



REGIONE
PUGLIA

CORSO DI **PERFEZIONAMENTO** IN

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



La partecipazione nella prospettiva del diritto amministrativo: il dibattito pubblico

12 dicembre 2023

Giovanna Mastrodonato
Dipartimento di Economia Management e diritto dell'impresa
Università degli Studi di Bari Aldo Moro



1. Premessa

2. La partecipazione nell'ambito della legge n. 241 del 1990

3. Processi partecipativi e PNRR: profili critici

4. La legge della Regione Puglia sulla partecipazione

5. I patti di collaborazione e la partecipazione dei cittadini per la cura dei beni comuni

6. Il dibattito pubblico (dall'introduzione nel 2016 al progressivo ridimensionamento nel codice dei contratti pubblici del 2023).



1. Premessa

La Carta fondamentale affida alla Repubblica il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, 2° co., Cost.).

L'inquadramento del «problema amministrativo» (F. Ledda) avente ad oggetto la partecipazione dei privati al «farsi» delle decisioni pubbliche, impone di operare una distinzione di carattere preliminare tra:
partecipazione procedimentale – declinata in base alla sua funzione difensiva, informativa e collaborativa – e quella più direttamente inquadrata in chiave democratica.



2. La partecipazione nell'ambito della legge n. 241 del 1990

La legge del 7 agosto 1990, n. 241, c.d. legge sul procedimento amministrativo, stabilisce la necessità di garantire una disciplina concernente la partecipazione al procedimento amministrativo dei portatori di interessi pubblici o privati.



Secondo l'elaborazione di teoria generale, questo percorso, o procedimento amministrativo, non è altro che la serie concatenata di atti, provenienti da soggetti pubblici e da soggetti privati, previsti da norme primarie e secondarie e talvolta determinati facoltativamente dalla pubblica amministrazione, preordinati alla produzione di un provvedimento finale, suscettibile di produrre effetti innovativi per l'ordinamento giuridico. Dunque, l'unico modo ragionevole e proporzionato di esercitare il potere amministrativo è quello di seguire un procedimento, che accerti la corrispondenza tra i suddetti presupposti legislativi e l'azione amministrativa nel suo complesso.



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



La legge 241/1990, concretizzando sul piano legislativo ordinario principi e valori desumibili dalla Costituzione, rappresenta senza dubbio una svolta radicale, tanto da porre le basi per la realizzazione - accanto alla democrazia politica - di una vera e propria "democrazia amministrativa". Essa sancisce normativamente il definitivo superamento del preesistente modello autoritativo, frutto della vecchia concezione che vedeva nella P.A. un corpo separato dalla società, il quale si autolegittima sulla base della presunta capacità di valutare in via unilaterale gli interessi e di commisurarli all'esecuzione delle scelte compiute dal legislatore. Tale modello viene ora sostituito da nuovi e più moderni moduli partecipativo-consensualistici, i quali segnano il passaggio da una P.A. di tipo monologico ad una di tipo dialogico, che trova la sua legittimazione non soltanto nella legge, ma anche nella capacità di rispondere, attraverso il procedimento, ai bisogni sociali.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



La partecipazione dei privati nel procedimento amministrativo può avvenire in diverse forme. Ad esempio, i privati possono presentare **istanze, osservazioni o pareri** in merito alla decisione che l'amministrazione pubblica sta per adottare. Inoltre, possono essere convocati a partecipare a incontri o audizioni pubbliche, dove possono esporre le proprie opinioni e fornire informazioni utili per la decisione finale.



Nel sistema configurato dal legislatore si distinguono due diverse categorie di possibili intervenienti, a seconda che questi debbano o meno ricevere comunicazione dell'avvio del procedimento.

Sono legittimati ad intervenire (c.d. intervenienti necessari, o per chiamata): a) i soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti; b) i soggetti che devono intervenire per legge; c) i soggetti, diversi dai diretti destinatari del provvedimento, ai quali questo possa arrecare un pregiudizio, purché siano individuati o facilmente individuabili.

Salvo che sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità, costoro devono essere informati dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale, nella quale vanno indicati: a) l'amministrazione competente; b) l'oggetto del procedimento; c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento; d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.



La ratio della partecipazione del privato nel procedimento amministrativo si può rinvenire nell'esigenza di assicurare, da una parte, una **difesa** del destinatario e, dall'altra, la **collaborazione**.

In primo luogo, il privato ha la facoltà di rappresentare nel procedimento gli stessi interessi che potrebbe rappresentare in sede di eventuale processo amministrativo e, con la partecipazione, si anticipa il contraddittorio tra le parti che, in alternativa, avverrebbe solo in ambito processuale. In secondo luogo, la partecipazione dei destinatari è utile anche allo svolgimento dell'istruttoria del procedimento amministrativo, in modo da garantire un risultato migliore.



La comunicazione di avvio del procedimento

Dal punto di vista normativo la partecipazione può essere esercitata in virtù dell'art. 7 e ss. della legge del 7 agosto 1990, n 241. L'articolo 7, in particolare, avente ad oggetto "comunicazione di avvio del procedimento" dispone l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di comunicare l'avvio del procedimento amministrativo nei confronti dei soggetti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti. Nel caso in cui i destinatari del procedimento siano di più o comunque nei casi in cui la comunicazione può essere onerosa per l'amministrazione, la stessa può provvedere alla comunicazione anche tramite la pubblicazione nel sito web "amministrazione trasparente".

La finalità della comunicazione di avvio del procedimento consiste nel consentire ai soggetti coinvolti di avere conoscenza dell'avvio del procedimento e, di conseguenza, di poter esercitare facoltà partecipativa.

La mancata comunicazione di avvio del procedimento costituisce un vizio del procedimento rientrante nella violazione di legge a meno che l'amministrazione in sede di giudicato dimostri che la mancata comunicazione di avvio del procedimento non è stata trasmessa per dettata urgenza oppure è palese il contenuto del provvedimento.

Nell'ottica della più ampia partecipazione al procedimento, l'articolo 9 dispone che "qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento", ampliando pertanto la partecipazione anche a tali soggetti.

L'articolo 10 che configura il c.d. accesso procedimentale, con il quale i destinatari divengono partecipanti attivi al procedimento, con la possibilità di esercitare tali diritti:

di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24;

di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

L'articolo 10 bis, invece, rubricato "**comunicazione dei motivi ostativi all'accoglienza dell'istanza**", dispone che, nei procedimenti ad istanza di parte, prima della formale adozione di un provvedimento negativo il responsabile del procedimento o l'autorità competente devono comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglienza della domanda, c.d. preavviso di rigetto. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale.



Infine, è fondamentale considerare che l'obbligo di motivazione del procedimento amministrativo, previsto dall'articolo 3 della legge del 7 agosto 1990, n 241, è anch'esso funzionale alla partecipazione del procedimento. Questo perché con la motivazione l'amministrazione identifica i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno comportato l'avvio del procedimento e l'adozione del provvedimento espresso.



3. Processi partecipativi e PNRR: profili critici

Il dibattito in merito all'impatto del PNRR sui diversi sistemi sociale, economico e istituzionale, sviluppatosi nel contesto di un processo destinato al superamento della crisi pandemica, rivela una particolare criticità per quel che attiene ad un profilo di carattere metodologico. La questione è stata evidenziata con particolare riguardo alla fase “ascendente” che attiene alla formazione dei contenuti dello stesso PNRR, rispetto ai quali si è fatto riferimento ad un deficit valutabile sul piano delle garanzie partecipative (i cittadini sono stati di fatto «relegati a semplici spettatori»).



Non vi è dubbio, infatti, che **la partecipazione** costituisca, nel più ampio contesto delineato dal Piano, uno **strumento inescindibilmente collegato alle sue missioni ed obiettivi** e, come tale, idoneo a tagliare trasversalmente tutte le sue componenti. Il modello inclusivo che sta alla base del riconoscimento della centralità della partecipazione nella cornice del Piano, se non adeguatamente valorizzato nella già menzionata fase “ascendente” di determinazione dei contenuti sostanziali del PNRR, può essere ripreso nella fase “discendente” che coincide con l'attuazione dello stesso.



l'art. 18 del regolamento UE 2021/241 – dedicato espressamente ai Piani di ripresa e resilienza – ha esplicitato non soltanto la necessità di un'adeguata motivazione dei singoli strumenti nazionali (qualificata nei termini delle «spiegazioni»), ma anche la **centralità del momento partecipativo**. Nel contesto della disposizione ricordata, vi è un'apposita previsione (par. 4, lett. q) in forza della quale, tra gli «elementi» che ciascun PNRR deve presentare, va ricompresa la considerazione del fattore partecipativo. La capacità amministrativa si traduce, in altri termini, in un atteggiamento non più reattivo, ma proattivo e risolutivo dell'amministrazione pubblica

L'effettiva volontà di potenziare il coinvolgimento del pubblico nei processi di attuazione del Piano era originariamente rappresentato dalla previsione di un apposito Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

Le più recenti riforme incidenti sulla governance del PNRR sembrano, tuttavia, seguire una strada diversa, segnando un vero e proprio arretramento rispetto al modello partecipativo fino a qui delineato, con un'evidente ed opposta tendenza verso la riaffermazione di un sistema di gestione accentrato.

Il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, conv. in l. 21 aprile 2023, n. 41, se da un lato ha mantenuto in vita i tavoli settoriali e territoriali, dall'altro ha abrogato espressamente e per l'intero l'art. 3 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77: in tal modo, la figura del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale è stata di fatto superata e con essa ogni questione relativa alla sua funzione ed effettiva incidenza sui processi decisionali connessi all'attuazione del PNRR.



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



Il decreto PNRR consta di 75 articoli, suddivisi in 347 commi, che trasferiscono ufficialmente la governance del Piano a Palazzo Chigi, introducendo misure importanti per la PA.

Il provvedimento si divide in tre parti e contiene disposizioni per la riorganizzazione della gestione del PNRR, misure per rafforzare le capacità amministrative e per semplificare le procedure e disposizioni relative alle politiche di coesione.

Tra le altre novità, la nuova legge prevede la possibilità di stabilizzare il personale di Regioni e Comuni impiegato a tempo determinato nella realizzazione di progetti europei per almeno 24 mesi. Inoltre si potranno riaprire le porte della PA ai pensionati pubblici, che potranno ricoprire incarichi retribuiti di vertice al servizio di enti e istituti.

Il decreto punta, inoltre, ad accelerare i pagamenti della Pubblica Amministrazione, legando le retribuzioni di risultato dei dipendenti pubblici alla puntualità con cui verranno saldate le fatture. Attualmente le amministrazioni hanno 30 giorni di tempo (60 per la sanità) per pagare le fatture commerciali.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



4. La legge della Regione Puglia sulla partecipazione

La Regione Puglia promuove come suo principio fondamentale la Partecipazione che diventa, quindi, la bussola del programma di governo e della sua azione in tutti i settori.

Con l'approvazione della legge regionale n. 28 del 13 luglio 2017 è stato sancito un metodo di coinvolgimento permanente dei cittadini, degli amministratori locali, culturali, economici, politici, scientifici, basato sull'informazione, la trasparenza, la consultazione, l'ascolto.

La Legge, infatti, promuove la partecipazione come diritto e dovere delle persone che vivono in Puglia, singole o associate, e individua forme e strumenti di partecipazione democratica, per assicurare la qualità dei processi decisionali sui temi importanti e sulle opere strategiche.



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



Regolamento attuativo

Il Regolamento attuativo della Legge sulla Partecipazione della Regione Puglia, dettaglia le modalità con cui applicare la Legge.

Garantisce che le attività partecipative siano adeguatamente accompagnate da iniziative di informazione e di comunicazione, tramite un piano predisposto annualmente dalla Comunicazione istituzionale.

Individua nella piattaforma Puglia Partecipa lo strumento attraverso cui l'Ufficio della Partecipazione gestisce i processi di partecipazione regionali, gli avvisi per quelli territoriali e il bando per le attività culturali e formative previste dalla Legge.

Delinea i principali contenuti della formazione per la promozione della cultura della partecipazione rivolta al personale della Regione e delle amministrazioni locali, per potenziare le competenze progettuali e gestionali di processi partecipativi.

Definisce la composizione e la durata in carica dell'Osservatorio, previsto dalla Legge sulla Partecipazione con funzioni di promozione e garanzia sull'attuazione della Legge e del programma annuale della partecipazione.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Il Regolamento presenta inoltre i criteri, le modalità di finanziamento e cofinanziamento dei processi partecipativi e delle attività di promozione della cultura della partecipazione, secondo cui le istanze potranno essere presentate da soggetti già individuati dalla Legge regionale attraverso apposito "Avviso di selezione".

Infine, lo stesso documento, disciplina il diritto di Tribuna, ovvero la possibilità per i candidati presidenti che alle precedenti elezioni regionali abbiano ottenuto almeno 5 mila voti individuali e che risultino collegati a liste che non hanno eletto nessun rappresentante in Consiglio regionale, di partecipare a titolo gratuito alle attività del Consiglio secondo tempi e forme compatibili con lo Statuto.



5. I patti di collaborazione e la partecipazione dei cittadini per la cura dei beni comuni

Di fronte all'attuale crisi degli ordinari strumenti di partecipazione della democrazia rappresentativa, l'attivazione spontanea dei cittadini a livello locale ha reso possibile, soprattutto negli ultimi anni, sperimentazioni amministrative sempre più profonde e innovative, per mezzo della stipula di patti di collaborazione con l'amministrazione comunale, finalizzati alla riqualificazione di beni e spazi comuni delle realtà urbane.

Tali patti nascono dall'idea che nella società contemporanea i tempi siano finalmente maturi per impostare i rapporti tra cittadini e amministrazione in modo nuovo, più aderente alle esigenze di tutela dell'**interesse generale**, e al di fuori della consueta dinamica del profitto e del mercato.

In quest'idea innovativa, che prende il nome di “amministrazione condivisa” (che si deve a G. Arena, Introduzione all'amministrazione condivisa, in Studi Parlamentari e di politica costituzionale, 1997, p. 29) **il principio di sussidiarietà** orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost. viene utilizzato come parametro normativo diretto per tradurre in azioni tangibili e concrete le potenzialità e le risorse dei cittadini che decidono di attivarsi per il proprio territorio.



Sul piano delle fonti del diritto, questa alleanza tra cittadini e amministrazione, pur essendo diretta applicazione della Costituzione, viene comunque mediata da un'apposita cornice normativa locale regolamentare, che legittima a livello politico-amministrativo la stipulazione dei patti di collaborazione, e disciplina i modi e le forme di collaborazione dei cittadini con l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.

Più in particolare, a partire dal primo regolamento comunale di Bologna nel 2014, che ha assunto la funzione di Regolamento-tipo, molti Comuni italiani hanno approvato un proprio Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni.

Ad oggi, ben 284 Comuni hanno scelto di seguire questo modello, e addirittura, secondo alcune stime, i patti attualmente stipulati sarebbero circa 6-7 mila in tutta Italia.



I regolamenti comunali parlano solitamente di attività di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani, definendo tali attività come “interventi volti alla protezione, conservazione ed alla manutenzione dei beni comuni urbani per garantire e migliorare la loro fruibilità e qualità” (interventi di cura); e “interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipi, tramite metodi di coprogettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città” (interventi di rigenerazione).



la funzione di rigenerazione urbana sembra attraversare trasversalmente una molteplicità di funzioni amministrative differenti, mettendole in continua relazione tra loro. Si pensi al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla promozione del turismo e a tutte quelle attività volte a favorire lo sviluppo economico e sociale. In tutti questi casi, infatti, laddove un intervento di cura, di protezione o di trasformazione dei beni comuni urbani sia oggetto di un patto di collaborazione, l'amministrazione comunale dovrà cercare di mettere in relazione l'interesse sotteso alla rigenerazione dello spazio urbano con altri interessi pubblici tutelati dall'ordinamento



Non v'è infatti dubbio che processi creativi siano strettamente correlati agli spazi urbani e sono proprio i beni comuni, - identificabili in varie tipologie di beni, dall'acqua alle opere d'arte, spazi urbani, università - «funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività», che consentono il dispiegarsi della vita sociale e che contribuiscono a formare la figura del cittadino consapevole e attivo, richiedendo d'altra parte l'azione per una loro tutela efficace: del resto non si possiede un bene comune ma si è partecipi del bene comune.

Gia dagli anni '90, a partire dai principi sottesi nella legge 7 agosto 1990, n. 241, si è cominciato a preparare il terreno per lo sviluppo di un'amministrazione realmente condivisa; tuttavia, anche se si pone mente a numerosi principi costituzionali, ben precedenti rispetto alla modifica del 2001, si può notare la particolare concordanza dell'amministrazione condivisa con i valori espressi in Costituzione. In realtà essa si poteva desumere già «dal riconoscimento costituzionale della essenziale dimensione sociale della persona umana e dalla sua possibilità di realizzare, in quella dimensione, azioni positive e responsabili (sentenza n. 75 del 1992)».



Inoltre, non v'è dubbio che processi creativi siano strettamente correlati agli spazi urbani e sono proprio i **beni comuni**, - identificabili **in varie tipologie di beni, dall'acqua alle opere d'arte, spazi urbani, università** - «**funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività**», che consentono il dispiegarsi della vita sociale e che contribuiscono a formare la figura del cittadino consapevole e attivo, richiedendo d'altra parte l'azione per una loro tutela efficace: del resto **non si possiede un bene comune ma si è partecipi del bene comune**.

Gia dagli anni '90, a partire dai principi sottesi nella legge 7 agosto 1990, n. 241, si è cominciato a preparare il terreno per lo sviluppo di un'amministrazione realmente condivisa; tuttavia, anche se si pone mente a numerosi principi costituzionali, ben precedenti rispetto alla modifica del 2001, si può notare la particolare concordanza dell'amministrazione condivisa con i valori espressi in Costituzione. In realtà essa si poteva desumere già «dal riconoscimento costituzionale della essenziale dimensione sociale della persona umana e dalla sua possibilità di realizzare, in quella dimensione, azioni positive e responsabili (sentenza n. 75 del 1992)».



Istituzioni
La formazione sulla cultura della Partecipazione



Va inoltre rimarcato che la tutela dei beni comuni sembra avere grande impatto sulle politiche più intimamente riferibili al concetto di società, considerato che essa si intreccia con le politiche di inclusione sociale, con la rigenerazione urbana , con la valorizzazione delle periferie e più in generale con le politiche di welfare: la città delle differenze si basa in modo assai evidente sulla complessità sociale

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Altra possibilità di partecipare alla cura dei beni comuni sembra essere offerta dalle varie forme di **partenariati pubblico-privato di natura non profit** per la tutela e cura di beni comuni locali sul modello degli Usa, dove esistono forme di collaborazione contrattuale istituzionalizzata tra diversi stakeholders locali e fra questi e gli enti locali. Inoltre si segnalano anche forme che possono riguardare **misure amministrative incentivanti o di “sussidiarietà quotidiana”**. A tal proposito va aggiunto che, al fine di consentire l’utilizzo sempre più significativo di buone prassi, indotte da meccanismi incentivanti e non già repressivi, può essere d’aiuto anche la c.d. **gamification**, fenomeno studiato di recente dal marketing sociale. In buona sostanza si tratta di coinvolgere soggetti, ad esempio utenti di un servizio, in attività che prevedano attività ludico premiali volte ad innescare «circuiti virtuosi di valorizzazione di risorse di interesse pubblico». Questi pochi cenni ai nuovi strumenti giuridici miranti ad incoraggiare il coinvolgimento dei cittadini, taluni assai lontani da quelli tradizionalmente adoperati dal diritto amministrativo sino a pochi anni fa, paiono essere emblematici di un **forte trend volto al cambiamento** (radicale) delle regole del gioco che hanno sinora assistito i rapporti pubblico-privato nell’amministrazione della città.

Segnatamente, i patti di collaborazione sembrano essere lo strumento che ha avuto maggior impatto nella costruzione e nello sviluppo – quasi inaspettato – della nuova concezione di amministrazione condivisa e partecipata. Essi appaiono come atti convenzionali, preceduti e autorizzati da un apposito regolamento, con i quali i cittadini e l'amministrazione comunale concordano, – condividendo le responsabilità della cura e rigenerazione dei beni comuni urbani, al fine di migliorarne la fruizione collettiva, e fissando le obbligazioni reciproche, – la realizzazione di specifici interventi di gestione, tra i quali risultano preponderanti le attività di gestione e manutenzione del verde urbano.



I patti suddetti promuovono fortemente la creatività urbana e a tal scopo possono quindi contemplare atti di mecenatismo o anche **l'Art bonus**, come strumenti per ricostruire il senso di appartenenza tra cittadino e bene culturale della sua città. Con **l'Art bonus**, in particolare, egli può contribuire – ricevendone in cambio un credito d'imposta – anche con un impegno finanziario modesto, al restauro e alla valorizzazione di un bene culturale del suo territorio

Il d.l. 31 maggio 2014, n. 83, c.d. **Art bonus**, convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2014, n. 106 è conosciuto principalmente per aver introdotto un credito d'imposta – favorendo il mecenatismo culturale – per le erogazioni liberali in denaro a sostegno della cultura e dello spettacolo



L'**Art bonus** consiste in un'erogazione liberale che deve riguardare specifici interventi: la manutenzione, la protezione e il restauro di beni culturali pubblici; il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico sinfoniche e dei teatri di tradizione; la realizzazione di nuove strutture, il restauro di quelle esistenti, di enti o istituzioni pubbliche che svolgono attività senza scopo di lucro.

Si segnala che da ultimo, in virtù della progressiva diffusione di tale istituto, con il decreto c.d. rilancio, d.lgs. n. 34 del 2020, è stato notevolmente esteso l'ambito dei soggetti beneficiari di queste somme di denaro donate da privati cittadini, anche al fine di promuovere la ripresa delle attività culturali ed artistiche post Covid 19.



Anche questo strumento, divenuto in pochi anni un valido aiuto finanziario per il recupero di taluni beni culturali destinati invece all'oblio, sembra concorrere al cambiamento del compito spettante al nuovo cittadino: egli infatti sembra assumere un nuovo ruolo sul territorio, più proattivo, più partecipe e in grado di contribuire concretamente alle politiche culturali che lo riguardano da vicino, in linea con quanto disposto dal principio di sussidiarietà orizzontale



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



Né va dimenticato, nella medesima prospettiva di partecipazione ampia del cittadino, l'istituto del c.d. **baratto amministrativo**, mirante al coinvolgimento dei privati nei processi di rigenerazione urbana in attuazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e di solidarietà, ma anche frutto della grave crisi economica che ha sospinto verso l'incentivazione delle iniziative private, volte al perseguimento delle finalità pubbliche, posto che il baratto consente - "in cambio" di un'agevolazione fiscale - lo svolgimento da parte della società civile di attività amministrative di interesse generale riferite ad un determinato territorio. Sicchè, tra ente territoriale e cittadini, singoli o associati, si conclude un **contratto di partenariato sociale**, in base al quale i privati si impegnano allo svolgimento di attività di pubblico interesse, come «la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi» mentre l'amministrazione garantisce una riduzione o esenzione di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato (art. 190 del d.lgs. n. 50/2016 ora art. 201 d.lgs. 36/2023 che accorpa art. 189 e 190, «interventi di sussidiarietà orizzontale» e «baratto amministrativo»)

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



6. Il dibattito pubblico (dall'introduzione nel 2016 al progressivo ridimensionamento nel codice dei contratti pubblici del 2023).

Il tema della partecipazione “diffusa” al farsi della decisione amministrativa viene introdotto con il nuovo istituto del dibattito pubblico, inserito nel Codice dei contratti pubblici contenuto nel d.lgs. n. 50 del 2016 smi, alla norma di cui all'art. 22 e poi modificato (*recte* ridimensionato) dalle norme di cui all'art. 40 del nuovo Codice dei contratti pubblici n. 36 del 2023. Il dibattito pubblico è potenzialmente uno strumento indispensabile, assieme agli altri istituti partecipativi, per la promozione della legalità nell'amministrazione e della partecipazione consapevole dei cittadini alla “vita politica, economica e sociale del Paese”.



Si tratta di prevedere **forme di interazione con i soggetti coinvolti**, nello specifico, con la popolazione insistente sul territorio interessato dall'opera, moduli dialogici tra costoro e l'autorità procedente, che consentano di "eliminare le gabbie costituite dalle rappresentanze di interessi istituzionalizzati, ma anche di superare i vincoli imposti dal principio di legalità". Pertanto, l'art. 22 del codice, rubricato "**Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico**" ha imposto alle "amministrazioni aggiudicatrici" e agli "enti aggiudicatori" un obbligo di pubblicazione, nel proprio profilo, dei progetti di fattibilità per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che abbiano un "impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio", nonché degli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione, relativi agli stessi lavori.

l'istituto del dibattito pubblico, di derivazione anglosassone, volto a sanare i "conflitti di interessi" tra cittadini e pubblica amministrazione, - valorizzando un concetto di partecipazione (è nel valore espresso da questa che il dibattito pubblico trova la sua *ratio* più profonda) come contributo dialettico e come confronto di conoscenza, giudizi e posizioni - nel perseguimento di una decisione condivisa ed efficace con il coinvolgimento attivo dei cittadini nelle scelte pubbliche riguardanti le grandi opere.



La dottrina ha generalmente enucleato i **principali benefici** derivanti dalla diffusione di questa nuova forma di partecipazione democratica , conseguibili attraverso l'introduzione -obbligatoria oltre una certa soglia dimensionale delle opere da realizzare- del dibattito pubblico:

riduzione del contenzioso, posto che il dibattito pubblico si palesa funzionale all'adozione di scelte condivise e partecipate, disinnescando la presentazione di impugnative durante la fase di approvazione dei progetti e, soprattutto, attivando una **rilevante permeabilità delle scelte politiche** destinate a ripercuotersi in modo significativo sugli interessi dei cittadini; e così anche per la riduzione dei costi e soprattutto dei tempi di realizzazione delle opere .

Questo strumento dialogico sembra ormai palesarsi come “essenziale” ai fini del **coinvolgimento delle collettività locali** nelle scelte di localizzazione e realizzazione delle grandi opere aventi un rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



L'effetto più rilevante però sarebbe quello di trasformare il processo di adozione della decisione dal classico modello **top down** a quello, ben più evoluto nella prospettiva di una Repubblica democratica che promuova l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, **bottom up**.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



Per spiegare la rapida diffusione a livello internazionale del dibattito pubblico sembra non si possa che partire dalla **Convenzione di Aarhus**, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998, ratificata nel 2001 dall'Italia . La Convenzione – basata sui tre pilastri dell'informazione, partecipazione ed accesso alla giustizia – fonda di certo le basi per un nuovo modello di *governance* ambientale , ma al tempo stesso offre, per una particolare *vis expansiva*, un valido modello di *governance* amministrativa

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



La Convenzione di Aarhus si colloca come pietra miliare per l'affermazione di una nuova concezione di amministrazione che è tenuta a garantire l'accesso all'informazione ambientale, primo pilastro della Convenzione in parola, attraverso due distinte "modalità": quella che fa assumere all'amministrazione un **ruolo passivo**, consistente nel rispondere alle richieste dei cittadini e un **ruolo attivo**, quando raccoglie e divulga l'informazione ambientale.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Il secondo pilastro, costituito dalla partecipazione del pubblico al *decision making* ambientale, accorda al pubblico interessato il diritto di partecipare ai processi decisionali relativi ad autorizzazioni per determinate attività aventi impatto ambientale significativo, all'elaborazione di piani, programmi e politiche ambientali, a regolamenti ed atti normativi. Del resto, il solco di diritto positivo in cui si innesta l'ampia partecipazione si osserva anche nel trattato sull'Unione europea, dove nel titolo II, art. 10, si afferma che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini".

Nondimeno, l'attribuzione di nuovi obblighi di trasparenza alle pubbliche amministrazioni, cui corrispondono nuove facoltà e diritti per i cittadini, sospinge in modo pressante verso un cambio di mentalità, che poggia anzitutto sulla formazione dei funzionari pubblici, volta ad acquisire il miglior uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la predisposizione di nuovi strumenti giuridici che consentano la miglior interazione tra cittadino e p.a., garantendo in tal modo l'attuazione piena dei principi europei e internazionali.

Né va sottaciuto che nei Paesi anglosassoni la partecipazione dell'amministrato ai procedimenti amministrativi come diritto di esprimere la propria "voce", nasce molto prima rispetto ad altri Paesi: già dal XIII secolo in Inghilterra l'uomo di governo, lo **statesman**, decideva solo dopo aver garantito la più ampia partecipazione e l'atto di decisione veniva "adottato soltanto dopo aver sentito la voce dell'amministrato, dopo avergli consentito di esprimere le proprie ragioni ed, eventualmente, le proprie difese". Diversamente, il processo di adeguamento alla partecipazione ampia del cittadino si mostra più faticoso e meno naturale nei sistemi a diritto amministrativo; nei sistemi dell'Europa continentale e dell'America latina la decisione si basava maggiormente sull'autorità che sul giudizio ed il coinvolgimento degli amministrati, sicché l'ascolto della loro voce tarda ad affermarsi nei sistemi a *droit administratif*, perché l'autorità "non acconsente ad essere attenuata e a sentire la voce dell'amministrato prima che la decisione sia presa".



Tuttavia sovente è accaduto che la realizzazione di grandi opere, solitamente aventi un particolare impatto su ambiente e paesaggio, negli scorsi anni sia stata decisa “a tavolino”, e cioè con un approccio che tralasciava del tutto la concertazione con il territorio, sicché erano molto frequenti – e spesso assai accese – proteste e contestazioni da parte della popolazione interessata, che evidentemente ben lungi dal dialogare con gli organi decisionali, piuttosto si difendeva da una imminente situazione di pericolo o probabile *deminutio* della propria qualità della vita.



Opere di tale probabile impatto sulla popolazione locale sono infatti suscettibili di ingenerare un duplice ordine di reazioni: una riguarda la **sindrome Nimby**, tipica dei cittadini residenti nella zona coinvolta dalla realizzazione dell'opera, che solitamente si costituiscono in comitati *ad hoc* -ma si possono segnalare anche le proteste derivanti dagli amministratori locali, contrassegnate con la sigla **Nimto** - l'altra, quella dei gruppi ambientalisti, che contestano generalmente l'utilità stessa delle opere in questione e il modello di sviluppo che vi è sotteso .

In realtà, probabilmente alla base dei problemi e delle accese conflittualità che sovente si sono verificate in relazione alla costruzione di grandi opere, vi è un problema generale di fiducia verso le istituzioni , che decidono unilateralmente, senza considerare le ripercussioni di una determinata opera sugli interessi della popolazione



Istituzioni
La formazione sulla cultura della Partecipazione



In Italia, il primo dibattito pubblico “alla francese” sul progetto di una grande infrastruttura, riguardante la proposta di un nuovo tratto autostradale di circa 20 km tra Voltri e Genova Ovest, noto come Gronda di Ponente , risale ad un momento storico, il 2009, in cui i principi volti ad affermare la partecipazione dei cittadini nelle politiche pubbliche sembravano ormai consolidati a livello internazionale

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Tra gli altri casi, nel 2016 l'amministrazione comunale di Bologna ha indetto un confronto pubblico per il potenziamento di un tratto dell'autostrada e di tangenziale, noto come **"Passante di mezzo"**, confronto che sembra aver avuto un risvolto assai concreto, quanto alle conquiste in termini di richieste della popolazione. Tra le integrazioni ottenute a seguito della chiusura del confronto pubblico, si possono infatti segnalare i miglioramenti al progetto relativi alla predisposizione di fasce alberate lungo l'autostrada, piste e connessioni ciclabili, mitigazione acustica e previsione di un nuovo svincolo .

Si tratta, com'è evidente, di sporadici esempi di partecipazione ampia ed effettiva offerti da amministrazioni virtuose che hanno ritenuto di coinvolgere la popolazione



Il modello francese di **débat public** e la normativa italiana

La loi Barnier del 1995 – modificata nel 2002 – aveva introdotto per la prima volta il débat public in Francia, per cercare di ridurre le dure contestazioni relative alle grandi opere . Invero, va aggiunto che i principali strumenti di inclusione delle istanze dei privati nei processi decisionali di pianificazione e costruzione di infrastrutture risultano essere almeno due: l'enquête publique, disciplinata sin dal XIX secolo, e il débat public, previsto invece da circa vent'anni . I due istituti non sono tra loro alternativi, ma si integrano a vicenda, essendo cronologicamente successivo il débat all'enquête ed avendo modalità e campi di applicazione distinti



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



A séguito della loi Barnier fu istituita un' autorità indipendente denominata Commission Nationale du Débat Public (Cndp) , autorità indipendente ora disciplinata nel Code de l'Environment , con il compito di aprire il dibattito pubblico - che dura quattro mesi e concerne non solo le caratteristiche del progetto, ma anche l'opportunità di realizzare l'opera - su tutti i progetti preliminari di grandi infrastrutture che posseggono determinati requisiti. Quanto al concreto svolgimento del dibattito pubblico, la Cndp ne affida l'attuazione ad una commissione ad hoc, la “Commission particulière du débat public” (Cpdp), composta da soggetti interni ed esterni alla Commission Nationale.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE

Una volta istituita la Cpdp, il committente dispone di un periodo di massimo sei mesi per la preparazione di un dossier, accessibile al pubblico, contenente la documentazione relativa al progetto. Per tal via il dibattito pubblico risulta esser preceduto da un'ampia campagna informativa, caratterizzata da informazioni cui partecipano tutti i cittadini, le associazioni e i gruppi che lo desiderano.

Si apre poi una fase di contraddittorio, di solito attraverso incontri pubblici, ove viene prevista anche la possibilità per i cittadini partecipanti di scrivere le proprie osservazioni su appositi *cahiers des acteurs*.



Al termine del dibattito pubblico il presidente della Commissione redige un rapporto in cui illustra gli argomenti emersi nel corso dei quattro mesi. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, il proponente dell'opera deve comunicare se intende mandare avanti il suo progetto, modificarlo o ritirarlo. La **decisione è libera**, ma deve essere **motivata** dettagliatamente: è quindi importante che nelle ragioni esposte sia fatto riferimento ai punti di vista e alle argomentazioni avanzate al pubblico.

La Cndp è inoltre investita – e ciò rafforza il suo ruolo di garante della trasparenza e di collegamento tra cittadini e proponente l'opera – della funzione volta a vigilare sulla necessità di garantire l'informazione dei cittadini anche durante la realizzazione dell'opera.

Sicché, il *débat public* francese, che è alla base dell'istituto appena introdotto nell'ordinamento italiano, sembra coinvolgere tutta la popolazione, oltre alle comunità locali, associazioni soprattutto professionali, ritenendosi tale istituto il "luogo" della decisione e non una fase del processo decisionale.



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



L'aver recepito nell'ambito della disciplina generale degli appalti il modello francese di débat public, pur costituendo un innegabile passo verso un nuovo tentativo di dialogo tra amministrazione, imprese e cittadini, sembra mostrare alcuni profili critici, in particolare per l'incompletezza della disciplina e per l'atteggiamento di estrema cautela. La scelta di introdurre nel nostro ordinamento una Commissione ad hoc, da incardinare però in ambito ministeriale, può senz'altro accogliersi favorevolmente, sempre che essa possa dimostrare in futuro di operare in totale indipendenza rispetto all'indirizzo governativo. Tuttavia, la Commissione appena istituita, ben lungi da assumere il ruolo previsto nel débat francese, si limita ad un compito di mero coordinamento e monitoraggio.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Quanto poi alle modalità di coinvolgimento del pubblico, il débat francese garantisce la massima pubblicità e invita tutta la popolazione a parteciparvi, attuando in tal modo la classica deliberazione “calda”, mentre il modello di deliberazione “fredda” contempla arene ristrette e possibilità conseguente di esclusione di larga fascia della popolazione .



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



La recente **legge della regione Puglia**, n. 28 del 2017, già accennata supra - che sembra infine riprendere, a tratti fedelmente, talune definizioni e procedure già adottate nella legge toscana del 2013, - si pone tra gli obiettivi primari la promozione della partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi. Inoltre, tra gli obiettivi perseguiti si possono annoverare la predisposizione di strumenti assai moderni e di derivazione anglosassone come il **Town meeting**, l'utilizzo della programmazione strategica della regione Puglia, quale strumento fondamentale di indirizzo e di orientamento delle politiche pubbliche regionali; la gestione sostenibile dei conflitti sociali e ambientali legati allo sviluppo del territorio, attraverso lo strumento della pianificazione territoriale partecipata; l'incremento dell'impegno democratico e del tasso di democraticità delle decisioni regionali; la valorizzazione e la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini; la promozione, infine, dell'attività formativa sui temi della partecipazione, legalità, Costituzione italiana, ordinamento e politiche dell'Unione europea.

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Il dibattito pubblico tra entusiasmo iniziale e progressiva svalutazione dell'istituto

La legge delega 21 giugno 2022, n. 78, nel dettare i principi e i criteri direttivi cui si sarebbe dovuto attenere il legislatore chiamato nuovamente a disciplinare la materia dei contratti pubblici, reca la seguente indicazione: "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" (art. 1, comma 2, lett. o, l. 21 giugno 2022, n.78).

In buona sostanza, la delega chiedeva che la revisione del dibattito pubblico andasse nel senso di un affinamento e di una semplificazione della disciplina vigente.



Istituzioni
La formazione sulla cultura
della Partecipazione



La scelta del legislatore delegato va in un senso diverso. L'istituto, per come ora è disciplinato, è ridotto a davvero poca cosa, se non sostanzialmente abrogato (A. Scognamiglio, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: dibattito pubblico indietro tutta*, in www.apertacontrada.it, 31 gennaio 2023).

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Istituzioni
La formazione sulla cultura della Partecipazione



Tuttavia rispetto alla rivitalizzazione impressa al dibattito pubblico in occasione delle opere finanziate con il PNRR, obbligatoriamente assoggettate a d.p., nonché considerate le indicazioni della delega, l'opzione drasticamente riduttiva, se non espressamente abrogativa operata ora del legislatore delegato, suscita uno stupore che non è giustificato nella Relazione al nuovo codice dei contratti.

Si legge nella Relazione: "**L'istituto non trova una diretta previsione nelle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE**" salvo un pallido riferimento nel 122° considerando della direttiva 2014/24/UE laddove questo che riconosce che "i cittadini, i soggetti interessati organizzati o meno, e altre persone o organismi che non hanno accesso alle procedure di ricorso hanno comunque un interesse legittimo in qualità di contribuenti a un corretto svolgimento delle procedure di appalto".

Corso di perfezionamento in

CULTURA, METODI E PROCESSI PER LA PARTECIPAZIONE



Le Direttive appalti tacciono sul d.p. poiché l'ambito giuridico e settoriale nel quale l'ordinamento europeo colloca la disciplina della materia è quello del **governo del territorio e, ancor prima, dell'ambiente**. E' dunque nella disciplina ambientale, nelle direttive in materia di ambiente, che va ricercato e si rinviene il chiaro riconoscimento del diritto delle collettività locali e dei singoli membri di queste alla informazione e alla partecipazione.



Caratteri e principi del "dibattito pubblico:

Per riprendere la definizione fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza 14 dicembre 2018 n. 235, il dibattito pubblico rappresenta quel modello di procedimento amministrativo che realizza un confronto tra il proponente l'opera ed i soggetti pubblici e privati ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti e che è finalizzato a far emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali ed a disinnescare il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia un impatto significativo sul territorio.



Per i principi di indipendenza e di neutralità il dibattito deve essere indetto, presieduto ed organizzato da un soggetto che si trovi in posizione di piena indipendenza rispetto al governo e rispetto al proponente e che ne assicuri il corretto svolgimento astenendosi dal prendere posizione sulle alternative progettuali e sulle opinioni espresse.

Indipendenza e neutralità nella direzione del dibattito rappresentano le condizioni imprescindibili perché il "pubblico" abbia la percezione di una effettiva utilità della sua partecipazione.

Per il principio di trasparenza, le informazioni relative all'opera devono avere la massima diffusione e devono essere espresse in un linguaggio chiaro e comprensibile (principio di trasparenza).

Per il principio di partecipazione, a tutti i soggetti interessati deve essere riconosciuto il diritto di intervenire e di esprimere la propria opinione (principio di partecipazione), argomentando le opinioni espresse ed esplicitando i bisogni e gli interessi che sono dietro le proprie posizioni (principio di argomentazione).



Il dibattito pubblico nell'art. 40 e nell'Allegato 1.6 del nuovo codice dei contratti.

L'art. 40 del nuovo codice appalti ed il suo Allegato 1.6, dal punto di vista della organizzazione del dibattito, assegnano un ruolo centrale al Ministero competente, alla stazione appaltante e al responsabile del dibattito. Quest'ultimo soggetto è espressione dei primi due. Il responsabile può essere infatti un dipendente del Ministero competente per materia o della stazione appaltante ovvero un professionista privato individuato dalla stazione appaltante tramite appalto di servizi.

La Commissione nazionale del dibattito pubblico, cui nel precedente sistema era assegnata – pur non senza incertezze – una funzione di garanzia del rispetto dei principi di informazione e di partecipazione, è ora **espressamente abrogata** dall'art. 40 (e la scelta è confermata dall'Allegato 1.6).



Nella nuova disciplina la decisione se indire o meno il dibattito pubblico è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante (art. 40, comma 1). All'iniziativa della stazione appaltante è rimessa anche la pubblicità della relazione contenente il progetto dell'opera e dell'analisi di fattibilità che devono essere pubblicati sul sito internet della stazione appaltante (art. 40, comma 3) ed eventualmente sui siti istituzionali delle amministrazioni locali interessate – ove la stazione appaltante ne faccia richiesta (art. 5 Allegato 1.6).



Alla pubblicazione segue lo svolgimento del dibattito pubblico che è caratterizzato da una legittimazione limitata, ristretta alle amministrazioni pubbliche, agli enti territoriali, ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni e comitati ove questi, in ragione degli scopi statuari, risultino interessati all'intervento (art. 40, comma 3) **con esclusione dei singoli**, e pure – probabilmente – delle associazioni e dei comitati occasionali.

La partecipazione consiste nella possibilità di presentare **osservazioni e proposte scritte** entro sessanta giorni dalla pubblicazione del progetto dell'opera (art. 40, comma 4). Al più possono essere previsti incontri da tenersi con l'utilizzo di strumenti informatici o telematici. Solo in via eccezionalmente e per esigenze da motivare in modo esplicito il responsabile può organizzare incontri in modalità non telematica (art. 4, lett. a) All. 1.6).



Le osservazioni scritte sono raccolte e sintetizzate dal responsabile del dibattito nel documento finale ed il responsabile può pure selezionare le osservazioni "meritevoli di considerazione".

La valutazione degli esiti del dibattito è rimessa alla stazione appaltante che può tenerne conto ai fini della redazione dei successivi livelli di progettazione (art. 40, comma 6).

In buona sostanza, nell'assetto configurato dalla disciplina che a breve entrerà in vigore la gestione del dibattito pubblico spetta alla stazione appaltante che assume l'iniziativa, cura l'informazione, valuta gli esiti.



Manca dunque una qualsiasi figura indipendente e neutrale a garanzia del rispetto dei principi che presiedono al dibattito e la cui osservanza è però essenziale perché questo possa effettivamente coinvolgere le collettività locali e conseguire i suoi obiettivi. Resta il rimpianto per un'occasione persa poiché nel breve periodo in cui ha funzionato, pur tra mille incertezze ed alcuni passi falsi, il dibattito pubblico ha dato risultati estremamente positivi in termini di miglioramento dei progetti e di composizione di situazioni potenzialmente conflittuali.



Il primo biennio di funzionamento del dibattito pubblico (Audizione VIII, della prof.ssa A. Scognamiglio, componente della Commissione nazionale del dibattito pubblico dinanzi alla Commissione VIII del Senato 26 gennaio 2023)



Nel primo biennio di funzionamento del dibattito pubblico (gennaio 2021 – febbraio 2023) sono stati avviati diciotto dibattiti pubblici. Nove si sono conclusi e nove sono in corso di svolgimento.

L'esperienza svolta ha dunque dimostrato che il dibattito pubblico serve a migliorare i progetti delle opere intorno alle quali esso si sviluppa. Se il progetto è migliore e meno impattante sul territorio il suo *iter* di approvazione procederà più spedito e minori saranno i rischi di un contenzioso successivo in sede giurisdizionale.

Si deve sfatare che i dibattiti pubblici incidano negativamente sui tempi di approvazione delle opere pubbliche. Tutti i dibattiti pubblici si sono svolti entro i termini assegnati, compresi quelli relativi alle opere finanziate dal PNRR sottoposti al termine breve di quarantacinque giorni.



Dall'esperienza del primo biennio di funzionamento dell'istituto emerge una indicazione chiara: perché il dibattito possa coinvolgere effettivamente le collettività locali e i cittadini è necessario che il "pubblico" abbia la percezione della effettiva utilità della sua partecipazione. La partecipazione è percepita come utile se il dibattito ha luogo in una fase anticipata, nella quale vi siano ancora margini per le modifiche progettuali, e se sono garantiti la completezza e la chiarezza delle informazioni sul progetto; il diritto di tutti di partecipare esprimendo la propria motivata opinione; la terzietà nella conduzione del dibattito.

Il ruolo della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, ora abrogata, si è dimostrato dunque essenziale per l'avvio e per il successo dei dibattiti pubblici.

