
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer

ne introdotta dal co. 9 *bis*, inserito dal d.lgs. 31-12-2024, n. 209, in attesa di un futuro decreto ministeriale, il funzionamento del Comitato verrà disciplinato dal d.m. 21-3-2017 del Ministero dell'interno ("Individuazione delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti prioritari per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa e istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un apposito Comitato di coordinamento"). ■ Sempre all'art. 39, co. 9, fa ora riferimento, a seguito della conversione con l. 26-5-2023, n. 58, anche l'art. 4, co. 8 *bis*, d.l.

31-3-2023, n. 35, contenente la normativa speciale prevista per la realizzazione del «collegamento stabile» tra **Sicilia e Calabria**. ■ Sempre con riferimento a opere specifiche, 8 l'art. 30, d.l. 17-5-2022, n. 50 (convertito con l. 15-7-2022, n. 91), così come modificato dal d.l. 22-4-2023, n. 44 (convertito con l. 21-6-2023, n. 74) prevede l'applicazione delle procedure e delle modalità di cui all'art. 39, co. 9, anche per le **infrastrutture** e gli **insediamenti prioritari connessi** all'organizzazione e allo svolgimento dei **Giochi olimpici e paraolimpici invernali Milano-Cortina 2026**.

40 Dibattito pubblico. 1. *Salvi i casi di dibattito pubblico obbligatorio indicati nell'allegato I.6, la stazione appaltante o l'ente concedente può indire il dibattito pubblico, ove ne ravvisi l'opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio, garantendone in ogni caso la celerità.*

2. [...].

3. *Il dibattito pubblico si apre con la pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente di una relazione contenente il progetto dell'opera e l'analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali.*

4. *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 statuari, sono interessati dall'intervento, possono presentare osservazioni e proposte entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione di cui al comma 3.*

5. *Il dibattito pubblico si conclude, entro un termine compatibile con le esigenze di celerità, comunque non superiore a centoventi giorni dalla pubblicazione di cui al comma 3, con una relazione, redatta dal responsabile del dibattito pubblico e contenente una sintetica descrizione delle proposte e delle osservazioni pervenute, con l'eventuale indicazione di quelle ritenute meritevoli di accoglimento. La relazione conclusiva è pubblicata sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente.*

6. *Gli esiti del dibattito, ivi comprese eventuali proposte di variazione dell'intervento, sono valutati dalla stazione appaltante o dall'ente concedente ai fini dell'elaborazione del successivo livello di progettazione.*

7. *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.*

8. *L'allegato I.6 disciplina:*

a) *i casi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio;*

b) *le modalità di partecipazione e di svolgimento del dibattito pubblico;*

c) *le modalità di individuazione e i compiti del responsabile del dibattito pubblico;*

d) *gli eventuali contenuti ulteriori della relazione iniziale e di quella conclusiva del procedimento di dibattito pubblico.*

SOMMARIO: I. Generalità. - II. Quadro normativo. - III. Il dibattito pubblico: profili generali e nozione. - IV. La disciplina del dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti pubblici: a) il riparto delle previsioni fra l'art. 40 e l'allegato I.6; - V. (segue) b) le principali novità; - VI. (segue)

c) l'oggetto e le opere interessate; - VII. (segue) d) i soggetti e i compiti; - VIII. (segue) e) avvio, svolgimento e conclusione; - IX. (segue) f) le ricadute. - X. Spese del dibattito. - XI. Rapporto fra la disciplina statale e quella regionale in tema di dibattito pubblico. - XII. Discipline speciali interferenti: a) art. 8, co. 6 *bis*, d.l. 16-7-2020, n. 76; - XIII. (segue) b) art. 46, d.l. 31-5-2021, n. 77; - XIV. (segue) c) art. 5, co. 1 e 10, lett. c), d.l. 17-5-2022, n. 50; - XV. (segue) d) art. 6, co. 1, d.l. 16-6-2022, n. 68; - XVI. (segue) e) art. 1, co. 464, l. 29-12-2022, n. 197.

1 I. Generalità. ■ L'articolo dà attuazione all'art. 1, co. 2, lett. o), **legge di delega** 21-6-2022, n. 78, indicante fra i principi e i criteri direttivi la revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e

2 dibattito pubblico. ■ La previsione dell'istituto **non** trova un **diretto ancoraggio** nelle direttive 14/23/UE, 14/24/UE e 14/25 UE, anche se ad avviso del CdS (*Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, III, *Relazione agli articoli e agli allegati*, Roma, 2022, 58) l'interesse generale al dibattito pubblico sarebbe ricavabile dal considerando 122 della direttiva 24/14/UE, secondo cui "i cittadini, i soggetti interessati organizzati o meno (...) hanno comunque un interesse legittimo in qualità di contribuenti a un corretto svolgimento delle procedure di appalto". **Più pregnante** parrebbe il **riferimento** ad altri atti normativi dell'Unione e in particolare alla dir. 4/03/CE di recepimento della Convenzione di Aarhus del 25-6-1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (SCIARRETTA, *La declinazione*, in *Rivista AIC* 20/3, 40, nt. 68).

1 II. Quadro normativo. ■ Nel **c.c.pub. 2023** il dibattito pubblico è normato oltre che **dall'art. 40** dall'**All. I.6** a cui il co. 8 dell'articolo demanda la disciplina di taluni aspetti (v. *infra*, IV). Nella versione originaria del c.c.pub. 2023 l'allegato I.6 poteva **essere abrogato da parte di un regolamento** ex art. 17, co. 3, l. 23-8-1988, n. 400 **adottato 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, che "lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice" (art. 40, co. 2). Come precisava la relazione (CdS, *Schema*, cit., III, *Art. 226*, 257) si trattava di un "meccanismo di **delegificazione speciale** costruito nel codice in relazione agli allegati per ottenere un codice immediatamente esecutivo". Il **d.lgs. 31-12-2024, n. 209** (recante disposizioni integrative e correttive al c.c.pub. 2023) all'art. 72, co. 2, lett. e), ha abrogato, con effetti dalla sua entrata in vigore (31-12-2024) il cit. art. 40, co. 2, e al co. 1 ha inserito nel c.c.pub. 2023 l'art. 226 *bis*, lett. d), il quale

a sua volta ha previsto che, *con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, possono essere abrogati e sostituiti* ("anche in qualità di allegato al codice", così il co. 4) taluni allegati tra i quali l'**«I.6 Dibattito pubblico obbligatorio, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministro della Cultura»**. In buona sostanza è rimasto il meccanismo di delegificazione originariamente previsto, ma, in un quadro di complessiva razionalizzazione della disciplina degli allegati (v. rubrica dell'art. 72), esso ora opera attraverso un regolamento assunto non più con d.P.C.M., ma con d.m.

■ Nel **c.c.pub. 2016** il dibattito pubblico trovava la sua disciplina nell'**art. 22**, che rinviava per taluni aspetti ad un decreto (regolamentare) del Presidente del Consiglio (concretatosi nel **d.P.C.M. 10-5-2018, n. 76**). ■ Ai sensi ³ dell'art. 229 il **c.c.pub. 2023** è entrato in **vigore** con i relativi allegati il 1-4-2023 (co. 1), ma le sue disposizioni hanno acquistato **efficacia** il 1-7-2023 (co. 2). Da quest'ultima data è stato **abrogato** il c.c.pub. 2016 (art. 226, co. 1), e quindi anche il suo art. 22. Manca invece un'abrogazione espressa del d.P.C.M. 10-5-2018, n. 76, ma è indubbio che ricorra un caso di abrogazione per ridisciplina dell'intera materia di cui all'15 delle Preleggi. In conclusione, il **precedente complesso normativo sul dibattito pubblico** (art. 22 c.c.pub. 2016 e d.P.C.M. 10-5-2018, n. 76) è stato **abrogato dal 1-7-2023** ed è subentrato quello costituito dall'art. 40 c.c.pub. 2023 e dall'allegato I.6 (o da un regolamento sostitutivo). ■ Quanto alla **disciplina** ⁴ **intertemporale** si è dell'avviso che non operi per il dibattito pubblico la previsione dell'art. 226, co. 2, c.c.pub. 2023, per la quale le disposizioni del c.c.pub. 2016 continuano ad applicarsi ai "procedimenti in corso" alla data in cui il nuovo codice acquista efficacia, dal momento che i procedimenti e gli atti considerati dalla norma come 'spartiacque' si collocano in un momento successivo alla conclusione del dibattito pubblico. Pertanto per quelli ancora in corso alla data del 1-7-2023 (sei risultavano tali al 20-12-2022, cfr. CNDP, *Il dibattito pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione*, relazione trasmessa al Parlamento il 3-1-2023)

vale il principio generale del *tempus regit actus* (sul quale di recente CdS, sez. VII, 21/8346 e CdS, sez. VI, 22/8765) con conseguente applicazione dello *ius superveniens* per le operazioni e gli atti a quella data non ancora intervenuti. ■ Durante la vigenza del c.c.pub. 2016 sono sopraggiunti **vari atti normativi** (in particolare per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19 oppure per facilitare la realizzazione di interventi finanziati con risorse del PNRR o del PNC) che hanno inciso sull'applicazione della disciplina codicistica e che sono destinati a interferire anche su quella dettata dal c.c.pub. 2023 (v. *infra*, XII-XVI).

III. Il dibattito pubblico: profili generali e

1 nozione. ■ L'istituto trova **antecedenti** in altri ordinamenti, a partire da quello francese, e in Italia **riscontro** in talune leggi regionali (l.r. Toscana 27-12-2007, n. 69 e l.r. Toscana 2-12-2013, n. 46, l.r. Emilia-Romagna 28-7-2010, n. 3, l.r. Umbria 16-2-2010, n. 14 e l.r. Puglia 13-7-2017, n. 28) e in esperienze locali (cfr., ad esempio, MOLASCHI, *Le arene deliberative* 18, 90 ss. e 110 ss., e *Il dibattito*, in *Riv. giur. urb.* 18, 388 ss. e VIPIANA, *La disciplina, in federalismi.it* 19/2, 5 ss.; *Rel. ill. al d.P.C.M. 2 18/76*, 6). ■ Per la **nozione**, assente nel c.c.pub. 2023, è possibile rifarsi fondamentalmente a quella offerta dagli artt. 2, lett. a), e 8, co. 2, d.P.C.M. 10-5-2018, n. 76: il dibattito pubblico consiste in un processo di informazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di grandi opere e si realizza con la raccolta di proposte e posizioni provenienti dai cittadini e dalle istituzioni locali. Come tale esso costituisce uno strumento di coinvolgimento delle collettività nelle scelte di realizzazione e localizzazione di opere con rilevante impatto sul territorio, nell'obiettivo di una maggiore accettazione sociale dell'opera, di prevenzione del contenzioso e di una più rapida realizzazione (cfr. CdS, com. spec., 16/855 e Corte cost. 18/235). Pertanto, al pari dell'inchiesta pubblica di cui all'art. 24 *bis* c.amb. (per il loro rapporto cfr. FREDIANI, *Dibattito*, in *Dir. amm.* 20/2, 399) va annoverato **fra gli strumenti di democrazia partecipativa** ossia di partecipazione dei cittadini alle grandi decisioni di carattere amministrativo (cfr. sul tema ALLEGRETTI, *Democrazia*, in *Enc. D.* 07, 296, CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 07, 40, e MANFREDI, *Il regolamento*, in *Urb.* 3 app. 18, 604). ■ Pur in una linea di continuità con la precedente disciplina codicistica (CdS, *Schema*, cit., sez. III, Art. 40, 59), la **legge di delega** del nuovo codice (l. 21-6-2022, n. 78)

ha previsto fra i principi e criteri direttivi "la **revisione e semplificazione** della normativa primaria in materia di (...) dibattito pubblico", al fine rendere (...) le scelte [in materia di programmazione e localizzazione delle opere pubbliche] 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". (art. 1, co. 2, lett. o)). Non stupisce pertanto che la disciplina dettata **dall'allegato I.6**, pur riprendendo i contenuti del d.P.C.M. 10-5-2018, n. 76 (CdS, *Schema*, cit., 59, se ne discosta per taluni aspetti significativi (v. *infra*, V).

IV. La disciplina del dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti pubblici: a) il riparto delle previsioni fra l'art. 40 e l'allegato I.6;

■ In misura più accentuata rispetto all'art. 22 c.c.pub. 2016, l'**art. 40** si occupa di numerosi aspetti del dibattito pubblico e precisamente de: l'indizione facoltativa (co. 1); l'avvio (co. 3); la partecipazione (soggetti abilitati, contenuti e tempi) (co. 4); la durata e la conclusione (co. 5); la valutazione degli esiti (co. 6). ■ Rimette invece **all'allegato I.6** – di 2 cui prevede l'abrogazione a seguito dell'entrata in vigore del regolamento sostitutivo (co. 2) (v., *supra*, II) – la disciplina de: i casi di obbligatorietà del dibattito pubblico; le modalità di partecipazione e di svolgimento; quelle di individuazione e i compiti del responsabile del dibattito pubblico; gli eventuali ulteriori contenuti della relazione iniziale e di quella conclusiva (co. 8). ■ Mantiene **salva la disciplina** 3 dettata da specifiche disposizioni di legge **per gli interventi** finanziati con le risorse del **PNRR** (Piano nazionale di rilancio e resilienza) e del **PNC** (piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR) (co. 7). La diversa allocazione della disciplina si traduce in prospettiva in una diversità delle fonti regolatrici: gli aspetti disciplinati dall'art. 40 restano oggetto di fonte normativa primaria, mentre quelli disciplinati dall'allegato I.6 sono suscettibili di essere delegificati.

V. (segue) b) le principali novità; ■ Tre **appaiono** nel c.c.pub. 2023 le novità più significative rispetto alla precedente disciplina contenuta nell'art. 22 c.c.pub. 2016 e nel d.P.C.M. 10-5-2018, n. 76: i) la **non menzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico**. Di "soppressione" parla il CdS (*Schema*, cit., 59 e 60), nonché la Relazione illustrativa predisposta dal Governo (*Camera dei Deputati N. 19*, 2023, 280). Al riguardo va tenuto presente che in considerazione dell'art. 226,

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer