</sup> Novanta giorni nella procedura ordinaria.

<sup>53</sup> Trenta giorni nella procedura ordinaria.

<sup>54</sup> Trenta giorni nella procedura ordinaria.

<sup>55</sup> Novanta giorni nella procedura ordinaria.

<sup>56</sup> Nella procedura ordinaria il termine era di quattro mesi.

semplificata, se da un lato realizza in pieno lo scopo primario del d.l. n. 77/2021, ossia la semplificazione della procedura; dall'altro lato senza dubbio va a comprimere il principio di partecipazione.

Nel parere n. 855 del primo aprile 2016<sup>57</sup>, il Consiglio di Stato definiva il dibattito pubblico «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» e soprattutto sottolineava come l'istituto partecipativo «assicura una maggiore accettazione sociale dell'opera, previene contenzioso, accelera la realizzazione dell'opera stessa»<sup>58</sup>, classificandolo dunque come uno strumento di semplificazione. Emerge come il Supremo Consesso ritiene essenziale la partecipazione delle collettività locali nelle scelte inerenti alla realizzazione di grandi infrastrutture tanto da considerare il dibattito uno strumento deflattivo del contenzioso che, consentendo la partecipazione del privato nella realizzazione dell'opera, comporta una maggiore accettazione della stessa e di conseguenza una riduzione dei conflitti.

Nel successivo parere n. 359/2018 la Commissione speciale del Consiglio di Stato sottolineava come lo schema del d.P.C.m. 76/2018 rappresentasse «un contemperamento tra l'esigenza di non allungare troppo i tempi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale e quella di dare effettività al coinvolgimento dei cittadini, dei portatori di interessi e delle amministrazioni interessate dalla realizzazione dell'opera». Dunque per la commissione i tempi della procedura ordinaria sono idonei a garantire un bilanciamento tra l'esigenza di prendere parte alla procedura partecipativa e la necessità di non aggravare il procedimento amministrativo prevedendo tempi troppo lunghi. I termini del dibattito pubblico come disciplinato dal d.P.C.m. 76/2018 garantiscono la celerità del procedimento amministrativo volto alla realizzazione dell'opera senza ledere l'effettiva partecipazione al dibattito.

L'istituzionalizzazione di un dibattito semplificato mina l'equilibrio tra i due principi. Senza dubbio è importante che il dibattito e in generale qualsiasi strumento partecipativo non aggravi il procedimento amministrativo, ma è altrettanto importante che nel momento in cui viene concessa la possibilità di partecipare al procedimento siano garantiti i giusti tempi per farlo. La previsione di una procedura che sia espletata in quarantacinque giorni garantisce il primo aspetto ma vi sono forti perplessità sul fatto che riesca a fare altrettanto con le garanzie partecipative. La stessa Convenzione di Aarhus all'art. 6 paragrafo 3 sostiene che per consentire ai soggetti interessati una partecipazione consapevole ed informata e dunque non solo formale deve essergli garantito un ragionevole lasso di tempo per potersi informare in vista dell'intervento.

---

<sup>57</sup> Primo parere del Consiglio di Stato sul dibattito pubblico reso in riferimento allo schema del d.lgs. 50/2016.

<sup>58</sup> Cons. St., parere primo aprile 2016 n. 855, cit. p. 47.

Uno degli aspetti fondamentali nella previsione di estendere a “chiunque” la possibilità di prendere parte alla procedura di dibattito è che il soggetto privato sia in possesso di tutte le informazioni necessarie. Affinché la sua partecipazione sia ragionata e rappresenti un apporto utile al procedimento è fondamentale garantirgli tempi idonei per la formazione: si tratta di materie tecniche (progettazione di grandi opere infrastrutturali), di informazioni complesse, non facili da assimilare, dove spesso è richiesto che alle discussioni prendano parte esperti che mettono a disposizione del privato le proprie conoscenze. Lo strumento nasce con il fine precipuo di consentire la partecipazione delle comunità territoriali che saranno maggiormente incise dalla realizzazione dell’opera. Il forte impatto ambientale che segue alla costruzione di una infrastruttura fa sì che entrino in gioco anche altri diritti legati all’ambiente e alla salute: il problema non è circoscrivibile alla sola questione partecipativa ma finisce per intaccare altre situazioni giuridicamente rilevanti.

Per questa ragione il bilanciamento non deve riguardare solo la partecipazione del privato fine a sé stessa, da un lato, e la semplificazione procedimentale finalizzata alla ripresa economica, dall’altro, ma deve necessariamente prendere in considerazione anche il diritto alla salute e il diritto ad un’ambiente salubre. Considerando che i tempi della procedura ordinaria<sup>59</sup>, come sottolineato anche dal Consiglio di Stato, sono tali da garantire l’effettività della partecipazione, le tempistiche previste dalla procedura semplificata determinano un forte sbilanciamento nell’equilibrio tra i due principi a favore della semplificazione. Come vedremo di seguito il dibattito pubblico semplificato rimane un istituto ad esaurimento dato che il nuovo codice salva la disciplina per i soli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Il discorso vale anche per l’attuale procedura ordinaria dato che i tempi di espletamento del dibattito sono sempre gli stessi, vale a dire 120 giorni.

<sup>60</sup> Il co. 7 dell’art. 40 D.lgs. 36/2023 prevede che «resta ferma la disciplina prevista da specifiche disposizioni di legge per il dibattito pubblico afferente agli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021». Il legislatore non menziona gli interventi di cui all’art. 44 co.1 per i quali è indispensabile un chiarimento. Nella nota n. 45 abbiamo avuto modo di vedere che l’art. 44 co. 1 rimanda ad un elenco di interventi puntuali descritti nell’allegato IV del decreto *governance* PNRR. Dal sito della CNDP risulta che alcuni dibattiti pubblici inerenti detti interventi sono stati espletati, alcuni sono tutt’ora in corso, mentre altri non si sono realizzati. Ci si chiede dunque, nel silenzio del legislatore che non li menziona nel co. 7 che fa salva la procedura semplificata, se per questi ultimi interventi si debba rinviare alla procedura ordinaria oppure appunto alla semplificata. In considerazione del fatto che le previsioni dell’art. 46 co. 1 risultano ad oggi in vigore e del principio per cui *lex specialis derogat generali*, si deve considerare operativo il dibattito pubblico semplificato per tutte le fattispecie di cui all’art. 46 co. 1 e dunque anche per i residui interventi da realizzare contenuti nell’allegato IV.

## 6. Il nuovo dibattito pubblico

Con l'art. 40 e l'allegato I6<sup>61</sup> del nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36/2023, si è intervenuti nuovamente a modificare la disciplina del dibattito pubblico nazionale sulle grandi opere infrastrutturali<sup>62</sup>. La legge delega, all'art. 1, co. 2 lett. o, nel dettare i principi cui il legislatore doveva attenersi per regolamentare il dibattito, ne rimarcava la natura partecipativa chiedendo una revisione e semplificazione della disciplina finalizzata a rendere le scelte dell'amministrazione più in linea con i bisogni della collettività e a rendere più celeri e meno conflittuali le procedure che portano alla realizzazione di tali scelte<sup>63</sup>. Veniva richiesto uno strumento maggiormente partecipativo in modo tale da condurre l'amministrazione ad una scelta progettuale più condivisa che eviti situazioni di conflittualità e renda il procedimento che porta alla realizzazione dell'opera più celere<sup>64</sup>.

Passando ad analizzare il dibattito pubblico nella nuova disciplina e tenendo ben a mente i caratteri distintivi di un istituto atto a realizzare la funzione democratica della partecipazione, ci concentreremo sugli aspetti che il legislatore delegato ha modificato rispetto alla disciplina precedente<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Ai sensi dell'art. 40 co. 2 l'allegato I6 sarà abrogato a decorrere dall'entrata in vigore di un regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dell'ambiente e della e della sicurezza energetica e il Ministro della cultura. L'art. non precisa tuttavia entro quando tale regolamento dovrà essere adottato.

<sup>62</sup> Sul dibattito pubblico, come disciplinato dal nuovo codice dei contratti pubblici, si veda: C.P. SANTACROCE, *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 45 ss.

<sup>63</sup> In particolare si legge «revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse».

<sup>64</sup> Da sempre la realizzazione di grandi opere ha visto scontrarsi due visioni tra di loro antagonistiche. Da una parte abbiamo il decisore pubblico che opera al fine di promuovere lo sviluppo del Paese, vuoi sotto il profilo occupazionale vuoi sotto il profilo della crescita economica. Dall'altra, si trova il cittadino, o più correttamente il privato che per diverse ragioni e anche senza avere una posizione qualificata, differenziata è legato al territorio che interessa la realizzazione dell'opera, che invece è maggiormente attento alle conseguenze che l'infrastruttura potrebbe avere per l'ambiente e per la salute. Alla base di questo rapporto conflittuale sta l'approccio DAD (decidi, annuncia, difendi), utilizzato dal soggetto pubblico per addivenire alla decisione finale inerente alle opere da realizzare. Il metodo DAD si basa su uno schema decisionale sostanzialmente accentrato che se, da un lato, tende a snellire il procedimento riducendo il numero degli attori coinvolti e dunque i tempi di approvazione del progetto, dall'altro lato contribuisce a creare conflitti con i privati che vengono totalmente estromessi da una decisione che di fatto andrà ad impattare sulla loro salute e sull'ambiente nel quale vivono. Seguendo questo modello, la p.a. prende in autonomia la decisione, successivamente annuncia la scelta fatta in conformità a quanto previsto per legge e infine, a seguito di un'eventuale reazione negativa da parte dei soggetti sui quali la decisione stessa ricade, la difende ugualmente in virtù dei costi già sostenuti. Il malessere dei privati generato dall'utilizzo del metodo "decidi, annuncia, difendi" è spesso alla base di fenomeni di opposizione delle comunità locali interessate dalla realizzazione dell'opera. Tra i vari fenomeni oppositivi il più noto è il NIMBY (Not in My Back Yard, letteralmente: non nel mio giardino). Per approfondimenti: D. UNGARO, *Eco-Governance. I costi della non partecipazione*, in R. SEGATORI (a cura di), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea. II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 175 ss.; C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. ARENA – F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, CEDAM, Padova, 2011, pp. 205 ss.; M. VITTORI, *Dibattito Pubblico anche in Italia: la svolta per una politica non abituata a decidere*, in *Amministrazione in Cammino*, maggio 2013, pp. 7 ss.; D. ANSELMINI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, n. 21, 2016, pp. 1 ss.

<sup>65</sup> La procedura ricalca sostanzialmente quella prevista dalla precedente normativa e dunque il dibattito pubblico si apre con la pubblicazione sul sito della stazione appaltante della relazione contenente il progetto dell'opera e l'analisi di

Il quarto comma dell'art. 40, rispetto ai soggetti che possono prendere parte alla procedura di dibattito pubblico, elimina la prescrizione che prevedeva la partecipazione del cittadino *uti singulus*. Ai sensi del co. 4 possono partecipare «le amministrazioni statali interessate alla realizzazione dell'intervento, le regioni e gli altri enti territoriali interessati dall'opera, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento». La scelta del legislatore delegato è stata estromettere dal dibattito pubblico i singoli, così come le associazioni e i comitati occasionali, lasciando ai soli enti pubblici e ai gruppi organizzati la possibilità di partecipare.

L'altra importante novità riguarda il soggetto deputato ad organizzare e gestire la procedura di dibattito. Il precedente codice assegnava tale compito a tre soggetti, la stazione appaltante, la CNDP e il coordinatore del dibattito pubblico, fra i quali la prima aveva un ruolo preminente. Nella formulazione del nuovo codice l'organizzazione e gestione della procedura partecipativa è assegnata alla stazione appaltante e al responsabile del dibattito pubblico, la cui figura ricalca quella del coordinatore essendo, ai sensi dell'art. 4 dell'allegato I6, un soggetto individuato tra i dipendenti del Ministero competente per materia o della stazione appaltante o un professionista privato scelto da quest'ultima tramite appalto di servizi. Lo stesso discorso vale per i compiti attribuitigli, che di fatto sono gli stessi che in precedenza svolgeva il coordinatore<sup>66</sup>.

La stazione appaltante esce rafforzata dalla revisione del dibattito effettuata dal legislatore delegato. Oltre ai compiti già previsti dalla precedente normativa, il nuovo Codice dei contratti pubblici conferma il dibattito pubblico facoltativo e riserva la possibilità di avviare la procedura alla sola stazione appaltante, eliminando dunque gli altri soggetti pubblici e i 50.000 elettori cui in precedenza era accordata tale prerogativa<sup>67</sup>. Questa riserva assume un'importanza strategica in considerazione del fatto che le soglie

---

fattibilità delle eventuali alternative progettuali (art. 40 co. 3). La procedura di dibattito può durare massimo 120 giorni (art. 40 co. 5) prorogabili, in caso di comprovata e motivata necessità di ulteriori due mesi (allegato I6, art. 6 co. 2). La partecipazione si sostanzia nella possibilità, da parte dei soggetti legittimati, di cui si darà conto di seguito, di presentare osservazioni e proposte entro 60 giorni dalla pubblicazione del progetto dell'opera (art. 40 co. 4). Possono essere previsti, se il responsabile lo prevede, incontri che di norma si svolgono in modalità telematica, salva la possibilità, in via eccezionale di svolgerli in presenza (allegato I6, art. 4, co. 3 lett. a)). Le proposte e osservazioni presentate sono sintetizzate dal responsabile nel documento finale ed il responsabile, ai sensi dell'art. 40 co. 5 può indicare quelle meritevoli di essere accolte. La relazione conclusiva è pubblicata sul sito della stazione appaltante. Ai sensi dell'art. 40 co. 6 la valutazione degli esiti della procedura spetta alla stazione appaltante che, entro due mesi dalla ricezione della relazione, pubblica il documento finale dal quale emergerà la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche apportate al progetto e le ragioni che l'hanno condotta ad accogliere o meno eventuali proposte.

<sup>66</sup> L'art. 4 dell'allegato I6 d.lgs. 36/2023 nell'elencare i compiti assegnati al responsabile del dibattito individua gli stessi che l'art. 6 del d.P.C.m. 76/2018 attribuiva al coordinatore, ad eccezione della lettera e) che prevedeva la segnalazione alla CNDP di eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito.

<sup>67</sup> Il dibattito pubblico, sia nella precedente che nell'attuale disciplina, si distingue in obbligatorio e facoltativo. Il dibattito pubblico obbligatorio si ha quando vengono superate le soglie dimensionali indicate nella tabella 1 dell'allegato I6 (prima contenute nell'allegato 1 del d.P.C.m. 76/2018), in questo caso la stazione appaltante è obbligata ad indire la procedura. Per ciò che concerne il dibattito facoltativo va fatto un distinguo. Nella precedente normativa, ai sensi dell'art. 3 co. 3 d.P.C.m. 76/2018, era previsto che «per le opere di cui all'Allegato 1, di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima», la stazione appaltante indiceva il dibattito dietro sua iniziativa oppure su richiesta: a) della

dimensionali oltre le quali scatta l'obbligo di indire la procedura di dibattito pubblico sono rimaste sostanzialmente le stesse.

L'aspetto più rilevante rimane l'aver eliminato la Commissione nazionale per il dibattito pubblico dalla terna dagli organi competenti alla gestione e organizzazione dell'istituto partecipativo, con non pochi problemi di coordinamento, in quanto l'organo risulta tuttora funzionante per i dibattiti "semplificati" previsti dalla disciplina emergenziale di cui abbiamo dato conto nel paragrafo precedente<sup>68</sup>. Di fatti il co. 7, art. 40, del nuovo Codice fa salva la disciplina prevista da specifiche disposizioni di legge sul dibattito pubblico per gli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC di cui al d.l. 59/2021<sup>69</sup>.

## 7. Conclusioni: alcune brevi riflessioni sul futuro dell'istituto

Le modifiche apportate dal codice hanno ulteriormente privato l'istituto di caratteri che appaiono indispensabili per la sua configurazione come strumento di democrazia partecipativa.

I limiti mostrati dal dibattito pubblico nella prima formulazione erano, senza dubbio, facilmente rivedibili<sup>70</sup> e la delega offriva l'occasione giusta per porvi rimedio. La disciplina che detta il nuovo codice non solo non ha apportato modifiche migliorative ma sembra aver ulteriormente indebolito lo strumento.

---

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 co. 1 dell'art. 40 del nuovo Codice dei contratti prevede che la sola stazione appaltante, salvi i casi di dibattito obbligatorio previsti dall'allegato I6, possa indire la procedura di dibattito pubblico (facoltativo) se lo ritiene opportuno in ragione della rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio.

<sup>68</sup> All'interno della pagina internet dedicata alla [commissione nazionale per il dibattito pubblico](#) è possibile reperire il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 22/05/2023 con il quale il Ministro nel nominare il nuovo presidente della CNDP, prevede al co. 2 art. 2 che «L'incarico è espletato fino all'esaurimento delle residue attività di direzione della Commissione per i dibattiti pubblici in corso di svolgimento e ha, altresì, ad oggetto i dibattiti pubblici relativi a interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse PNRR e del PNC, secondo quanto disposto dall'articolo 40 comma 7 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici", e fino al 31 dicembre 2026, ferma restando la facoltà di scioglimento anticipato del rapporto».

<sup>69</sup> Ad oggi rimane la doppia configurazione del dibattito pubblico. Da un lato si ha la procedura semplificata, ad esaurimento, per opere infrastrutturali finanziate con il PNRR e il PNC, che prevede tempi dimezzati rispetto alla ordinaria (versione pre Codice del 2023), vede tra i soggetti organizzatori la CNDP e ammette a partecipare anche il cittadino *uti singulus*; dall'altro lato si ha la nuova procedura ordinaria di dibattito pubblico che, oltre ai limiti previsti nella precedente normativa ossia soglie dimensionali molto elevate e parzialità e non indipendenza dell'organo deputato alla gestione, viene ulteriormente depotenziata eliminando la CNDP ed estromettendo il cittadino dai possibili partecipanti alla procedura.

<sup>70</sup> Questa affermazione è figlia dell'analisi delle vicissitudini attinente al dibattito pubblico in Francia e in Toscana. A fronte delle prime leggi con le quali è stato introdotto il dibattito pubblico, il legislatore d'oltralpe e quello toscano sono intervenuti nuovamente, a distanza di qualche anno e quindi dopo aver visto operare l'istituto, per apporre i dovuti correttivi utili a rendere maggiormente performante l'istituto.

Sono due gli aspetti che destano maggiori perplessità. Rimane, innanzitutto, la critica circa l'indipendenza dei soggetti coinvolti nella gestione della procedura. Invece di rinforzare il ruolo della CNDP<sup>71</sup> si è optato per la sua eliminazione e, a fronte di una sostituzione formale del coordinatore con il responsabile<sup>72</sup>, vengono implementate le competenze della stazione appaltante che ad oggi risulta la sola a poter indire il dibattito facoltativo. Data la decisione di non abbassare le soglie dimensionali delle opere obbligatoriamente soggette a dibattito pubblico, la situazione che si prospetta è di un dibattito che dovrà essere indetto obbligatoriamente solo in rari casi, rimanendo nella facoltà del soggetto promotore dell'intervento la scelta di procedere (o meno) con il facoltativo.

Vi è poi un'ulteriore considerazione da fare circa le regole fissate dall'art. 40 co. 1 per l'esercizio di tale facoltà, nello specifico nella previsione secondo cui la stazione appaltante può indire il dibattito «in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio» e «garantendone in ogni caso la celerità». Queste precisazioni risultano superflue e finiscono per gravare l'amministrazione di un onere motivazionale non necessario.

La funzione democratica della partecipazione trova il suo fondamento proprio sul fatto che l'intervento che l'amministrazione si appresta a realizzare ha un forte impatto sociale, ambientale e territoriale da qui l'apertura del procedimento al "chiunque"; accostare a questo concetto (inutilmente ribadito) quello della celerità è fuorviante e mina le basi del dibattito pubblico, che necessariamente come già sottolineato in precedenza necessita dei suoi tempi per essere efficace.

Le prescrizioni contenute nell'art. 40 vanno necessariamente lette alla luce di uno dei nuovi principi ispiratori del codice, il principio del risultato<sup>73</sup>, che ai sensi dell'art. 1 «costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento» e «criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto»<sup>74</sup>.

Si tratta di comprendere, dunque, come leggere il dibattito pubblico e più in generale il principio di partecipazione (democratica) alla luce del principio del risultato. Come specifica l'art. 1 risultato va inteso come buon andamento; buon andamento non è solo celerità, semplificazione, non aggravio del procedimento, efficienza ed economicità, quindi realizzazione tempestiva dell'opera ma anche diritto ad una buona amministrazione che mira a ponderare i vari interessi in gioco al fine di garantire un risultato

---

<sup>71</sup> Si ricorda il parere del Consiglio di Stato n. 359 del 2018.

<sup>72</sup> Si tratta infatti di un mero cambio di nome: da coordinatore del dibattito pubblico a responsabile del dibattito pubblico.

<sup>73</sup> Sui principi del nuovo codice dei contratti pubblici si veda: M. CALABRÒ – G. CLEMENTE DI SAN LUCA – A. CONTIERI – A. DE SIANO – P. FORTE – M. INTERLANDI – F. LIGUORI – S. PERONGINI – A. RALLO – R. SPAGNUOLO VIGORITA – M. R. SPASIANO – M. TIBERI, *Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici* Editoriale Scientifica, 2023. In particolare sul principio del risultato, *ivi*, M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, pp. 11 ss.

<sup>74</sup> Il nuovo Codice elenca dall'art. 1 all'art. 12 i principi applicabili ai contratti pubblici. In particolare i primi tre principi ossia risultato (1), fiducia (2) e accesso al mercato (3), vengono definiti "super" principi in quanto ai sensi dell'art. 4 «Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3».

utile per la collettività. Nel bilanciamento d'interessi la tempestività nella realizzazione dell'opera non può elidere completamente la partecipazione democratica al procedimento<sup>75</sup>. La stazione appaltante quando si troverà a decidere se procedere con il dibattito dovrà tenere ben a mente le varie "facce" assunte dal principio del risultato o meglio del buon andamento e pensare che un elevato dissenso sull'opera da realizzare necessariamente comporterà delle conseguenze, fra cui l'allungamento dei tempi. Ricordiamo che lo stesso Consiglio di Stato nel 2016 definiva lo strumento come deflattivo del contenzioso<sup>76</sup>. Tuttavia la previsione che desta maggiori perplessità è l'eliminazione della partecipazione del cittadino, *uti singulus*, alla procedura di dibattito pubblico in quanto lede il principio portante della democrazia partecipativa, quello di inclusività<sup>77</sup>. La scelta risulta ancor meno condivisibile dopo aver analizzato le relazioni conclusive sui dibattiti pubblici nazionali che sono stati svolti in Italia<sup>78</sup> e aver letto la relazione alle Camere resa dalla CNDP sull'istituto<sup>79</sup>. Da queste emerge non solo che i privati hanno preso parte alla procedura partecipativa ma soprattutto la bontà del loro intervento dal momento che, a seguito dei vari scambi intervenuti tra i partecipanti, la stazione appaltante è arrivata ad integrare o modificare il progetto iniziale sottoposto a dibattito: «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 più o meno distanti rispetto al progetto originario», queste le parole della Commissione Nazionale a due anni dall'effettiva operatività dell'istituto. Guardando ad esempio al primo dibattito pubblico svolto, relativo alla diga foranea di Genova, dal *dossier* conclusivo redatto dall'Autorità di Sistema Portuale emerge come la stazione appaltante, recependo alcune proposte fatte durante gli incontri, abbia accettato la richiesta di realizzare l'ingresso in diga da levante modificando così il progetto di fattibilità tecnico economica<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> La partecipazione configurata dell'art. 40 non assolve la funzione democratica. L'istituto come disciplinato nel nuovo codice degli appalti non rispetta i criteri dettati dalla Convenzione di Aarhus che chiaramente sottolinea come un istituto per poter essere considerato di democrazia partecipativa deve rispettare la massima inclusività aprendo alla partecipazione del cd. "chiunque". La previsione del nuovo codice, che apre alla partecipazione di enti pubblici e di associazioni riconosciute, non è sufficiente a configurare un istituto di democrazia partecipativa.

<sup>76</sup> Il riferimento è al parere n. 855 del 2016.

<sup>77</sup> Rispetto al punto in questione, va registrata la tesi secondo la quale l'esclusione della partecipazione del singolo non lede le fondamenta dell'istituto del dibattito pubblico considerando positivamente il recupero del filtro della partecipazione attraverso forme associative come previsto dall'art. 9 della l. n. 241/1990.

<sup>78</sup> Ad oggi in Italia risultano essere terminati 14 dibattiti pubblici mentre 6 ancora in corso di svolgimento. Le relazioni finali e più in generale le informazioni sulle procedure sono reperibili all'interno dei siti dedicati alle opere, tuttavia per avere un quadro completo generale si rimanda alla pagina dedicata alla [CNDP](#). Per approfondimenti sull'operatività del dibattito pubblico nazionale si veda: N. PETRUCCO, *Il dibattito pubblico alla prova dei fatti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2022.

<sup>79</sup> Tra i compiti della CNDP c'era anche quello di redigere una relazione rivolta alle Camere sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte nel biennio precedente. Ricordando che la commissione è stata istituita solo nel 2020, e che dunque il dibattito pubblico ha iniziato ad operare in seguito a tale nomina, quella redatta nel 2022 è la prima relazione stilata dalla CNDP.

<sup>80</sup> Tutte le informazioni sul dibattito pubblico sono consultabili all'interno del sito dedicato alla [diga foranea di Genova](#).

L'importanza della partecipazione della collettività locale al dibattito pubblico è stata colta anche dalla Corte Costituzionale che, pronunciandosi per la prima volta sull'istituto e riprendendo le parole utilizzate dal Consiglio di Stato nel parere n. 855/2016, lo ha definito una «fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione» e «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»<sup>81</sup>.

Volendo trarre delle conclusioni è possibile sostenere che lo schema partecipativo alla base del nuovo dibattito pubblico esclude la partecipazione al procedimento in funzione democratica e quindi la sua collocazione tra gli strumenti di democrazia partecipativa.

La scelta di escludere la partecipazione dei singoli e l'eliminazione della CNDP disattendono le prescrizioni contenute nella legge delega, che postulava un rafforzamento del dibattito volto a tenere maggiormente in considerazione le comunità territoriali coinvolte dalla realizzazione delle opere, ma anche i risultati positivi ottenuti. Ricordando che l'Italia con l. n. 108/2001 ratificando la Convenzione di Aarhus si è impegnata a dargli piena attuazione, ad oggi non risultano operativi in materia ambientale istituti di democrazia partecipativa ricalcanti l'archetipo da questa configurato.

Le riflessioni sulla nuova procedura di dibattito pubblico rimangono tuttavia parziali in quanto il co. 2 dell'art. 40 prevede che l'allegato I6 sarà abrogato a seguito dell'entrata in vigore di un regolamento emanato con d.P.C.m. su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministro della cultura. Il nuovo regolamento potrà apportare delle modifiche per superare alcune criticità dell'istituto ma, in considerazione del fatto che non ci si trova di fronte ad una delega a riscrivere la norma e che l'articolo 40 di per sé disciplina vari aspetti (portanti) del dibattito pubblico, certamente non si può immaginare una sua totale riconfigurazione.

---

<sup>81</sup> Si tratta della sent. Corte Cost. n. 235/2018 con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5 e 7 della legge regionale pugliese sulla partecipazione (l.r. 28/2017) che prevedevano la possibilità di svolgere dibattito pubblico regionale su opere statali dando così luogo ad una duplicazione delle procedure partecipative. Nello specifico la citazione è tratta dal punto 6.1 del Considerato in diritto. Per approfondimenti si veda P.M. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2020, pp. 679 ss.; ID, *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale. Commento alla sent. Corte Cost. 235/2018*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019.