



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul nuovo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

Rep. Atti n. 175/CU del 21 dicembre 2017

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna Seduta del 21 dicembre 2017

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante "Codice dei contratti pubblici", come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56;

VISTO l'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 in cui si stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentiti il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere sottoposte a dibattito pubblico, distinte per tipologia e soglie dimensionali e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura nonché le modalità di svolgimento del monitoraggio;

VISTO lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" con i relativi allegati, trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e diramato con nota DAR 17922 P-4.37.2.13 del 17 novembre 2017;

VISTO il testo finale dello schema di decreto, diramato il 13 dicembre 2017 con nota DAR 19571 P-4.37.2.13 ad esito dell'istruttoria tecnica svolta presso la Conferenza;

VISTO il parere reso dalla Conferenza nella Seduta del 14 dicembre 2017 (Rep. Atti n. 173/CU);

VISTO il nuovo testo trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, diramato con nota prot. DAR 20108 P-4.37.2.13 del 21 dicembre 2017, a seguito delle modifiche apportate al testo su cui si è espressa la Conferenza nella Seduta del 14 dicembre 2017, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

VISTI gli esiti dell'odierna Seduta, nel corso della quale le Regioni hanno chiesto il rinvio del punto, attesi i tempi ristretti intercorsi per l'esame del provvedimento e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel sottolineare l'urgenza dell'acquisizione del parere, ha evidenziato le modifiche apportate al precedente testo, chiarendone la portata e dando lettura dell'articolato;

CONSIDERATO che, per tali motivi, le Regioni, l'ANCI e l'UPI hanno ritenuto di poter esprimere parere favorevole sul nuovo testo di provvedimento in esame

177
17





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul nuovo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

AN
Il Segretario
Antonio Naddo

CC
Il Presidente
Sottosegretario Gianclaudio Bressa



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Parere ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

Rep. Atti n. 173/CU del 14 dicembre 2017

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna Seduta del 14 dicembre 2017

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante "Codice dei contratti pubblici", come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56;

VISTO l'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 in cui si stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentiti il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere sottoposte a dibattito pubblico, distinte per tipologia e soglie dimensionali e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura nonché le modalità di svolgimento del monitoraggio;

VISTO lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" con i relativi allegati, trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e diramato con nota DAR 17922 P-4.37.2.13 del 17 novembre 2017;

VISTI gli esiti della riunione tecnica del 28 novembre 2017, nel corso della quale le Regioni hanno formulato alcune osservazioni e l'ANCI ha consegnato un documento con proposte emendative, ritenute in parte accoglibili e sono state discusse le richieste del Ministero dello sviluppo economico e del Dipartimento della funzione pubblica;

VISTA la nota DAR 18549 P-4.37.2.13 del 28 novembre 2017 con cui sono stati diramati gli esiti della riunione tecnica sopra indicata ed è stato trasmesso il documento di richieste di modifica dell'ANCI;

VISTO il nuovo schema di decreto trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e diramato il 7 dicembre 2017 con nota DAR 19193 P-4.37.2.13 che accoglie, in parte, le richieste avanzate dalle Regioni e dall'ANCI nella riunione tecnica del 28 novembre 2017 e le modifiche richieste dalle amministrazioni centrali interessate;

VISTI gli esiti della riunione tecnica dell'11 dicembre 2017 nel corso della quale sono state concordate con le Regioni alcune ulteriori modifiche, mentre l'ANCI si è riservata di formalizzare in tempi rapidi le proprie richieste aggiuntive;



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

VISTA la nuova versione dello schema di decreto, trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e diramata il 12 dicembre 2017 con nota DAR 19413 P-4.37.2.13 che accoglie tutte le proposte di modifica concordate nella riunione dell'11 dicembre 2017, nonché alcuni emendamenti proposti dall'ANCI, comunicati direttamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

VISTO lo schema di decreto, trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, diramato il 13 dicembre 2017 con nota DAR 19571 P-4.37.2.13 che recepisce alcune richieste di modifica proposte dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e dal Ministero dello sviluppo economico e che apporta alcune correzioni di carattere formale al precedente testo;

VISTI gli esiti dell'odierna Seduta, nel corso della quale le Regioni hanno espresso parere favorevole allo schema di decreto con alcune raccomandazioni contenute in un documento consegnato in Seduta che, allegato al presente atto (All.1), ne costituisce parte integrante;

CONSIDERATO che l'ANCI e l'UPI hanno espresso il parere favorevole

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

Il Segretario
Antonio Naddio



Il Presidente
Sottosegretario Gianclaudio Bressa



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

Reint in corso di
sedute
26/12/17
coll.

3



17/188/CU3/C4

**SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI RECANTE "MODALITÀ DI SVOLGIMENTO,
TIPOLOGIE E SOGLIE DIMENSIONALI DELLE OPERE
SOTTOPOSTE A DIBATTITO PUBBLICO AI SENSI
DELL'ARTICOLO 22, COMMA 2, DEL DECRETO
LEGISLATIVO 18 APRILE 2016, N. 50".**

Parere ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281

Punto 3) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e della Province autonome esprime parere favorevole con le seguenti raccomandazioni

Art.1

- Aggiungere dopo "... i documenti di fattibilità delle ... " le opere"... e le alternative progettuali relative alla opere ...

Art.3

- comma 3 al secondo capoverso dopo ... dibattito pubblico.. aggiungere " dopo avere notificato la istanza alla Regione Provincia e Comuni metropolitani e avere pubblicato la istanza stessa sul sito VIA del Ministero Ambiente" ...su richiesta:
- comma 3 lett b) sostituire.. da un Consiglio regionale.. con "dalla Giunta regionale o da un Consiglio" di una Provincia ecc (si deve dare atto che sono stati ricompresi i progetti del comparto energia dei quali la Regione ha legislazione concorrente)

Art. 3:

- comma 2: si propone di circoscrivere la riduzione del 50% delle soglie in caso di siti UNESCO ai soli interventi che siano effettivamente interferenti con gli stessi.
- Comma 5: Art. 3 comma 5: salvo per le opere di difesa e sicurezza nazionale si propone lo stralcio del comma 5 in quanto l'allegato 1 contiene già l'ambito oggettivo di applicazione

Art. 4:

- comma 6 lettera c): si propone di inserire la pubblicazione anche mediante i sistemi informatizzati delle Regioni e Province autonome in ordine a quanto previsto dall'art. 29 comma 4 del D.Lgs. 50/16 e s.m.i.
- comma 8: si ricorda che l'individuazione di appositi uffici regionali per il supporto alla Commissione impatta sull'organizzazione degli enti, per cui occorrerebbe garantire uniformità procedurale e omogeneità di competenze.

Art. 5:

- comma 4: si propone di inserire la pubblicazione anche mediante i sistemi informatizzati delle Regioni e Province autonome in ordine a quanto previsto dall'art. 29 comma 4 del D.Lgs. 50/16 e s.m.i.

Art. 9:

- comma 3: si propone di inserire il richiamo alle modalità di pubblicazione previste all'art. 5.

Si raccomandanda infine un coordinamento tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per l'introduzione, con successivi provvedimenti, di premialità, in termini di tempistiche procedurali, per le opere sottoposte a Dibattito Pubblico.

Roma, 14 dicembre 2017





Schema di DPCM recante “modalità di svolgimento del dibattito pubblico di cui all’articolo 22 del decreto legislativo n. 50/2016”

Documento consegnato in sede tecnica il 18 novembre 2017

Premessa

Il coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nelle decisioni relative alle grandi infrastrutture è una prassi consolidata nei principali paesi dell’Unione Europea. Il caso francese, con la legge che nel 1995 ha istituito il débat public come processo obbligatorio nelle politiche infrastrutturali, si pone all’avanguardia. Sono tuttavia diffusi strumenti diversificati che mostrano come le grandi infrastrutture siano considerate in tutta Europa come progetti peculiari meritevoli di norme ad hoc per il coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali.

Pertanto, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante modalità di svolgimento del dibattito pubblico di cui all’art. 22 del D. Lgs. N. 50/2016, colma un vuoto normativo nel nostro Paese molto importante ed è dunque, di per sé, un provvedimento positivo.

Osservazioni

Vi sono tuttavia alcuni aspetti tecnici su cui si formulano osservazioni e proposte emendative.

Il primo riguarda il rischio di un prolungamento dei tempi necessari alla realizzazione delle opere pubbliche. La procedura di dibattito pubblico, di per sé molto positiva, dovrebbe gravare il meno possibile sulla durata delle procedure propedeutiche all’avvio dei lavori, già notevolmente lunghe e complesse. A tal fine sarebbe opportuno rivedere la durata prevista per le varie fasi della procedura, che complessivamente richiedono 13 mesi, così ripartiti:

1. Tempo assegnato al responsabile del dibattito pubblico per la redazione del progetto del dibattito: 3 mesi;
 2. Durata massima del dibattito pubblico: 4 mesi;
 3. Possibilità di proroga: 2 mesi;
 4. Tempo a disposizione del responsabile del dibattito per la redazione della Relazione conclusiva: 1 mese;
 5. Tempo assegnato all'amministrazione aggiudicatrice per la redazione del dossier conclusivo: 3 mesi.
- Totale: 13 mesi.

La suddetta tempistica potrebbe essere ragionevolmente ridotta.

Ad esempio, per la redazione del progetto del dibattito (art. 6, comma 5, lettera a), che presumibilmente può essere organizzato sulla base di uno schema di massima predefinito, potrebbe essere assegnato un mese.

La durata del dibattito (art. 5, comma 2), anche considerando ragionevolmente un intervallo quindicinale tra le riunioni, non dovrebbe superare i tre mesi.

Appare inoltre sovradimensionato il tempo di tre mesi assegnato all'amministrazione aggiudicatrice per la redazione del dossier conclusivo (art. 9, comma 2), tenendo conto, tra l'altro, che sarebbe già disponibile la Relazione conclusiva del responsabile del dibattito (art. 9, comma 1). Questa fase potrebbe essere realisticamente espletata in un mese.

In definitiva, si ritiene che la durata totale della procedura dovrebbe essere contenuta in **6 mesi, tranne proroghe per casi eccezionali**.

Il secondo aspetto riguarda l'individuazione dei progetti da sottoporre al dibattito pubblico. Le opere individuate nell'allegato 1 della bozza, per le quali è obbligatorio il dibattito pubblico, sono caratterizzate unicamente in base alle dimensioni e al costo. Nella nota del Capo Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, nella parte conclusiva, si segnala che non sembrano accolte alcune osservazioni rappresentate dai Ministeri concertanti. In particolare il Ministero dell'ambiente e della tutela del mare ha chiesto di tenere conto, al fine dell'individuazione dei progetti da sottoporre al dibattito pubblico, "oltre che del valore e delle caratteristiche dell'opera, anche della sua rilevanza sociale, della localizzazione, dell'impatto sull'ambiente (...) nonché della strategicità dell'intervento in relazione al contesto urbano o all'assetto del territorio". Si concorda con tali richieste. Infatti, anche se all'art. 3 dello schema di decreto le soglie dimensionali ed economiche sono ridotte del 50% per i siti UNESCO, nonché per opere delle medesime tipologie richiamate nell'allegato 1, in caso di richiesta di amministrazioni o di un determinato numero di cittadini, tali eccezioni non appaiono totalmente soddisfacenti. Non è sempre infatti la dimensione o il costo a determinare la rilevanza sociale, l'impatto

sull'ambiente e le ricadute dell'intervento sul contesto urbano e sull'assetto territoriale.

Pertanto l'elenco riportato nell'allegato 1 dovrebbe essere integrato sulla base di indicatori non solo dimensionali o economici, ma anche significativi dai punti di vista ambientale, urbanistico e sociale, al fine di un maggiore coinvolgimento degli enti locali sulla realizzazione di tali grandi opere infrastrutturali.

Il terzo aspetto riguarda i compiti del Comitato di Monitoraggio. La previsione di un Comitato di Monitoraggio in cui parteciperebbero tutti gli enti territoriali coinvolti dalla realizzazione dell'opera è sicuramente l'aspetto più qualificante e positivo - per Anci - dello schema di decreto sulla procedura del dibattito pubblico.

I compiti affidati al Comitato appaiono tutti ispirati ad una massima integrazione degli interessi delle comunità locali di cui sono portatori gli Enti territoriali interessati dall'impatto sociale, economico ed ambientale della realizzazione di grandi opere infrastrutturali. In particolare, si apprezza il coinvolgimento del Comitato nella discussione e valutazione delle proposte che emergono nel corso del dibattito pubblico. Al fine di valorizzare ulteriormente tale funzione, si ritiene sia necessario che il Comitato concorra anche alla redazione della relazione conclusiva del Responsabile del Dibattito Pubblico, in modo da poter esprimere, anche nella fase finale della procedura, la propria valutazione sulle problematiche eventualmente non risolte e su cui l'ente aggiudicatore debba prendere una posizione.

Proposte emendative:

Articolo 3
(Ambito di applicazione)

All'art. 3 comma 3 lettera b) dopo le parole: " o di una città metropolitana" aggiungere le parole "o di un comune capoluogo di provincia"

Motivazione

La proposta emendativa mira ad estendere ai comuni capoluogo di provincia l'elenco dei soggetti deputati a richiedere all'amministrazione aggiudicatrice di indire il dibattito pubblico per opere rientranti nelle soglie dimensionali ridotte del 50%.

Articolo 5
(Indizione del dibattito pubblico)

All'art. 5 comma 2 dopo le parole: "durata massima di" sostituire le parole: "quattro mesi" con le parole: "due mesi"

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di ridurre la durata massima del dibattito pubblico per rendere più rapida la procedura.

Articolo 6

(Responsabile del dibattito pubblico e relativi compiti)

All'art. 6 comma 5 lettera a) dopo le parole: " del dibattito pubblico ed elabora, entro" sostituire le parole: "tre mesi" con le parole: "un mese"

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di diminuire di tempi a disposizione del responsabile del dibattito pubblico per l'elaborazione del "documento di progetto del dibattito pubblico", per rendere più rapida la procedura.

Articolo 7

(Funzioni e compiti degli altri soggetti coinvolti)

All'art. 7 comma 3, dopo la lettera d) aggiungere le seguente lettera e):

e) concorre alla redazione della relazione conclusiva di cui all'art. 6 comma 5 lett.

f)

Motivazione

La proposta emendativa consente al Comitato di monitoraggio – formato dai rappresentanti delle amministrazioni territoriali - di svolgere un ruolo sostanziale molto importante ai fini delle fasi successive della procedura, ossia di contribuire all'elaborazione della relazione conclusiva del dibattito pubblico

Articolo 9

(Conclusione del dibattito pubblico)

All'art. 9 comma 2 dopo le parole: "o l'ente aggiudicatore" le parole "entro tre mesi" sono sostituite con le parole: "un mese"

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità, più volte richiamata, di ridurre i tempi complessivi della procedura, al fine di accelerare con la realizzazione di opere strategiche.

A seguito dell'incontro in Conferenza Unificata del 28 novembre u.s. è stato trasmesso un nuovo testo nel quale venivano recepite alcune proposte emendative ANCI (sopra illustrate e motivate) che di seguito si riportano:

- Art. 3 comma 3 lett. b) nel quale è stato inserito "il comune capoluogo di provincia"
- Art. 6 comma 5 lett. a) la sostituzione di tre mesi con un mese
- Art. 9 comma 2 la sostituzione di tre mesi con un mese

Veniva, invece, abrogato il Comitato di Monitoraggio, organo ritenuto dall'ANCI di fondamentale importanza per il coinvolgimento degli enti territoriali.

A fronte di tale abrogazione veniva inserito, all'art. 4 comma 8 lett. d) la previsione, per la Commissione nazionale, di coinvolgere gli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera, ai dibattiti pubblici.

Pur confermando la necessità di un organo, quale il Comitato di monitoraggio, che potesse servire da stanza di compensazione degli interessi delle comunità locali all'interno della procedura del dibattito, l'ANCI formula le seguenti proposte emendative per rafforzare il ruolo degli enti locali nella nuova fattispecie di cui all'art. 4 comma 8 lett. d).

Proposte emendative:

articolo 4

(commissione nazionale per il dibattito pubblico)

all'art. 4 comma 1 lettera d)

la parola: "tre" è sostituita con la parola: "cinque";

eliminare la parole: "ciascuno"; dopo la parola: "designati," sostituire il periodo: "*rispettivamente, dalla conferenza delle regioni e delle province autonome, dall'Unione delle province d'Italia e dall'Associazione nazionale dei comuni italiani*" con il periodo: "*dalla Conferenza Unificata, di cui due dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome, due dall'associazione nazionale comuni italiani e uno dall'Unione delle Province d'Italia*"

motivazione

la proposta emendativa mira ad equiparare, a favore dei Comuni, la richiesta delle Regioni avanzata nel corso della riunione dell'11 dicembre, di ampliare il numero dei rappresentanti (da uno a due) che verranno designati all'interno della Commissione nazionale.

All'art. 4 comma 8 lett. d)

Dopo le parole: *“ai dibattiti pubblici”* eliminare la parola: *“avviati”*

Motivazione

La proposta di modifica mira ad estendere a tutte le fasi del dibattito pubblico, l'organizzazione delle attività della Commissione con il coinvolgimento degli enti locali

All'art. 4 comma 8 lett. d)

Dopo le parole: *“ con il coinvolgimento”* aggiungere la parole: *“ attivo”*

Motivazione

La proposta di modifica mira a dare più enfasi al coinvolgimento degli enti locali.

All'art. 4 comma 8 lett. d)

Alla fine del periodo aggiungere il seguente:

“gli enti territoriali segnalano alla Commissione eventuali criticità relativi alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e collaborano al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali”

Motivazione

La proposta emendativa ha il fine di consentire una maggiore collaborazione degli enti territoriali con la commissione per l'individuazione di soluzioni ottimali per la collettività.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 7 febbraio 2018

NUMERO AFFARE 02414/2017

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

LA COMMISSIONE SPECIALE del 7 febbraio 2018

Vista la nota di trasmissione della relazione del 22 dicembre 2017 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato per l'istituzione della commissione speciale;

Considerato che, nell'adunanza del 7 febbraio 2018, presente anche il presidente

aggiunto Marco Lipari, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e uditi i relatori, consiglieri Vincenzo Neri e Giulia Ferrari;

PREMESSO E CONSIDERATO

1. La richiesta di parere

Con relazione del 22 dicembre 2017, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha chiesto il parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nel testo modificato dall'articolo 12 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (primo Correttivo al Codice dei contratti pubblici).

In particolare, il comma 2 dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 50 del 2016 ha previsto l'adozione, entro un anno dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che disciplini i criteri per l'individuazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, nonché le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura.

Il primo correttivo al Codice dei contratti pubblici ha precisato che i nuovi interventi ai quali occorre fare riferimento per l'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico sono quelli avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto. Il decreto stabilisce altresì le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico.

Al fine di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata, il comma 2 dell'articolo 22

prevede l'istituzione di una commissione, senza oneri a carico della finanza pubblica, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'istituto del dibattito pubblico non trova alcun riferimento né nelle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE né nella previgente normativa.

E' stato previsto per la prima volta dall'articolo 1, lett. qq), della legge delega al Codice dei contratti 28 gennaio 2016, n. 11, che ha disposto l'"introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo".

Lo schema di decreto sul dibattito pubblico è stato adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Il decreto si compone di 10 articoli e di un allegato, dettagliatamente descritti nella relazione illustrativa: l'articolo 1 individua le finalità del dibattito pubblico; l'articolo 2 contiene le definizioni e i riferimenti normativi; l'articolo 3 individua l'ambito di applicazione del decreto; l'articolo 4 disciplina il ruolo, la composizione e le funzioni della Commissione nazionale per il dibattito pubblico; gli articoli 5, 6, 7, 8, 9 disciplinano le modalità di indizione, svolgimento e conclusione del dibattito pubblico; l'articolo 10 contiene le disposizioni transitorie e finali. L'Allegato 1 contiene le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico.

Al testo sono acclusi i pareri del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, del Ministero dello sviluppo economico, del Dipartimento affari regionali e per le autonomie, dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la Pubblica

amministrazione e della Conferenza Unificata.

Sono altresì accluse la relazione illustrativa, la relazione tecnica, la relazione concernente l'analisi tecnico - normativa (ATN) e la relazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

2. Osservazioni di carattere generale.

La Commissione dà un giudizio di massima positivo alla disciplina dell'istituto del dibattito pubblico, avendo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri raggiunto un temperamento 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. Questi ultimi - intervenendo nella fase iniziale della progettazione, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali - consentono al proponente di poter scegliere se realizzare l'opera e quali modifiche apportare al progetto originale, con la conseguenza non solo di ottimizzare il progetto ma anche di diminuire il possibile contenzioso.

Si dà atto che la Presidenza del Consiglio si è attenuta ai limiti contenutistici tracciati dall'articolo 22 del Codice dei contratti, anche alla luce del primo Correttivo al Codice, disciplinando i criteri per l'individuazione delle opere soggette alla procedura del dibattito pubblico e le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della procedura stessa. Il decreto ha dettato i contenuti dell'attività di monitoraggio del dibattito pubblico nella sua concreta applicazione, attraverso l'istituzione di una apposita Commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di predisporre raccomandazioni per l'ottimale utilizzazione di tale istituto, facendo tesoro dell'esperienza maturata.

La Commissione speciale rileva però due possibili profili di criticità che, ove non

corretti, potrebbero vanificare l'operatività dell'istituto del dibattito pubblico.

Ci si riferisce innanzitutto all'individuazione delle soglie economiche che, in connessione con le tipologie di opere e con i parametri dimensionali delle stesse, tracciano l'ambito di applicazione del dibattito pubblico. Esse sono di importo così elevato da finire per rendere, nella pratica, minimale il ricorso a tale istituto, che rappresenta invece una delle novità di maggior rilievo del nuovo Codice dei contratti e che, se bene utilizzato, potrebbe costituire anche un valido strumento deflattivo del contenzioso.

Si suggerisce, pertanto, di intervenire modificando il livello delle soglie dimensionali indicate, per le diverse tipologie di opere, nell'Allegato 1 allo schema di decreto previa analisi spettrale dell'andamento delle rilevazioni statistiche a curva statistica degli importi di gara.

Sempre in via generale, la Commissione rileva che, per l'effettivo successo del nuovo istituto del dibattito pubblico, un ruolo determinante è svolto dalla "Commissione nazionale per il dibattito pubblico", istituita dal primo Correttivo al Codice dei contratti pubblici. Rileva peraltro la necessità, proprio in considerazione dell'importante ruolo alla stessa assegnato - segnalata sin dal parere 1 aprile 2016, n. 855 reso dalla Commissione speciale sullo schema del Codice dei contratti pubblici - di potenziare l'attività di monitoraggio successivo ad essa demandato dalla legge, prevista dall'articolo 4, comma 6, lettera e), dello schema di decreto ma in modo poco incisivo.

3. Osservazioni sull'articolato.

Epigrafe

Considerata la natura regolamentare del decreto, è necessario richiamare nelle premesse l'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

Articolo 1

Nell'articolo 1 sono individuate, come riporta la sua epigrafe, le finalità del

dibattito pubblico. In effetti, così come formulata, la norma disciplina, invece, come raggiungere la finalità non esplicitata.

Per maggiore coerenza e chiarezza la Commissione suggerisce di modificare l'epigrafe in "Oggetto" e di riformulare l'articolo nei termini seguenti "I progetti di fattibilità ovvero i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere, di cui all'Allegato 1, che costituisce parte integrante del presente decreto, sono sottoposti, nei casi individuati dal presente decreto, a dibattito pubblico."

Articolo 2

L'articolo 2 contiene la definizione del dibattito pubblico e i relativi riferimenti normativi.

Per individuare le opere soggette al dibattito pubblico la norma rinvia all'articolo 1 il quale, a sua volta, rinvia all'Allegato 1. Per evitare il doppio rinvio si suggerisce di rimandare, anche nell'articolo 2, all'Allegato 1.

Dal punto di vista formale è opportuno riformulare il periodo finale del comma 2 nel seguente modo: "sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'allegato 1."

Articolo 3

L'articolo 3 individua l'ambito di applicazione del decreto con riferimento alle "Tipologie delle opere" e alle "Soglie dimensionali", rinviando all'Allegato 1 al decreto stesso.

Con riferimento al comma 1 che, con il richiamo all'Allegato 1, individua le soglie di opere soggette a dibattito pubblico, la Commissione rinvia alle osservazioni svolte (par. 2) in relazione alla necessità di rivedere le soglie dimensionali.

Si suggerisce, con riferimento agli "Interventi per la difesa del mare", che la locuzione "Piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi" sia spostata nella colonna relativa alla "Tipologia delle opere" non trattandosi di "Soglie dimensionali".

Con riferimento al comma 2 si evidenzia che la disposizione fa riferimento esclusivamente ai beni del patrimonio culturale e naturale iscritti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO senza contemplare i beni culturali e del paesaggio tutelati dal d.lvo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni e integrazioni. Si suggerisce, pertanto, di rivedere la disposizione in tal senso poiché, in applicazione dell'art. 9 della Costituzione, sembra opportuno approntare strumenti di prevenzione anche per i beni culturali nazionali non protetti a livello UNESCO.

Con riferimento al comma 3, la Commissione apprezza l'introduzione della possibilità che sia anche il consiglio comunale di un comune capoluogo di provincia a richiedere il dibattito pubblico e condivide la scelta di non estendere tale possibilità anche alla giunte degli enti territoriali.

Sempre con riferimento al comma 3, si suggerisce, per migliore comprensibilità della disposizione, di modificare il primo alinea con "3. Per le opere di cui all'allegato 1, di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore indice il dibattito pubblico su richiesta:".

Con riferimento al comma 4 la Commissione, attesa la necessità di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore ampi margini di discrezionalità, suggerisce la riformulazione del predetto comma 4 nei termini seguenti: "L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può indire su propria iniziativa il dibattito pubblico quando ne rileva l'opportunità".

Articolo 4

L'articolo 4 disciplina il ruolo, la composizione e le funzioni della Commissione nazionale per il dibattito pubblico

La Commissione, in via preliminare, richiama le osservazioni svolte (par. 2) in ordine alla necessità di potenziare l'attività di monitoraggio della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, al fine di rendere effettivo tale istituto.

Si suggerisce, inoltre, di individuare un numero dispari di componenti la Commissione, per evitare situazioni di stallo nei casi in cui una decisione debba essere presa a maggioranza.

La Commissione suggerisce altresì:

- a) al comma 1, lettera d), di inserire una virgola dopo “Unificata”;
- b) al comma 2, per i medesimi motivi che sostengono la gratuità della partecipazione dei componenti della Commissione Nazionale per il Dibattito pubblico, in applicazione della disposizione di cui all’art. 22, comma 2, terzo periodo del codice, occorre chiarire che l’avvalimento da parte del Ministero del supporto fornito dal Dipartimento, dalla Struttura Tecnica di Missione e dalle società in house del Ministero, avviene senza corrispettivi, rimborsi o altre spese di alcun genere. A tal fine, a titolo di esempio, sarebbe sufficiente inserire, tra le parole: “avvalersi” e “del supporto” la frase: “senza alcun onere di qualsiasi natura”;
- c) al comma 4, di chiarire che anche gli eventuali componenti aggiuntivi della Commissione, nominati ai sensi del comma 2, non hanno diritto a compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati, come previsto dal comma 2 dell’articolo 22 del Codice dei contratti, secondo cui “la partecipazione” alla Commissione – senza distinzione per provenienza dei partecipanti – non dà luogo a compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati;
- c) al comma 6, lettera d), di eliminare le parole “la Commissione”.

Articolo 5

L’articolo 5 disciplina le modalità di indizione del dibattito pubblico.

La Commissione suggerisce al comma 1 di indicare il soggetto pubblico titolare del potere di indire il dibattito pubblico e di stabilire eventualmente la proroga prevista al comma 2.

Comma 4: appare opportuno proceduralizzare le attività di pubblicità della

indizione del dibattito pubblico, non nella fase della mera intenzione, ma in quella della indizione. E infatti non sembra corretto riferirsi a una "intenzione" nel caso in cui l'indizione sia atto dovuto d'ufficio (art. 3, commi 1 e 2 del presente regolamento) o su richiesta (art. 3, comma 3 del presente regolamento). La Commissione suggerisce quindi di modificare il comma 4 nei termini seguenti:

"4. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore comunicano alla Commissione e alle amministrazioni territoriali interessate l'indizione del procedimento di dibattito pubblico per la tempestiva pubblicazione, da effettuarsi entro e non oltre sette giorni dalla richiesta, sul sito internet della Commissione di cui all'articolo 4, comma 6, lettera c), nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento".

Articolo 6

L'articolo 6 disciplina il coordinatore del dibattito pubblico individuando le modalità di scelta e i compiti da svolgere.

La Commissione ritiene opportuno, al fine di garantire l'indipendenza e la terzietà del coordinatore del dibattito pubblico, che tale compito venga svolto da soggetto esterno all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, ma pur sempre da soggetto appartenente allo Stato-apparato. La funzione e i compiti affidati al coordinatore sono, infatti, di estrema delicatezza e la sua opera di risoluzione dei conflitti e il compito di relazione finale incidono direttamente sui bisogni e le aspettative dei cittadini e delle istituzioni interessate, coinvolgendo margini di valutazione e di apprezzamento che esulano da un semplice incarico tecnico professionale.

Al contempo, il coordinatore deve essere un soggetto esterno all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore e estraneo agli interessi che vengono in rilievo. Ciò peraltro è in linea con gli indirizzi più recenti del legislatore che, come è noto, ha introdotto norme volte ad evitare il conflitto di interessi sia in via generale (articolo 6 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241) sia in settori particolari

(si consideri, ad esempio, quanto stabilito all'articolo 42 del codice dei contratti pubblici).

Appare opportuno dunque che tale figura sia riservata a esponenti dello Stato-apparato tenuti al rigoroso rispetto dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione.

Ritiene dunque questo Consesso che il comma 3 debba essere modificato nei termini che di seguito si esporranno.

La Commissione suggerisce altresì:

a) al comma 1, dopo la parola "e" e prima della parola "gestione", di inserire l'articolo "la";

b) il comma 3, in coerenza con quanto chiarito in ordine alla necessità che il coordinatore sia un soggetto pubblico, ma esterno all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, va riformulato nei termini seguenti:

"3. Il coordinatore è individuato dal Ministero competente per materia tra i suoi dirigenti. Se l'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore è un Ministero, il coordinatore è designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri tra dirigenti delle Pubbliche amministrazioni estranei al Ministero interessato".

c) al comma 4, la frase "Alle procedure previste per l'individuazione del coordinatore del dibattito pubblico possono partecipare" va sostituita con la locuzione "Il coordinatore è scelto tra";

d) al comma 5, le parole da: "Alla procedura di selezione" sino a "comunque partecipare" vanno sostituite con le parole: "Non possono assumere l'incarico di coordinatore del dibattito pubblico i";

e) al comma 6, di riscrivere la lettera c) per meglio garantire che tutte le posizioni coinvolte siano adeguatamente rappresentate; si suggerisce la modifica in questi termini: "c) favorisce il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito e fa emergere le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti, evitando che ci siano posizioni non rappresentate;"

f) al comma 6, lettera d), per richiamare la necessità che il coordinatore svolga il suo compito con equidistanza, di anteporre la locuzione "in modo oggettivo e

trasparente”.

Va, in ultimo, richiamata l'attenzione sulla necessità di prevedere un termine entro il quale il coordinatore deve concludere i lavori.

Articolo 7

L'articolo 7 disciplina le funzioni e i compiti dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore.

La Commissione suggerisce di sostituire la locuzione “non tecnico” con “chiaro e comprensibile”.

Articolo 8

L'articolo 8 disciplina lo svolgimento del dibattito pubblico.

In via generale si suggerisce di prevedere un termine entro il quale avviare il dibattito pubblico.

La Commissione speciale apprezza la scelta di individuare regole per rendere effettiva la conoscenza dell'avvio del dibattito pubblico allo scopo di consentire la più ampia partecipazione di tutti i soggetti interessati. Condivide altresì la regola per cui i termini previsti per lo svolgimento del dibattito pubblico inizino a decorrere dal momento in cui avviene la pubblicazione sul sito; tuttavia reputa necessario prevedere l'obbligatorietà della pubblicazione presso gli altri siti internet indicati dall'articolo ora in commento, ossia quello della Commissione di cui all'articolo 4 e quelli delle amministrazioni locali interessate all'intervento. Tali ulteriori strumenti di pubblicità, soprattutto con riferimento ai siti delle amministrazioni locali interessate, oltre a non determinare esborsi economici significativi, contribuiscono a realizzare i principi europei della trasparenza e pubblicità richiamati dall'articolo 30 del Codice e, in via ancor più generale, dall'articolo 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Si reputa necessaria, altresì, la modifica della disposizione in questione per rendere cogente la pubblicazione sui siti della Commissione e delle amministrazioni locali interessate dall'intervento

perché verosimilmente le collettività stanziare sul territorio consulteranno più frequentemente il sito dell'ente locale e non quello della Commissione di cui all'articolo 4.

In correlazione con la riformulazione del comma 4, dell'articolo 5, di cui sopra, risulta dunque necessaria la riformulazione del primo periodo del comma 1 dell'articolo 8, dalle parole: "Il dibattito" alle parole: "comma 2" nei termini seguenti:

"1. Il dibattito pubblico si avvia con la presentazione e la contestuale pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore del dossier di progetto dell'opera, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a). Da tale momento decorrono i termini previsti dall'articolo 5, comma 2".

Articolo 9

L'articolo 9 disciplina la fase conclusiva del dibattito pubblico.

La Commissione suggerisce:

a) al comma 1, che l'inciso iniziale del comma 1 "Entro trenta giorni dal termine del dibattito pubblico" sia sostituito con "Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui all'articolo 5, comma 2";

b) al comma 1, lettera b), di inserire, dopo le parole "la sintesi dei temi," la locuzione "in modo imparziale, trasparente e oggettivo," per affermare, ancora una volta, il ruolo super partes che il coordinatore è chiamato a svolgere.

In relazione al comma 4, al fine di coordinare il testo del regolamento con la disposizione di legge, le parole "per le successive fasi di progettazione, anche ai fini" vanno sostituite con le parole "nelle successive fasi e procedure".

In relazione all'articolo 9, comma 5, è opportuno specificare a quali soggetti sono consegnati i risultati delle consultazioni garantendone la conoscenza a tutti i soggetti coinvolti nel dibattito pubblico.

Articolo 10

L'articolo 10 reca le disposizioni transitorie e finali.

La Commissione suggerisce di modificare il comma 1, secondo periodo, dalle parole: “In ogni caso” a “comma 4.”, nei termini che seguono: “Se il provvedimento o la determina a contrarre sono stati adottati prima dell’entrata in vigore del presente decreto è consentita l’indizione volontaria del dibattito pubblico di cui all’articolo 3, comma 4”.

Allegato 1

L’Allegato 1 contiene le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico.

Per le osservazioni che la Commissione speciale ha svolto sull’Allegato 1 si rinvia ai parr. 2 e 3, sub articolo 3.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere favorevole, con osservazioni, della Sezione.

GLI ESTENSORI
Vincenzo Neri, Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO
Giuseppe Carmine Rainone