



Il dibattito pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici

Prof. Simone Rodolfo Masera

UNICAM





Fonti normative

- Art. 40 («Dibattito pubblico») del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)
- Allegati I.6 («Opere soggette a dibattito pubblico obbligatorio») del Codice dei contratti pubblici
- Legge delega n. 78/2022 (art. 1, comma 2, lett. o)
- Relazione allo schema di Codice del Consiglio di Stato (dicembre 2022)



Art. 40 e «programmazione» dei lavori

- L'art. 40, dedicato al dibattito pubblico, si inserisce nella parte del nuovo Codice dedicata all'attività di «programmazione» della futura attività contrattuale della Pubblica Amministrazione
- La parte dedicata alla «programmazione» è rivolta soprattutto a stazioni appaltanti o enti concedenti
- Strumenti di programmazione: strumento «strategico» che individua i grandi interventi, al fine di razionalizzare i «tempi» e le «risorse» economico-finanziarie



Scopo del Dibattito pubblico Democrazia «partecipativa» Principio di «sussidiarietà»

- Gli articoli dedicati alla «programmazione» (artt. 37-40) non presentano una corrispondente previsione nell'ambito delle Direttive europee oggetto di recepimento nel Codice (nn. 23, 24, 25 del 2004)
- L'art. 40 del nuovo Codice recepisce, con alcune modifiche, la previgente disciplina in materia di appalti pubblici, con lo scopo di garantire la partecipazione delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali, di rilevanza sociale, aventi un impatto sull'ambiente e sull'assetto del territorio
- Democrazia «partecipativa» - Principio di «sussidiarietà» (art. 118 Cost.)



Principi della legge delega (n. 78/2022)

- La redazione del nuovo Codice si è ispirata al principio di «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»

Obiettivo: coinvolgere la comunità locale interessata dalla realizzazione di opere ed infrastrutture al fine di evitare in seguito l'instaurazione del contenzioso (deflazione del contenzioso)



Presupposti del dibattito pubblico

- La stazione appaltante o l'ente concedente
 - a) deve indire il dibattito pubblico nei casi in cui è obbligatorio in relazione alla tipologia delle opere ed a precise soglie dimensionali (allegato I.6 Codice)
 - b) può (margini di scelta discrezionale) indire il dibattito pubblico, ove ne ravvisi l'opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio, garantendone in ogni caso la celerità.



Dibattito pubblico obbligatorio

- L'allegato I.6 del Codice disciplina:
 - a) i casi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio;
 - b) le modalità di partecipazione e di svolgimento del dibattito pubblico;
 - c) le modalità di individuazione e i compiti del responsabile del dibattito pubblico;
 - d) i contenuti della relazione iniziale e di quella conclusiva del procedimento di dibattito pubblico

Casi in cui è obbligatorio il dibattito pubblico: autostrade

- Tipologia di opere:

Autostrade e strade extraurbane principali. Strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade extraurbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie

- Soglie dimensionali:

Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e comunque con un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.



Casi in cui è obbligatorio il dibattito pubblico: tronchi ferroviari

- Tipologie di opere:

Tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza.

- Soglie dimensionali

Opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e comunque con un valore di investimento superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti



Fase introduttiva





Indizione del dibattito pubblico

- Il dibattito pubblico si svolge nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità e del documento di fattibilità delle eventuali alternative progettuali.
- Il dibattito pubblico ha avvio con la «pubblicazione» sul sito istituzionale della stazione appaltante:
 - a) relazione di progetto dell'opera (progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intervento)
 - b) analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali



Termini della procedura Proroga dei termini

- Dalla data di avvia del dibattito pubblico (pubblicazione), decorrono i termini di conclusione della procedura del dibattito pubblico (massimo 120 giorni)
- Il termine di 120 giorni può essere prorogato, per una sola volta e per la durata massima di due mesi, in caso di comprovata e motivata necessità



Stazione appaltante/ente concedente FUNZIONI

- La stazione appaltante (o ente concedente) provvede a:
 - a) elaborare la relazione di progetto dell'opera, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici, in coerenza con le linee guida ministeriali (DPCM n. 273/2012);
 - d) fornire le informazioni sull'intervento e sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità;
 - e) partecipare in modo attivo alle attività previste dal dibattito pubblico e fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso del dibattito pubblico;



Parametri per la redazione della relazione di progetto

- La relazione di progetto è redatta in conformità alle linee guida ministeriali relative alla:
 - a) valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali
 - b) valutazione ex ante dei progetti di investimento infrastrutturali
 - c) valutazione ex post dei progetti di investimento infrastrutturali

Valutazione «ex ante» dei fabbisogni strutturali

- La «valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali» è l'attività avente ad oggetto il confronto tra segmenti omogenei di domanda e di offerta di infrastrutture, finalizzata ad identificare obiettivi ed interventi necessari al loro soddisfacimento
- Presuppone:
 - a) analisi della domanda attuale, soddisfatta e non soddisfatta (esigenze prioritarie)
 - b) analisi della domanda potenziale. La domanda potenziale deve essere analiticamente dimostrata sulla base di indicatori tali da prestarsi ad essere oggetto di verifica nell'ambito dell'analisi di rischio, tra i quali, dati demografici, tasso di crescita, mutamento nei comportamenti, modifica delle normative



Valutazione «ex ante» delle singole opere

- La «valutazione ex ante delle singole opere», secondo i principi di appropriatezza e proporzionalità, è l'attività di valutazione effettuata, di regola, attraverso tecniche proprie dell'analisi «costi-benefici», finalizzata ad individuare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione dei fabbisogni infrastrutturali
- Tale valutazione ex ante è svolta attraverso l'elaborazione degli «studi di fattibilità»
- La valutazione con l'approccio costi-benefici permette la verifica di «modalità» e «tempi» di realizzazione delle opere
- L'approccio valutativo può sviluppare una appropriata «analisi del rischio» (anche riferito ad aspetti ambientali)



Valutazione «ex post» delle opere

- La «valutazione ex post» è l'attività finalizzata a misurare l'utilità delle opere realizzate, allo scopo di migliorare l'efficienza del processo programmatico e la complessiva efficacia degli investimenti pubblici



Analisi costi-benefici

Analisi costi-efficacia

- L'analisi costi-benefici è utilizzata come principale metodologia per la valutazione degli investimenti pubblici proposti e realizzati dalle Amministrazioni
- Qualora non sia possibile quantificare i benefici o misurarli in termini monetari si ricorre all'analisi costi-efficacia



Fase istruttoria





Responsabile del dibattito pubblico

- Entro 10 giorni dalla apertura della procedura è nominato il responsabile del dibattito pubblico
- Il responsabile del dibattito pubblico:
 - a) stabilisce le modalità di svolgimento del dibattito pubblico ed elabora, entro un mese dal conferimento dell'incarico, il documento di progetto del dibattito pubblico, stabilendo i temi di discussione, le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico



Responsabile del dibattito (segue)

- b) valuta, ed eventualmente richiede, per una sola volta ed entro quindici giorni dalla sua ricezione, integrazioni e modifiche alla relazione di progetto redatta dalla stazione appaltante (o dall'ente concedente)
- c) favorisce il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito;
- d) in modo oggettivo e trasparente, definisce e attua le modalità di comunicazione e informazione al pubblico



Garanzie partecipative

- Nell'ambito del dibattito pubblico possono presentare «osservazioni» e «proposte»:
 - a) le amministrazioni statali interessate alla realizzazione dell'intervento
 - b) le regioni e gli altri enti territoriali interessati dall'opera
 - c) i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento



Fase conclusiva





Relazione conclusiva del Responsabile del dibattito

Il responsabile del dibattito pubblico presenta alla stazione appaltante o all'ente concedente la relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura contenente:

- a) la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico;
- b) la sintesi dei temi, in modo imparziale, trasparente e oggettivo, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito;
- c) la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede alla stazione appaltante (o ente concedente) di prendere posizione, con l'eventuale indicazione delle proposte ritenute meritevoli di accoglimento



Documento conclusivo della Stazione appaltante (o ente concedente)

- La stazione appaltante o l'ente concedente, entro due mesi successivi dalla ricezione della relazione conclusiva redatta dal responsabile del dibattito, adotta il proprio documento conclusivo, del quale viene data comunicazione mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale e sui siti istituzionali delle amministrazioni locali interessate dall'intervento, nonché al Dipartimento competente del Ministero delle Infrastrutture
- Gli esiti del dibattito, ivi comprese eventuali proposte di variazione dell'intervento, sono valutati dalla stazione appaltante o dall'ente concedente ai fini dell'elaborazione del successivo livello di progettazione.



Dichiarazione di copyright

*L'utilizzo dei contenuti della lezione sono riservati alla fruizione personale degli studenti iscritti ai corsi dell'Università di Camerino. **Sono vietate** la diffusione intera o parziale di video o immagini della lezione, nonché la modifica dei contenuti senza il consenso, espresso per iscritto, del titolare o dei titolari dei diritti d'autore e di immagine.*

Copyright notice

The contents of this lesson are subject to copyright and intended only for personal use by students enrolled in courses offered by the University of Camerino. For this reason, any partial or total reproduction, adaptation, modification and/or transformation of the contents of this lesson, by any means, without the prior written authorization of the copyright owner, is strictly prohibited.

