

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

Atto n. 494.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in titolo.

Ermete REALACCI (PD), *presidente e relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del prescritto parere, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento concernente

modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico. Ricorda altresì che il provvedimento è stato adottato sulla base dell'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici (di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016) che prevede l'introduzione del dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. In particolare il comma 2 del citato articolo 22 demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dei criteri per l'individuazione di tali opere nonché la definizione delle modalità di svolgimento e il termine di conclusione della procedura del dibattito pubblico.

Come previsto dall'articolo 22, il decreto deve essere adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Lo schema di decreto in esame – composto da 10 articoli ed 1 allegato – è stato adottato anche, come si evince dalle premesse, sentito il Ministero dello sviluppo economico, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Sullo schema, inoltre, la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole in data 14 dicembre 2017.

Come specificato all'articolo 1, il dibattito pubblico è una procedura introdotta per migliorare la qualità della progettazione e l'efficacia delle decisioni pubbliche, mediante la più ampia partecipazione dei soggetti interessati. A tale procedura sono sottoposti i progetti di fattibilità ovvero i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere elencate nell'allegato 1, nei casi individuati dal decreto. L'allegato 1 elenca le opere sottoposte a dibattito pubblico classificandole per tipologia (v. infra) e per soglie, espresse in termini finanziari (che vanno dai 500 milioni di euro per autostrade,

strade e ferrovie ai 300 milioni di euro per gli interporti e agli impianti e insediamenti industriali, fino ai 200 milioni di euro per gli aeroporti e i porti) e dimensionali a seconda delle tipologie di opere.

L'articolo 2 reca le definizioni di dibattito pubblico e di codice (che fa riferimento al codice dei contratti pubblici di cui al citato decreto legislativo n. 50 del 2016 e successive modificazioni) ai fini dello schema di decreto in esame. Il dibattito pubblico è definito come il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e le soluzioni progettuali di opere, progetti o interventi di cui all'articolo 1.

L'articolo 3 individua le opere obbligatoriamente sottoposte a dibattito pubblico e quelle escluse, nonché i casi in cui il dibattito pubblico è consentito. In particolare, il comma 1 specifica che sono soggette a dibattito pubblico le opere rientranti nelle tipologie elencate nell'allegato 1 (tra le quali rientrano in sintesi le autostrade e le strade extraurbane principali, i tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, gli aeroporti, i porti e i terminali marittimi, gli interventi per la difesa del mare, gli interporti, gli elettrodotti aerei, gli impianti destinati a trattenere, regolare, o accumulare acqua in modo durevole, le opere per il trasferimento d'acqua, le infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico, nonché gli impianti e gli insediamenti industriali).

A maggiore tutela del patrimonio storico, paesaggistico ed architettonico, il comma 2 prevede che le soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico siano ridotte del cinquanta per cento nel caso di interventi che ricadano anche in parte: sui beni del patrimonio culturale e naturale iscritti nella lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO e nelle cosiddette « zone tampone » individuate nelle aree circostanti per assicurare adeguata protezione; nei parchi nazionali e regionali.

Si è previsto inoltre, in aggiunta ai criteri dimensionali ed economici, che la procedura possa essere avviata: volonta-

riamente dal proponente dell'opera, così come richiesto dal parere della Conferenza Unificata, quando rilevi l'opportunità di assicurare una maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi in termini di rilevanza sociale, impatto sull'ambiente, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull'assetto del territorio (articolo 3, comma 4); per le opere rientranti nelle tipologie di cui all'allegato 1 con soglie dimensionali ridotte di un terzo, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dei ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera; di un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento; di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento; 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 (articolo 3, comma 3).

Il comma 5 elenca le opere per le quali non si svolge il dibattito pubblico che comprendono: le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice dei contratti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza e in caso di somma urgenza e di protezione civile; le opere destinate alla difesa nazionale di cui all'articolo 233 decreto legislativo n. 66 del 2010 gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti; le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea.

L'articolo 4 prevede, in coerenza con il comma 2 dell'articolo 22 del codice dei contratti pubblici, l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Commissione nazionale per il dibattito pubblico con il compito di mo-

nitorare l'andamento dei dibattiti pubblici e, sulla base delle esperienze maturate, proporre linee di indirizzo e correttivi per il miglioramento della procedura. La Commissione è composta da quattordici membri designati dai Ministeri interessati, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Conferenza unificata (comma 1), il cui incarico ha durata quinquennale e rinnovabile una sola volta (comma 3). Alla Commissione, che può avvalersi del supporto dei dipartimenti, della Struttura tecnica di missione e delle società *in house* del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, possono partecipare senza diritto di voto esperti, che possono essere nominati fino a un massimo di tre dal Ministro delle infrastrutture (comma 2). Per la partecipazione alle attività della commissione, come già prevede l'articolo 22, comma 2, del codice, non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati (comma 4). Con un regolamento interno della Commissione sono disciplinate le modalità di funzionamento e di collaborazione rispettivamente con le strutture dell'amministrazione centrale e regionale per lo svolgimento delle attività istruttorie nel caso di opere di interesse nazionale/supra regionale o regionale (commi 5, 7 e 8). Sono, altresì, elencate le funzioni della Commissione tra le quali rientra la presentazione alle Camere di una relazione biennale (entro il 30 giugno) sull'attività svolta (comma 6).

L'articolo 5 disciplina l'avvio della procedura di dibattito pubblico che, come già precisato nell'articolo 1, si svolge in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali. Si specifica che nei casi di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 3, relativi rispettivamente all'avvio del dibattito pubblico su richiesta di alcuni soggetti o di iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, il dibattito pubblico non può svolgersi oltre l'avvio della progettazione definitiva (comma 1).

Ai fini dell'avvio della procedura, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore

trasmette alla Commissione una comunicazione, con allegato il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che contiene l'intenzione di avviare la procedura, la descrizione degli obiettivi e le caratteristiche del progetto in coerenza con le indicazioni delle linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o dai ministeri competenti, nonché indica uno o più soggetti in rappresentanza dell'amministrazione/ente in tutte le fasi del procedimento (comma 3). L'intenzione di avviare il procedimento è, altresì, notificata alle amministrazioni territoriali interessate e le informazioni trasmesse alla Commissione sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore in una apposita sezione (comma 4).

La durata del dibattito pubblico è di quattro mesi, decorrenti dalla pubblicazione del dossier di progetto (di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *a*), dello schema), prorogabili di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità (comma 2).

L'articolo 6 disciplina le modalità per l'individuazione e i compiti del coordinatore del dibattito di cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore si avvale per la progettazione e la gestione del dibattito pubblico (comma 1). Si prevede che il coordinatore del dibattito pubblico svolga le attività affidategli con responsabilità e autonomia professionale (comma 2).

Lo schema prevede a specificare i requisiti per la partecipazione alle procedure di selezione del coordinatore, consentendo, per un verso, la partecipazione di soggetti di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socioeconomica (comma 4), e vietando, per l'altro, la partecipazione di soggetti residenti o do-

miciliati nel territorio di una Provincia o di una Città metropolitana ove la stessa opera è localizzata (comma 5).

Per quanto riguarda le procedure di selezione, lo schema dispone il ricorso alle procedure del codice dei contratti pubblici nel caso in cui le attività da affidare al coordinatore si configurino come un appalto di servizi; in tal caso, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può selezionare in un'unica gara sino a tre soggetti a cui affidare a rotazione il coordinamento dei dibattiti pubblici nei successivi tre anni (comma 3).

Sono, altresì, elencati i compiti del coordinatore del dibattito pubblico che riguardano: la progettazione delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico e l'elaborazione, entro un mese dal conferimento dell'incarico, del documento di progetto del dibattito pubblico; la valutazione, ed eventualmente la richiesta di integrazioni e modifiche al dossier di progetto; il supporto allo svolgimento del confronto; la definizione del piano di comunicazione e informazione al pubblico; la segnalazione alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico di eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito pubblico; la redazione della relazione conclusiva (comma 6).

Con l'indizione del dibattito pubblico il proponente si impegna a (articolo 7, comma 1): elaborare il dossier di progetto dell'opera, scritto in linguaggio non tecnico, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici; fornire le informazioni sull'intervento e sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità; partecipare agli incontri e alle attività previste dal dibattito pubblico e fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso del dibattito pubblico; valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redigere un dossier conclusivo in cui si evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni

che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte; sostenere i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico, previsti negli oneri della progettazione dell'intervento.

L'articolo 8 disciplina le fasi in cui si articola il dibattito pubblico, che prevedono: la presentazione e la pubblicazione, sul sito del dibattito pubblico, del dossier di progetto dell'opera, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, da cui decorrono i termini di quattro mesi di durata massima della procedura; la pubblicazione sul sito internet della Commissione nazionale per il dibattito pubblico e sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento; lo svolgimento di incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati; la raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni.

L'articolo 9 disciplina la fase di conclusione del dibattito pubblico, che prevede la presentazione, da parte del coordinatore, all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, nonché alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, di una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura che contiene la descrizione delle attività svolte, la sintesi dei temi, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito, nonché la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione (comma 1). La relazione deve essere presentata entro trenta giorni dal termine del dibattito pubblico.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, entro due mesi dalla ricezione della predetta relazione, presenta il proprio dossier conclusivo, a cui è allegata la relazione conclusiva del coordinatore del dibattito pubblico (commi 2 e 3). Inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore tengono conto del dossier conclusivo per le successive fasi di progettazione (comma 4). In proposito,

la norma richiama l'articolo 22, comma 4, del codice, in base al quale gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

Si prevede, inoltre, che i risultati delle consultazioni svolte nell'ambito del dibattito pubblico sono consegnati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore contestualmente alla presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA). È richiamato, al riguardo, l'articolo 23 del codice ambientale (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), che prevede, tra l'altro, che il proponente presenta l'istanza di VIA trasmettendo all'autorità competente in formato elettronico i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta.

L'articolo 10 – che reca le disposizioni finali e transitorie – precisa, al comma 1, che la nuova disciplina si applica alle opere di cui all'allegato 1 per le quali il provvedimento o la determina a contrarre dell'affidamento dell'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico – economica sia stato adottato successivamente alla data di entrata in vigore del decreto. Resta ferma la possibilità, per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, di indire di propria iniziativa il dibattito pubblico, nei casi previsti dall'articolo 3, comma 4, ossia quando rileva l'opportunità di assicurare una maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi in termini di rilevanza sociale, impatto sull'ambiente, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull'assetto del territorio. Il comma 2, in via transitoria, prevede che, nelle more dell'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti volto a definire i contenuti della progettazione (di cui all'articolo 23, comma 3, del codice), il dibattito pubblico si svolge, in relazione alle opere per cui non sia stato predisposto il documento di fattibi-

lità delle alternative progettuali, con riferimento al progetto di fattibilità ovvero al progetto preliminare.

Tutto ciò premesso, ritiene condivisibile il contenuto del provvedimento, ricordando che il dibattito pubblico è stato fortemente voluto dalla Commissione Ambiente, che – sulla base dell'esperienza francese – ne ha introdotto la previsione per le grandi opere infrastrutturali e architettoniche nel corso dell'esame del nuovo codice dei contratti di pubblici, allo scopo di favorire la trasparenza delle procedure e la partecipazione dei soggetti interessati. Esprimendo tuttavia perplessità per il fatto che larga parte delle infrastrutture energetiche siano state escluse, preannuncia l'intenzione di porre come condizione della proposta di parere la loro inclusione tra le opere sottoposte a dibattito pubblico. In secondo luogo, in considerazione dell'onerosità e della delicatezza delle funzioni attribuite alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, manifesta dubbi sulla scelta di non prevedere alcuna forma di compenso per i suoi membri, ritenendo che ciò possa rendere difficoltosa l'individuazione di soggetti competenti disponibili a farsi carico di un simile impegno. Rileva da ultimo l'esigenza di definire un periodo di sperimentazione della soluzione adottata per lo svolgimento del dibattito pubblico, concluso il quale si possa procedere alla valutazione dei risultati ottenuti e alla correzione degli eventuali aspetti critici.

Piergiorgio CARRESCIA (PD), nel segnalare che, come previsto dal comma 6 dell'articolo 4, la citata Commissione nazionale è chiamata anche a proporre raccomandazioni di carattere metodologico per il corretto svolgimento del procedimento, in considerazione dell'estrema variabilità tipologica delle opere sottoposte a dibattito pubblico, rileva l'opportunità che vengano predisposte linee guida specifiche per i diversi ambiti settoriali a supporto del lavoro della Commissione. In secondo luogo ritiene esiguo il termine di 30 giorni previsto dal provvedimento all'articolo 9, comma 1, per la redazione da parte del

coordinatore della relazione conclusiva sull'andamento del dibattito pubblico.

Federico MASSA (PD), nel condividere le considerazioni espresse dal presidente Realacci sull'argomento, rileva tuttavia che la gratuità della partecipazione alle attività della Commissione nazionale per il dibattito pubblico è già prevista dal nuovo codice degli appalti, al comma 2 dell'articolo 22.

Ermete REALACCI (PD), *presidente*, nel ricordare che l'introduzione di tale disposizione, peraltro in linea generale assolutamente condivisibile, fu dettata dalla necessità di non determinare oneri a carico delle casse dello Stato, evitando in tal modo rilievi in ordine alla copertura finanziaria del provvedimento, ribadisce la preoccupazione che i soggetti portatori di competenze si sottraggano ad un incarico innegabilmente delicato.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.