

Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)

di Chiara Lombardi e Alessia Lullo

15 luglio 2018

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'articolo 22, co. 2 del d.lgs. n. 50/2016. Il dibattito pubblico per le grandi opere. 3. Utilità dell'istituto e condizioni. I commenti della dottrina. 4. Il DPCM in corso di approvazione e le normative procedurali. Il parere del Consiglio di Stato. 5. Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della regione toscana. 6. Il débat public francese. 7. I requisiti dell'organismo chiamato a condurre il dibattito pubblico e l'incidenza dei risultati di esso. 8. L'istituto del dibattito pubblico tra prevenzione della "conflittualità sociale" e promozione della consultazione pubblica. 9. Il necessario bilanciamento tra amministrazione partecipativa e tutela dei soggetti partecipanti. La legittimazione democratica. 10. Conclusioni.

1. Premessa

Le istituzioni sovranazionali e internazionali, la cui attenzione è da tempo focalizzata sul tema della consultazione dei privati nelle procedure di *policy making* e nei processi normativi, promuovono la diffusione degli strumenti di partecipazione pubblica presso gli stati membri.

Per consultazione può ben intendersi quella forma di interazione con i cittadini nella quale l'amministrazione, dopo aver individuato gli interlocutori rilevanti e predefinito i temi oggetto di discussione, chiede e riceve osservazioni ai fini della formulazione o valutazione di politiche pubbliche¹.

Nell'Unione europea, in particolare, il principio della consultazione dei soggetti interessati trova le sue radici nei Trattati istitutivi². La stessa Commissione europea si è dotata nel tempo di strumenti di dialogo con le parti interessate ai fini della definizione delle proprie politiche, tentando di sviluppare strumenti procedurali in grado di porre in contatto diretto le istituzioni e i cittadini coinvolti da opere di rinnovamento³.

¹ OECD, *Citizen sas Partners. Oecd handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Parigi, 2001, 15-16.

² In base all'art. 11 del Trattato dell'UE «[al] fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate». Inoltre, il Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità annesso ai Trattati stabilisce che la Commissione deve effettuare ampie consultazioni prima di proporre un atto normativo.

³ Ad esempio, il portale unico di accesso della Commissione alle consultazioni indette dalle proprie strutture interne: https://ec.europa.eu/info/consultations_en.

La cultura della consultazione e del dialogo, in fase primitiva a livello europeo, è germogliata in alcune realtà nazionali maggiormente inclini a rendere le procedure di consultazione trasparenti ed inclusive, mentre in altri stati membri tali principi e raccomandazioni internazionali faticano ancora a trovare uno sviluppo realmente utile alla collettività⁴.

Con riferimento all'esperienza italiana, lo strumento del "dibattito pubblico", introdotto nel nuovo Codice degli Appalti, di cui al D.lgs. n. 50/2016, potrebbe intendersi quale primo tentativo di formalizzare su scala nazionale una tecnica sofisticata di inclusione della voce dei cittadini nelle scelte infrastrutturali di interesse comune. Sebbene, infatti, per le amministrazioni italiane il consultare gli *stakeholders*, prima di assumere decisioni, sia un'attività piuttosto ordinaria, tradizionalmente tali consultazioni sono state non solo riservate a rappresentanti di interessi organizzati, ma svolte in modo poco trasparente, per il tramite di strumenti non in grado di garantire una partecipazione inclusiva di tutte le parti in gioco.

L'enfasi crescente a livello europeo sul rafforzamento delle iniziative di partecipazione nell'ambito della definizione delle politiche pubbliche ha quindi indirizzato l'attenzione sulle attività procedimentali dirette alla realizzazione delle grandi infrastrutture pubbliche e sugli strumenti in grado di rendere effettiva la partecipazione dei privati. Di qui il "dibattito pubblico" introdotto nel nostro ordinamento, ma non ancora dotato di una disciplina alternativa.

I risultati sono ancora molto incerti e disomogenei, tardando ad affermarsi un'efficace e sistematica applicazione dello strumento in questione. Nonostante ciò, merita comunque di essere svolta un'analisi dell'istituto del dibattito pubblico al fine di coglierne i potenziali profili innovativi e le problematiche relative alla disciplina in corso di approvazione.

2. L'articolo 22, co. 2 del D.lgs. n. 50/2016. Il dibattito pubblico per le grandi opere.

L'istituto del dibattito pubblico non trova alcun riferimento espresso nelle direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici, ma è stato previsto dall'art. 1 lett. *qqq*) della legge delega n. 11 del 2016 con cui sono state attuate le direttive.

Il Codice dei contratti⁵ disciplina l'istituto all'art. 22, co. 2, demandando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁶, avente natura regolamentare, la disciplina dei criteri per «*l'individuazione delle grandi opere infrastrutturali e di*

⁴ Per l'inquadramento della democrazia partecipativa nel *common law* e la sottolineatura secondo cui la disciplina legislativa del *debat public* francese si ispira al modello delle Agenzie statali statunitensi, v. G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, part. §§ 2 e 3, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>

⁵ Per "Codice dei contratti" si intende il D.lgs. n. 50/2016, ovvero il nuovo codice dei contratti, "attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture". Il Nuovo codice è stato recentemente modificato dal decreto correttivo, D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, e dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96.

⁶ D'ora innanzi DPCM.

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 ed il termine di conclusione della medesima procedura».

L'art. 22 del Codice dei contratti, come modificato dal decreto legislativo correttivo n. 56/2017⁷, introduce il dibattito pubblico come fase obbligatoria del procedimento inerente all'approvazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale^{8,9}. La disposizione risponde, evidentemente, sia

⁷ L'art. 22 in questione, rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico" prevede: «*Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.*

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, 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, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una 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 proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.

Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico».

⁸ Sul punto cfr. A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del "dibattito pubblico"*, Relazione al Convegno Aipda 5-7 ottobre 2017 "Decisioni amministrative e processi deliberativi", in www.aipda.it.

⁹ Da diversi anni in Italia s'è parlato dell'introduzione del dibattito pubblico. Il Governo Monti il 30 ottobre 2012 presentò un disegno di legge rubricato "Norme in materia di infrastrutture, trasporti e territorio" dove veniva prospettata l'introduzione della consultazione pubblica, strumento analogo al dibattito. In seguito, il gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali creato dal Presidente della Repubblica G. Napolitano nella relazione finale del 12 aprile 2013 sottolineava l'esigenza di introdurre il dibattito prendendo ad esempio il *débat* francese. Si ritiene opportuno ricordare che nella prima versione del testo presentato dal Governo, nel novembre 2014, non si faceva menzione alcuna del dibattito pubblico. L'inserimento è avvenuto successivamente nel testo proposto dalla 8ª Commissione permanente nel quale si era avuto modo di rilevare che le forme di dibattito pubblico dovessero essere «*ispirate al modello del débat public francese*». In seguito, tale inciso è stato espunto dal testo

all'esigenza di introdurre una normativa di livello nazionale su un istituto che alcune regioni avevano già normato¹⁰, sia alla necessità di rendere sistematiche iniziative avviate in occasione della realizzazione di opere pubbliche di grande impatto¹¹.

Il primo comma dell'art. 22 definisce l'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della norma, statuendo genericamente quali sono i soggetti proponenti e le opere per le quali si deve procedere al dibattito pubblico.

Con riferimento alla trasparenza¹² da garantire nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche è previsto che i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, siano pubblicati dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori nel rispettivo profilo del committente. Gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti dei portatori di interesse, devono, conseguentemente, essere pubblicati sul profilo del committente, con «*pari evidenza*», insieme agli altri documenti relativi ai lavori.

Come già anticipato, l'articolo 22 demanda la concreta disciplina del dibattito pubblico ad un DPCM che si è arrestato in fase di pubblicazione, mentre non è possibile rinvenire all'interno del Codice dei contratti né le specifiche modalità di svolgimento, né il termine di conclusione del dibattito o i criteri di individuazione delle opere da sottoporre alla procedura partecipativa. È tuttavia stabilito che sia sempre l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, in qualità di proponente dell'opera, a curare lo svolgimento del dibattito, secondo criteri ancora da definire.

Al secondo comma, l'art. 22 istituisce inoltre la Commissione Nazionale per il dibattito pubblico, collocata presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, investita del compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici, nonché di presentare raccomandazioni in merito allo svolgimento del dibattito pubblico. Per quanto attiene alla composizione e ai compiti della Commissione, l'unica disposizione è rappresentata, attualmente, dall'art. 4¹³ dello schema di DPCM. Il monitoraggio sul corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico¹⁴, è affidato alla Commissione, incaricata di garantire la tempestività della pubblicità e dell'informazione, anche mediante pubblicazione su un'apposita sezione del sito

licenziato dal Parlamento. Sulla genesi dell'art. 22 del D.lgs. n. 50/2016 si veda G. IMMORDINO, *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, in *Codice dei contratti pubblici*, G.M. ESPOSITO (a cura di), Torino, 2017, 191 ss; A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 505 ss.

¹⁰ Il riferimento è alla l. reg. Umbria n. 14 del 2010, alla l. reg. Toscana n. 46 del 2013 ed alla l. reg. Emilia Romagna n. 3 del 2010.

¹¹ Risale al 2009 il primo esempio di dibattito pubblico c.d. "alla francese", effettuato in merito al progetto di una infrastruttura riguardante la proposta di un nuovo tratto autostradale di circa 20 km tra Voltri e Genova Ovest, la "Gronda di ponente". V. L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. Italiana di politiche pubbliche*, 2010, 119.

¹² In termini generali v. S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 65.

¹³ Il comma 5, art. 4, schema DPCM rimanda ad un regolamento interno le concrete modalità di funzionamento della Commissione, «*nonché le modalità di collaborazione per lo svolgimento delle attività di cui ai commi 7 e 8, entro e non oltre trenta giorni decorrenti dalla data della sua istituzione*».

¹⁴ Garantendo altresì la partecipazione del pubblico e la necessaria informazione nel corso della procedura (cfr. art. 4, schema DPCM, 6° co., lett. a)).

internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti¹⁵. Tali attività dovranno essere organizzate dalla Commissione su base territoriale, così da coinvolgere attivamente gli enti territoriali interessati¹⁶. È genericamente affidato inoltre alla Commissione lo svolgimento dell'attività istruttoria nei casi di opere di interesse nazionale, sovra-regionale e regionale¹⁷.

Quanto, infine, agli effetti del dibattito pubblico ed alla sua conclusione, è individuato nella fase di predisposizione del progetto definitivo il momento in cui gli esiti del confronto e le osservazioni ricevute sono raccolte, mentre nella conferenza dei servizi è individuato quello in cui avviene la discussione su quanto emerso all'esito della partecipazione degli interessati.

Può ritenersi, pertanto, concordemente con quanto affermato in dottrina, che l'articolo in questione sul dibattito pubblico si caratterizzi «*più per ciò che manca che per quello che viene previsto*»¹⁸. Sono numerose le posizioni critiche che rilevano motivi di perplessità, nella predisposizione dell'istituto come operata dal legislatore.

3. Utilità dell'istituto e condizioni. I commenti della dottrina.

La disposizione norma del Nuovo Codice dei contratti relativa all'introduzione del dibattito pubblico si inserisce, come anticipato, in un contesto di fermento e di dinamismo degli istituti di democrazia partecipativa¹⁹. Tuttavia, tale spirito innovativo, nella sua attuazione pratica, ha provocato numerose reazioni critiche, le quali meritano di essere considerate negli aspetti più rilevanti.

Con riguardo all'ambito soggettivo dell'art. 22, co.1 del Codice dei contratti, è stato evidenziato un primo aspetto poco chiaro, dato che il legislatore fa esclusivo riferimento alla nozione di "*amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori*", lasciando *prima facie* esclusi altri soggetti non rientranti nelle predette categorie, come ad esempio i privati tenuti all'osservanza del codice, i quali potrebbero ritenersi,

¹⁵ «*In ordine alle determinazioni adottate per il funzionamento della Commissione, alle modalità della procedura del dibattito pubblico, ai pareri resi, alla documentazione tecnica riguardante l'intervento oggetto del dibattito pubblico nonché ai risultati delle consultazioni in corso o concluse*» (così, l'art. 4, schema DPCM, 6° co., lett. c));

¹⁶ Gli enti territoriali dovranno infatti segnalare eventuali criticità legate alle modalità di svolgimento del dibattito pubblico, attuandosi per individuare le migliori soluzioni per le comunità locali (cfr. art. 4, schema DPCM, 6° co., lett. d)).

¹⁷ In tali casi, la Commissione potrà valersi del supporto tecnico-amministrativo delle strutture dell'amministrazione centrale competente nella materia oggetto dell'intervento, o del supporto tecnico-amministrativo degli uffici regionali allo specifico scopo individuati (cfr. commi 7 e 8, art. 4, schema DPCM).

¹⁸ Cfr. A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, cit., 507.

¹⁹ V. A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. Trim. di dir. pub.*, 2015, 1173; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa, tre diverse forme di democrazia*, in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, Firenze University Press, 2010; U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto* n. 3/2006.

data la non inclusione nell'ambito soggettivo richiamato dalla norma²⁰, non soggetti alla procedura di dibattito pubblico nella realizzazione delle opere indicate dall'art. 22.

In aggiunta, pur essendo un modello di democrazia partecipativa mutuato, tendenzialmente, dall'ordinamento francese nel quale il dibattito pubblico si svolge all'interno delle procedure di valutazione ambientale, la scelta del legislatore italiano è di prevedere una nuova fase, preliminare alla VIA²¹, non destinata all'investigazione delle tematiche ambientali, ma disposta per approfondire le ragioni socio-economiche dell'opera²². In realtà, la maggior parte delle argomentazioni attinenti al dibattito pubblico è verosimilmente di natura ambientale e quindi lo strumento avrebbe dovuto trovare una collocazione correlata con gli strumenti di VIA²³. Si sarebbe potuto, quantomeno, unificare la fase di consultazione del pubblico relativa ai due *sub-procedimenti*.

Confrontando, altresì, il dibattito pubblico così come disciplinato dallo schema di DPCM con l'inchiesta pubblica, di cui all'art. 24 *bis* del Codice dell'Ambiente (D.lgs. n. 152/2006), si rende evidente la sovrapposibilità delle due procedure in termini sostanziali, sebbene il fine ad esse assegnato sia differente. Soprattutto, nel caso di VIA nazionale, potrebbero doversi svolgere entrambe, con ovvio aggravio dei tempi.²⁴

Inoltre, il legislatore non ha riconosciuto alcun effetto vincolante agli esiti della consultazione pubblica, dato che le risultanze del confronto non obbligano il proponente ad adeguarsi o le amministrazioni a rinunciare all'attività di realizzazione dell'opera. Nemmeno è dato al momento comprendere se ed in che modo l'amministrazione aggiudicatrice debba tener conto e dare riscontro alle opinioni emerse nel dibattito pubblico²⁵. Ciò porterebbe a considerare l'istituto un inutile aggravio procedimentale, di scarsa utilità ed effettività. Da ultimo, un ulteriore profilo critico da evidenziare riguarda l'aver affidato a chi propone l'opera il compito di gestire la pubblicazione di tutti i documenti relativi allo svolgimento del dibattito.

²⁰ Nell'esperienza Francese ed in quella della regione Toscana, invece, l'aspetto rilevante per l'applicazione delle disposizioni riguardanti il dibattito pubblico è da rinvenirsi nell'ambito oggettivo, ovvero nella natura e nelle caratteristiche dell'opera e non nel soggetto che intende realizzarle.

²¹ Valutazione di impatto ambientale disciplinata, da ultimo, dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104.

²² Ovvero limitare la sindrome di *Nimby*, acronimo inglese per "*Not In My Back Yard*", attinente al conflitto sociale di opposizione generato da nuovi interventi sul territorio.

²³ L'unica correlazione consegue alla lettura dell'art. 9 comma 5 del DPCM, il quale dispone l'obbligo di allegare non la sintesi dell'esito ma i risultati delle consultazioni all'istanza di VIA.

²⁴ Sul punto X. SANTIAPICHI, *Al via il "dibattito pubblico" per le grandi opere*, in *LexItalia.it*, 2018.

²⁵ È da osservare che il DPCM del 15 settembre 2017, n. 169/2017, adottato in base alla Legge n. 246/2005, recante "*Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolazione, la verifica dell'impatto della regolazione e la consultazione*", all'art. 16 espressamente stabilisce «*La consultazione può essere aperta, se rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi, o ristretta, se rivolta a soggetti predefiniti dall'Amministrazione sulla base degli interessi coinvolti. I contributi forniti dai soggetti consultati sono finalizzati ad arricchire le informazioni a disposizione dell'Amministrazione, senza obbligo di riscontro per l'Amministrazione, e non costituiscono vincolo per l'istruttoria normativa. L'Amministrazione ricorre alla consultazione aperta o ristretta, in via alternativa o congiunta, tenendo conto dell'ambito e dei destinatari dell'intervento normativo, nonché dei fabbisogni informativi correlati al processo valutativo*» (c.3). Si tratta di un precedente, relativo alle amministrazioni statali, che rivela un orientamento non favorevole ad un incisivo ruolo della partecipazione.

Emerge da tale impostazione un concetto di trasparenza più affine ad uno strumento di controllo dell'amministrazione che di incentivo per la partecipazione attiva dei privati. Da tale lettura del principio di trasparenza discenderebbe una rinnovata funzione "dell'informazione", la quale da strumento neutro e trasversale si risolverebbe nella messa a disposizione dell'insieme dei dati affinché venga supervisionato l'operato della p.a., senza un interesse specifico da parte della collettività. Tale declinazione del principio di trasparenza non è, tuttavia, praticabile nel caso di specie, laddove nei procedimenti di localizzazione delle grandi opere le informazioni devono essere gestite, "tradotte" e diffuse e non solo comunicate alla collettività²⁶.

4. Il DPCM in corso di approvazione e le normative procedurali. Il parere del Consiglio di Stato.

Dopo la trasmissione, ad inizio gennaio 2018, alle Commissioni Parlamentari di Camera e Senato²⁷ dello *schema* di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante il regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico la Commissione speciale del Consiglio di Stato si è espressa, sullo stesso, con parere n. 359 del 12 febbraio 2018, rilevandone punti di criticità, ma in termini piuttosto generici.

Il testo dello *schema* si compone di 10 articoli e di un allegato. Dalla lettura di esso possono rinvenirsi cinque aspetti essenziali caratterizzanti la disciplina dell'istituto del dibattito pubblico, ovvero: l'individuazione delle opere sottoposte, il momento temporale di apertura del dibattito, la durata e le modalità, la *governance* del dibattito pubblico e la sua conclusione²⁸.

Nel dettaglio, l'art. 2 dello *schema* di decreto fornisce una compiuta definizione del dibattito pubblico, intendendolo come «*processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico, sull'opportunità e le soluzioni progettuali di opere, progetti o interventi di cui all'art. 1*». L'art. 5, invece, fissa la durata massima del dibattito in quattro mesi²⁹ decorrenti dalla pubblicazione del *dossier* del progetto sul «*sito del dibattito pubblico*» [v. art. 8, co.1, *schema DPCM*].

Dalla lettura dello *schema* di DPCM si evince che l'obbligatorietà del dibattito pubblico viene ricondotta, come nel modello francese, a due criteri: uno oggettivo ed uno soggettivo. Quest'ultimo consente l'attivazione obbligatoria del dibattito per le opere rientranti nelle tipologie di cui all'allegato 1³⁰ «*con soglie dimensionali ridotte*

²⁶ Sull'uso strumentale dell'informazione nel contesto del ricorso a strumenti partecipativi v. B. DAMAGARD – J. M. LEWIS, *Accountability and Citizen Participation*, in M. BOVENS – R. E. GOODIN – T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, 264.

²⁷ Quanto all'*iter* di adozione del DPCM sul dibattito pubblico licenziato il 14 giugno 2017 se ne sottolinea il ritardo temporale. Lo stesso avrebbe dovuto essere predisposto entro il 19 aprile 2017. In senso critico sulle tempistiche di adozione del DPCM, si veda F. CIARAFFO, *Che fine ha fatto il decreto sul dibattito pubblico?*, in www.publicpolicy.it, 20 novembre 2017.

²⁸ Sul punto si vedano gli approfondimenti di D. ANSELMINI, *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, in www.sipotra.it, 2017.

²⁹ Tempistica prorogabile di ulteriori due mesi, in caso di «*comprovata necessità*».

³⁰ L'allegato 1 è parte integrante del DPCM. V. art. 1 *schema DPCM*.

di un terzo» ogni qual volta «sia richiesto» dalle amministrazioni centrali³¹, dagli enti locali³² o dai cittadini³³. Con riferimento all'opportunità riconosciuta ai cittadini di richiedere direttamente l'avvio della procedura di dibattito, l'Italia appare all'avanguardia rispetto alla stessa procedura di dibattito francese, dato che scioglie *ab origine* uno dei nodi di criticità rilevati sul *débat public*, ovvero l'impossibilità di una richiesta diretta da parte degli elettori coinvolti dalla realizzazione di opere infrastrutturali.

Il criterio oggettivo, invece, è riferibile ad una duplice condizione, dato che l'attivazione obbligatoria del dibattito pubblico per le opere di cui all'allegato 1 è subordinata, in primo luogo, all'individuazione della tipologia di opere e, in secondo luogo, ad una determinata soglia dimensionale³⁴.

Quanto al secondo punto, ovvero al momento temporale di apertura del dibattito, lo *schema* individua la fase di dialogo aperto con le parti coinvolte nella prima fase di elaborazione del progetto di fattibilità, collocandola nel momento in cui le alternative progettuali sono ancora aperte ed il proponente può ancora modificare il progetto. I risultati del dibattito pubblico possono, pertanto, concorrere alla compiuta elaborazione del progetto di fattibilità.

Con riferimento, invece, alle modalità di svolgimento, il legislatore si è limitato a fornire indicazioni di carattere generale, al fine di evitare un irrigidimento della procedura, consentendone l'adattamento alle caratteristiche dell'intervento ed alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento.³⁵ La procedura, comunque, non può estendersi oltre il termine di quattro mesi dal suo avvio, prorogabili di ulteriori due mesi nel caso di comprovata necessità.

L'aspetto sicuramente più complesso concerne la *governance*. Su questo punto lo schema di DPCM integra e specifica maggiormente la disciplina disposta dal Codice, prevedendo una figura monocratica, il *coordinatore del dibattito*, che dovrebbe essere in grado di svolgere il proprio compito in autonomia e di coordinare le proprie attività con il proponente dell'opera e con il c.d. *comitato di*

³¹ Quali la Presidenza del Consiglio ed i Ministeri.

³² Un consiglio regionale, un consiglio provinciale, un consiglio di una città metropolitana, un consiglio di un comune capoluogo di provincia, un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno 100.000 abitanti.

³³ Almeno 50.000 elettori od 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.

³⁴ Lo *schema* ricomprende tra le opere soggette a dibattito pubblico: le autostrade e le strade extraurbane principali con un importo pari o superiore a 500 milioni; i tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza per un importo superiore a 500 milioni; gli aeroporti, i porti ed i terminali marittimi per un importo superiore a 200 milioni; gli interventi per la difesa del mare, gli interporti per un importo superiore a 300 milioni; 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 per un importo superiore a 300 milioni, nonché gli impianti e gli insediamenti industriali per un importo superiore ai 300 milioni, dai quali sono stati esclusi tutti gli impianti energetici, gasdotti ed oleodotti, trivelle, come centrali chimiche ed impianti nucleari.

³⁵ Ogni dibattito pubblico è, infatti, preceduto da una fase dedicata alla progettazione del processo decisionale della durata di un mese nella quale è individuata l'articolazione dello specifico dibattito, ovvero gli incontri in presenza od in modalità telematica, nei territori direttamente interessati dall'opera, nonché la successiva raccolta di proposte e posizioni da parte dei soggetti coinvolti.

*monitoraggio*³⁶. La scelta di introdurre una figura monocratica a coordinare l'intero processo partecipativo si rivela di dubbia efficacia sotto il profilo pratico, data la molteplicità degli interessi coinvolti. Come insegna l'esperienza francese, tali interessi troverebbero una migliore risposta in un organo collegiale. In tal senso è stata recentemente rivista la l. reg. Toscana n. 46/2013, che ha trasformato la struttura dell'Autorità competente in tema di dibattito pubblico in un organo collegiale. Inoltre, secondo l'art. 6, co. 2 dello schema di DPCM «il coordinatore del dibattito pubblico svolge le attività affidategli con responsabilità ed autonomia professionale». Resta da definire cosa si intenda per "autonomia professionale", termine generico ed atecnico di difficile interpretazione.

Soprattutto, l'intento emergente dal disposto normativo, ovvero una maggior attenzione per garantire trasparenza ed indipendenza attraverso una figura *ad hoc* dedicata alla gestione del dibattito pubblico, è contraddetto laddove si prevede, per tale figura, un rapporto "peculiare" con il proponente dell'opera, al quale, peraltro, spetta la sua selezione³⁷. Questo modello si rivela ben lontano dall'idealtipo del *débat public* francese, secondo il quale tale individuazione è rimessa ad una autorità amministrativa indipendente, la *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP)³⁸,

³⁶ Organismo composto dagli enti locali su cui insiste l'opera, direttamente interessati, il cui compito è quello di collaborare alla realizzazione ed alla supervisione del dibattito, di concorrere alla soluzione degli emergenti problemi ed alle criticità, di contribuire alla discussione e valutazione delle proposte emerse. V. art. 4, co. 6, lett. d) dello schema di DPCM.

³⁷ In tal senso, è stato evidenziato come l'art. 22 del Codice preferisca limitarsi a richiamare la Commissione nazionale introdotta nel correttivo, rinviando al successivo DPCM l'integrazione della scarsa disciplina in tema di *governance*, derivandone, «*purtroppo, un sistema di governance tutt'altro che organico e sistematico, strutturato sulla presenza di più soggetti: il coordinatore del dibattito pubblico (alias il responsabile), il c.d. comitato di monitoraggio e la Commissione nazionale per il dibattito pubblico. Tra queste figure soltanto a quella del coordinatore dovrebbe competere la gestione dei dibattiti pubblici coordinandosi con gli altri soggetti. Come pure dovrebbe esserne garantita l'indipendenza. Sennonché lo schema di DPCM sembra demandare al proponente dell'opera la selezione del responsabile, seppur mediante una procedura di evidenza pubblica rivolta a soggetti "idonei", vale a dire con comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di progettazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica e territoriale. Ne consegue che un procedimento che demanda al proponente dell'opera il potere di selezionare il coordinatore del dibattito pubblico non può che suscitare perplessità sul reale grado di indipendenza del responsabile così individuato*». Cfr. V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi.it*, 28 febbraio 2018, 26. Oltretutto, si evidenzia l'esclusione, dalla procedura di selezione del coordinatore, dei soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una Provincia o Città metropolitana ove la stessa opera è localizzata. Pertanto, secondo l'autrice, la quale dà voce ad altri studiosi sul punto, si rivela primaria la necessità per il legislatore di demandare alla Commissione nazionale il potere di avviare la procedura di evidenza pubblica e la selezione del coordinatore del dibattito pubblico, così da poter garantire la terzietà ed indipendenza della figura deputata alla gestione della procedura.

³⁸ Sulla *Commission Nationale du Débat Public* v. J. F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission Nationale du Débat Public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, 2010, 387 ss.; B. BENOIST, *La mise en place de la Commission Nationale de Débat Public*, in *Droit de l'Env.*, n. 55/1998, 18 ss. È stato sottolineato da G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., part. § 4, che l'aspirazione dello svolgimento del dibattito pubblico sotto la guida di un'autorità indipendente è stata disattesa in contrasto anche con la positiva esperienza realizzata al riguardo nella Regione Toscana.

alla quale spetta sia di pronunciarsi sulla necessità di attivare la procedura di dibattito, sia di costituire la commissione *ad hoc* per il suo svolgimento, la c.d. *Commission Particulière du Débat Public* (CPDP).

Infine, con riguardo all'ultimo aspetto, lo schema di DPCM si limita a disporre che, per la fase conclusiva del procedimento, spetta al proponente presentare un *dossier* conclusivo, entro due mesi dalla ricezione della relazione conclusiva³⁹, nel quale deve evidenziarsi la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche apportate al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte emerse nel dibattito. Il legislatore non si è premurato di inserire strumenti maggiormente vincolanti per il proponente, tali da rendere effettivamente incisive le proposte delle parti private coinvolte.

Sullo schema di DPCM, come si è già avuto modo di evidenziare, è intervenuta, nel febbraio 2018, la Commissione speciale del Consiglio di Stato che ha ritenuto opportuno formulare osservazioni di carattere generale finalizzate ad una maggiore incisività del decreto e tali da poter rendere lo strumento richiamato efficace nella fase applicativa.

Nelle osservazioni preliminari, le critiche della Commissione speciale si riferiscono a due possibili profili problematici, i quali, laddove «*non corretti, potrebbero vanificare l'operatività dell'istituto del dibattito pubblico*»: la quantificazione delle soglie economiche e la necessità di un potenziamento dell'attività di monitoraggio della Commissione Nazionale.

Il Consiglio di Stato ha, anzitutto, segnalato che l'elevatissima soglia economica rischierebbe di rendere, nella pratica, minimale il ricorso all'istituto. È stato quindi suggerito di diminuire le soglie così da estenderne l'ambito di applicazione, dato che il dibattito pubblico ben potrebbe essere utilizzato quale valido strumento deflattivo del contenzioso.

Nello specifico, poi, la Commissione speciale è intervenuta con osservazioni su tutti e dieci gli articoli che costituiscono il provvedimento, dei quali ha richiesto la modifica, precisa e puntuale, di molti dei relativi commi. Qui rileva porre l'attenzione, soprattutto, su tre problemi strutturali ritenuti essenziali dal Consiglio di Stato, ovvero: le modalità di indizione del dibattito, lo svolgimento di esso⁴⁰ e la figura del coordinatore del dibattito pubblico^{41,42}.

Il Consiglio di Stato suggerisce al legislatore, con riguardo al primo profilo di criticità, di indicare il soggetto pubblico quale titolare del potere di indire il dibattito pubblico e di stabilire eventualmente la proroga della sua durata. Si sollecitano più ampi margini di discrezionalità da parte del proponente pubblico nell'indizione, qualora sia dallo stesso rilevata l'opportunità. È stato richiesto, altresì, un rafforzamento dell'attività di pubblicizzazione dell'indizione del dibattito per il

³⁹ Redatta entro un mese dalla chiusura della procedura dal coordinatore del dibattito.

⁴⁰ V. artt. 5 e 8 dello *schema* di DPCM.

⁴¹ V. art. 6 dello *schema* di DPCM.

⁴² In aggiunta, si evidenzia l'intervento della Commissione speciale anche con riferimento all'entrata in vigore e regime transitorio della disciplina, per i quali il Parere suggerisce di riformulare la disposizione originaria, ovvero «*l'istituto sarà obbligatorio solo in relazione ai provvedimenti o alle determinazioni a contrarre adottate dopo l'entrata in vigore dello stesso decreto*», nei seguenti termini: «*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'art. 3, co. 4*».

tramite di una maggiore procedimentalizzazione, ritenendo che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore debbano comunicare «*alla Commissione ed 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'art. 4, co. 6, lett. c), nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento*»⁴³.

Non solo. La stessa Commissione speciale suggerisce sia la previsione di un termine entro il quale avviare necessariamente la procedura di dibattito pubblico, sia, evidenziando il bisogno di una maggiore trasparenza da parte del proponente, la necessità di prevedere l'obbligatorietà della pubblicazione del *dossier* del progetto dell'opera, oltre che sul «*sito del dibattito pubblico*», anche all'interno dei siti internet della Commissione nazionale e delle amministrazioni locali interessate all'intervento. Il co. 1 dell'art. 8 dello *schema* è stato così riformulato: «*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'art. 7, comma 1, lett. a). Da tale momento decorrono i termini previsti dall'art. 5, comma 2*».

Dalle critiche non è stata risparmiata la figura del coordinatore del dibattito pubblico, disciplinata dall'art. 6 dello *schema* di DPCM. Al fine di garantirne la terzietà e l'indipendenza, il parere suggerisce meramente l'opportunità che tale ruolo venga assegnato ad un soggetto esterno all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, ma pur sempre ad un soggetto appartenente allo Stato-apparato⁴⁴. In aggiunta, il parere evidenzia la necessità di prevedere un termine entro il quale il coordinatore deve concludere i lavori.

In generale, può osservarsi che il Consiglio di Stato, quale organo di giustizia amministrativa che si presuppone essere terzo ed imparziale, avrebbe dovuto intervenire con maggiore efficacia ed incisività su uno *schema* di DPCM che appare approssimativo e scarno nei contenuti, sia formali che sostanziali. Il Consiglio di Stato si è invece limitato ad una correzione per lo più formale, non approfondendo le vere ed evidenti problematicità dell'istituto del dibattito pubblico come introdotto dal legislatore. Le modifiche suggerite dalla Commissione speciale non hanno che confermato, nella loro superficialità, la mediocrità di quanto disposto. Non è stata affrontata la questione riguardante la tutela delle parti private coinvolte, né quella attinente alla vincolatività dei risultati del dibattito o alla necessità di un soggetto terzo ed imparziale quale autorità responsabile della gestione del procedimento partecipativo.

Il parere del Consiglio di Stato avrebbe potuto rappresentare l'occasione per rendere lo strumento del dibattito pubblico realmente efficace, così da poter superare le problematiche maggiormente sentite dalla collettività ed emergenti dal contenzioso in materia. Tale intervento avrebbe potuto incidere in modo significativo sulla struttura dell'istituto, ad esempio rendendo il ruolo della Commissione nazionale

⁴³ Cfr. par. 3 del Parere del Consiglio di Stato.

⁴⁴ La Commissione speciale ha suggerito una riformulazione dell'art. 6, co. 3, dello *schema*: «*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 i dirigenti delle Pubbliche amministrazioni estranei al Ministero interessato*».

maggiormente di supporto all'operato delle singole stazioni appaltanti nella fase di preparazione al dibattito; il Consiglio di Stato avrebbe anche potuto fornire, alla stessa Commissione, gli strumenti utili ad un'effettiva verifica dell'andamento della realizzazione delle opere nello sviluppo del progetto *post-dibattito*. Può inoltre considerarsi che, allo stato attuale, la Commissione nazionale non risulterebbe essere, per come delineata dallo schema del DPCM, un organo indipendente ed autonomo. Infatti, non solo non risultano attribuiti ai suoi componenti compensi, emolumenti, indennità o rimborsi⁴⁵, ma la stessa è priva di risorse interne e deve pertanto avvalersi, per le attività istruttorie nel caso di opere di interesse nazionale o regionale, del supporto tecnico-amministrativo «*delle strutture dell'amministrazione centrale competente e degli uffici regionali*»⁴⁶. È evidente che la Commissione nazionale, così come illustrata, non sia in grado di svolgere in maniera efficace i compiti alla stessa attribuiti dal legislatore. Su ciò sarebbe dovuto intervenire decisamente il Consiglio di Stato.

Nonostante le numerose questioni problematiche in proposito emerse, l'iter di approvazione del DPCM, attuativo dell'art. 22 del Codice dei Contratti, si sta comunque avviando verso la sua conclusione. Sarà opportuno, pertanto, ai fini di una più compiuta analisi del DPCM in corso di pubblicazione e di una conferma delle criticità rilevate sul punto dal Consiglio di Stato, un esame del testo effettivamente licenziato, per come sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

5. Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della regione toscana.

Regioni quali Toscana, Emilia Romagna ed Umbria si sono mostrate particolarmente attente alla partecipazione⁴⁷.

In particolare, la Toscana è stata la prima regione a prevedere la partecipazione quale strumento ordinario di amministrazione⁴⁸. Con la legge regionale n. 69/2007⁴⁹ sono stati inseriti all'interno dell'ordinamento regionale toscano

⁴⁵ Cfr. art. 4, co. 4, *schema DPCM*.

⁴⁶ Cfr. art. 4, co. 7, *schema DPCM*.

⁴⁷ Al fine di approfondire il tema sulla partecipazione negli ordinamenti regionali, v. V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, 2013, 1-448; L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, il Mulino, 2013; A. VALASTRO, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, 2016, 1-250.

⁴⁸ In merito si vedano: M. CIANCAGLINI, *L'applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio*, in F. BORTOLOTTI – C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, 2012; V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Osservatorio costituzionale*, n. 00/2013.

⁴⁹ La l.r. Toscana n. 69/2007 è stata frutto di un procedimento di tipo partecipativo c.d. *Town Meeting*, v. G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 129 ss. Sul punto si veda lo studio condotto dal Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino, per conto del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio: L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007.

strumenti a sostegno dei processi partecipativi locali⁵⁰. Dato il carattere sperimentale della legge, non sussistendo al momento della pubblicazione alcun esempio a livello regionale o statale, era stata inserita una clausola di abrogazione che comportava di fatto una vigenza di 5 anni, scaduti i quali, in caso di riscontro positivo, sarebbe stata emanata una nuova legge con i medesimi presupposti⁵¹.

È così che, attraverso la legge n. 46/2013⁵², è stata confermata la definitiva vigenza della legge n. 69/2017 e, contestualmente, è stato rimodellato l'istituto del dibattito pubblico sulla falsariga del *débat public* francese.

Il dibattito pubblico nell'esperienza della Regione Toscana costituisce un modulo organizzativo autonomo affidato ad un'istanza indipendente, adottabile nelle procedure di programmazione regionale, *sub-regionale* o *inter-comunale* con il supporto organizzativo e finanziario della Regione. Tale istituto è stato previsto, soprattutto, con l'intento di «*contribuire e rafforzare la democrazia e le istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa*», ovvero «*contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione*»⁵³.

Rinviando per un esame di dettaglio alla letteratura in argomento⁵⁴, dato che alcune delle disposizioni della l.r. n. 69 sono state di fatto riprese quasi alla lettera dalla l. r. n. 46/2013, ci limiteremo ad uno sguardo di insieme.

La promozione della partecipazione, quale forma ordinaria di amministrazione e di governo, insieme alla volontà di far emergere gli interessi diffusi e scarsamente rappresentati sono stati il *fil rouge* della normativa sperimentale toscana. L'art. 2 della l.r. n. 69/2007 sanciva, per l'appunto, un vero e proprio diritto di partecipazione, individuandone i titolari non nei gruppi sociali organizzati o partiti politici bensì nelle persone fisiche⁵⁵.

Con riferimento alla linea di intervento perseguita dalla successiva l.r. 46/2013, il dibattito pubblico viene definito all'art. 7, co.1, come «*un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che*

⁵⁰ Molti studiosi hanno visto nell'esperienza toscana un banco di prova per quella che viene comunemente definita democrazia deliberativa. Sul punto, v. J. M. BESSETTE, *Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in R. A. GOLDWIN, W. A. SHAMBRA, *How democratic is the Constitution?*, AEI Press, Washington D.C., 1980, 102 ss.; J. COHEN, *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*, in A. HAMLIN, P. PETTIT (a cura di), *The Good Polity*, Blackwell, Oxford, 1989, 17 ss.; J. ELSTER, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998.

⁵¹ Tale legge, c.d. *Sunset law*, aveva l'obiettivo di valutare i risultati in vista dell'approvazione di una nuova legge.

⁵² Legge Regionale n. 46/2013 in materia di “*Dibattito Pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”.

⁵³ Art. 1, l.r. 46/2013.

⁵⁴ V. G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, cit.; ed anche E. ROSSI – G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Riv. Amm. Rep. Ita.*, 2015, 13 ss.

⁵⁵ L'art. 2 riconosce la partecipazione a «*tutti i soggetti che risiedono nel territorio regionale (compresi gli stranieri e gli apolidi, purché regolari) e anche coloro che vi lavorano, studiano o soggiornano*». Per questi ultimi, la legge prevede comunque che i soggetti in questione abbiano un «*interesse al territorio ed all'oggetto del processo deliberativo*» e che il loro contributo sia ritenuto utile dal responsabile del dibattito pubblico.

assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica», svolgentesi, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, prevedendo il ricorso ad una pluralità di strumenti di partecipazione.

Per alcune tipologie di opere⁵⁶, la legge regionale del 2013 ha previsto l'obbligatorietà, a differenza della normativa precedente.

Sotto la soglia dei 50 milioni di euro spetta, in generale, all'Autorità Regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione⁵⁷ una valutazione sulla rilevanza regionale del progetto e sull'esistenza delle condizioni che rendano utile lo svolgimento del dibattito. La previsione di una Autorità *ad hoc*, indipendente, che si occupi della fase di svolgimento e pubblicità delle operazioni di dibattito pubblico è uno dei tanti elementi che accomunano l'esperienza Toscana con quella francese, più risalente, del *débat public*.

Il dibattito pubblico si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili. Può svolgersi anche in una fase successiva, ma non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

Con riguardo alla modalità di avvio, laddove in passato il dibattito poteva iniziare solo su impulso di alcuni soggetti indicati dalla legge⁵⁸, la l.r. 46/2013, all'art. 8, prevede numerose figure soggettive alternative quali proponenti, in base sia all'entità degli investimenti che all'ipotesi in cui il dibattito pubblico sia obbligatorio o discrezionale, ovvero rimesso alla valutazione dell'Autorità Regionale.

L'Autorità, entro 30 giorni dall'acquisizione della relazione sull'opera, indice il dibattito pubblico emanando contestualmente un atto motivato con il quale sono stabilite le modalità e gli strumenti del dibattito, così da poter assicurare il massimo coinvolgimento, imparzialità ed uguaglianza. Il dibattito, di durata non superiore a 90

⁵⁶ Ovvero, opere che superano la soglia di 50 milioni di euro; opere pubbliche statali sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi; opere private, previa valutazione dell'Autorità Regionale se queste superano la soglia dei 50 milioni di euro. In quest'ultimo caso, è l'autorità ad acquisire la collaborazione del soggetto promotore, anche finanziariamente, per la realizzazione del dibattito stesso.

⁵⁷ La l.r. n. 46/2013 ha modificato la struttura dell'Autorità da organo monocratico ad organo collegiale, composto da tre membri, a cui si aggiunge il garante regionale della comunicazione, previsto dalla l.r. Toscana n. 1/2005, per i processi deliberativi che riguardano il governo del territorio. L'Autorità ha compiti rilevanti, nello specifico in relazione agli interessi da coinvolgere ed alla valutazione di ammissibilità dei processi partecipativi, costituendo lo stesso un organo la cui terzietà è garantita dal sistema di nomina, ripartito tra Consiglio e Presidente della Giunta, e dalla durata quinquennale dell'incarico, indipendentemente dalla scadenza della legislatura. L'Autorità regionale valuta, entro 30 giorni dalla domanda, se ammettere i progetti in base ad una serie di elementi tra cui: la rilevanza dell'oggetto del procedimento, i costi del procedimento stesso, la valutazione dei suoi effetti sulla comunità locale e sulla crescita della coesione sociale. Se tra i richiedenti non vi è l'ente competente sull'oggetto del processo, è l'Autorità che si occupa di verificare la disponibilità di tale amministrazione, la quale, se assente, comporta la reiezione della richiesta. È compito, inoltre, della Autorità garantire adeguata pubblicità alle dichiarazioni dei contribuenti, le quali verranno trasmesse alla Giunta regionale ed al Consiglio regionale per la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali e sul BURT, ovvero il Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

⁵⁸ Trattasi del soggetto proponente l'intervento, il soggetto che contribuiva alla realizzazione dell'intervento, gli enti locali territorialmente coinvolti e di almeno lo 0,50% dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi regolarmente residenti nella Regione.

giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni, è gestito nella pratica dal *Responsabile del dibattito pubblico*, nominato dall'Autorità Regionale tra i soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica.

Al termine del dibattito pubblico, il Responsabile consegna un rapporto all'Autorità regionale nel quale sono riferiti i contenuti ed i risultati della procedura ed evidenziati gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive. Nei 90 giorni successivi alla sua pubblicazione sul BURT, il soggetto titolare della realizzazione dell'opera dichiara, motivando la sua scelta, se rinunciare all'opera, presentare formulazioni alternative, proporre modifiche o confermare il progetto sottoposto a dibattito.

È chiaro che la legge regionale toscana persegue il principio secondo cui per migliorare la democrazia si deve migliorare il processo decisionale; configurandosi, il dibattito, come strumento del processo deliberativo. Il dibattito pubblico non è, quindi, inteso come un percorso di concertazione né di decisione collettiva né di costruzione del consenso. L'attivazione del dibattito pubblico risponde primariamente alla preoccupazione circa le conseguenze delle scelte amministrative sull'ambiente e sul paesaggio, sulla qualità della vita e sullo sviluppo economico.

L'esperienza toscana è significativa di per sé, ma lo diventa ancora di più alla luce della recente approvazione, a livello nazionale, del nuovo Codice dei contratti. Ciò che emerge da questa esperienza regionale è soprattutto la valorizzazione della funzione complementare e non alternativa della partecipazione, la quale, al netto dei dati riguardanti l'applicazione pratica dell'istituto del dibattito pubblico, pare si sia realizzata pienamente mediante il coinvolgimento dei privati nella fase progettuale e deliberativa, ma anche attraverso l'attivazione di forme di controllo della legittimità delle decisioni assunte dai rappresentanti.

Lo strumento delineato dalle leggi regionali del 2007 e del 2013 può, in tal senso, accostarsi molto più all'esperienza francese del *débat public*, rispetto alla figura di dibattito pubblico per come delineata successivamente in ambito nazionale nel Codice dei contratti. La presenza di una Autorità Regionale *ad hoc*, la predisposizione di metodologie inclusive dei soggetti proponenti, anche persone fisiche, consente, infatti, di ritenere l'esperienza Toscana un banco di prova interessante per individuare nuovi confini e nuove complementarietà nel rapporto tra partecipazione e rappresentanza.

6. Il *débat public* francese.

Anche l'ordinamento francese, tradizionalmente considerato ad alto tasso di accentramento del potere pubblico, ha conosciuto, nell'ultimo ventennio, un processo di trasformazione in senso decentrato del proprio assetto istituzionale, grazie anche alla progressiva previsione di strumenti di ascolto e confronto tra i cittadini e l'amministrazione. Si è andata rafforzandosi l'idea della necessità di un dialogo maggiormente inclusivo delle istanze dei cittadini, nonché di una semplificazione dei relativi rapporti con l'amministrazione⁵⁹.

⁵⁹ Sul punto v. A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, cit.

Nel gennaio 2016 è entrato in vigore il *Code des relations entre le public et l'administration*⁶⁰, legge generale sui rapporti del pubblico con l'amministrazione, la quale riunisce in un unico testo le regole applicabili ai procedimenti amministrativi non contenziosi. Il *Code* rappresenta un esempio di buona pratica regolatoria anche per gli altri Stati dell'Unione, considerato l'ampio risalto che riserva al tema della partecipazione dei cittadini al processo deliberativo di atti generali⁶¹. «Si tratta di una legge sul procedimento amministrativo che pone al centro, non tanto e non soprattutto l'aspetto di organizzazione dell'attività connesso al procedimento amministrativo, quanto piuttosto il suo carattere di normazione di disciplina delle relazioni fra cittadino e pubblica amministrazione»⁶².

Attualmente, i due principali strumenti di inclusione delle istanze dei privati nei processi decisionali di pianificazione e costruzione di infrastrutture sono *l'enquête publique*, disciplinata già nel XX Secolo, e il *débat public*, di recente introduzione. I due istituti non sono tra loro alternativi, ma si integrano a vicenda, avendo modalità e campi di applicazione distinti. Per il tramite dell'*enquête publique*⁶³, prima, e del *débat public*⁶⁴, successivamente, in Francia è stato delineato un modello di inclusione dei gruppi sociali nei processi decisionali tra i più consolidati a livello internazionale.

La legge istitutiva del *débat public*, detta anche "Legge Barnier"⁶⁵, loi n. 95-101 del 2 febbraio 1995, "*relative au renforcement de la protection de l'environnement*", ha introdotto il principio di partecipazione nel *corpus* giuridico francese ed è stata fonte di ispirazione per l'ordinamento italiano.

⁶⁰ *Décret du 23 octobre 2015* n. 2015-1342.

⁶¹ V. Libro n.1, attinente le diverse forme di coinvolgimento dei cittadini nel processo deliberativo, ivi comprese le consultazioni in via elettronica.

⁶² Cfr. D. U. GALETTA, *Attività e procedimento nel diritto amministrativo europeo, anche alla luce della risoluzione del parlamento europeo sulla disciplina del procedimento per istituzioni, organi e organismi dell'Unione Europea*, in *Riv. Ita. Dir. Pubb. Com.*, 2017.

⁶³ L'inchiesta pubblica nasce in Inghilterra per trovare, successivamente, maggior successo in Francia. Inizialmente predisposta come strumento conoscitivo per la pubblica amministrazione nel solo ambito espropriativo, agli inizi del 1983 è divenuta uno strumento partecipativo. La ormai celebre *loi Bouchardeau* imponeva, infatti, di indire una inchiesta pubblica nel caso in cui si fosse proceduto alla realizzazione di opere aventi impatto ambientale. Sulle *enquête publique* v. J. L. AUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 1/2001, 67 ss.

⁶⁴ Sul *débat public*: D. AMIRANTE, *Codificazione e norme tecniche nel diritto ambientale. Riflessioni sull'esperienza francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, 9 ss.; P. MARSOCCI, *Consultazioni politiche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016, 29-68.

⁶⁵ La legge risulta di essere un vero e proprio modello di democrazia partecipativa anche per altri paesi, fra i quali l'Italia. In Francia, lo strumento del *débat public* è introdotto in risposta all'affermazione ed istituzionalizzazione del principio partecipativo nell'ordinamento internazionale e Comunitario, perfezionatosi con l'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus. Entrata in vigore il 30 ottobre 2001, *La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, nota come Convenzione di Aarhus, è un trattato internazionale volto a garantire all'opinione pubblica ed ai cittadini il diritto alla trasparenza e alla partecipazione in materia ai processi decisionali di governo locale, nazionale e transfrontaliero concernenti l'ambiente.

L'istituto del *débat public* ha subito numerose modifiche negli anni, tra cui l'ultima dalla *loi* n. 2002-276 del 27 février 2002⁶⁶, determinando infine la consacrazione del principio di partecipazione a livello costituzionale nel 2005⁶⁷. L'istituto è ora disciplinato dalla *Section 3* del *Code de l'Environnement*, ovvero il Codice dell'ambiente francese⁶⁸.

Inizialmente, il dibattito ha avuto difficoltà ad affermarsi, probabilmente dovute al suo carattere eccezionale e dunque al fatto che si potesse attivare solo in via facoltativa. Con la legge 2002-276 l'istituto è stato riorganizzato: la *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP) è stata qualificata dalla legge sulla democrazia di prossimità del 2002 quale organo amministrativo indipendente, con conseguente attribuzione di maggiori poteri⁶⁹; l'ambito applicativo del dibattito è stato ampliato⁷⁰ con l'introduzione di soglie entro ed oltre le quali la sua attivazione è divenuta obbligatoria o facoltativa.

Anche nell'esperienza francese l'obbligatorietà del dibattito pubblico viene ricondotta a due criteri: oggettivo e soggettivo. Con riguardo al criterio oggettivo, sono sottoposti obbligatoriamente all'esame della CNDP⁷¹ i progetti concernenti le materie del governo del territorio e delle strutture energetiche⁷², oltre alle tematiche ambientali rientranti in determinate categorie e nelle due soglie dimensionali fissate con decreto, previo parere del Conseil d'État⁷³.

Con riferimento al criterio soggettivo, sono state introdotte regole che affidano la richiesta di *débat public*, nel caso in cui sia facoltativa, a soggetti qualificati di natura politica o sociale: dieci parlamentari, un consiglio regionale, dipartimentale o municipale, una istituzione pubblica di cooperazione intercomunale con competenza in materia di pianificazione del territorio interessato, un'associazione per la protezione dell'ambiente operante sull'intero territorio nazionale.

⁶⁶ V. *Loi* n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100&dateTexte=20180604>.

⁶⁷ Con la legge n. 2005-205 la *Charte de l'environnement* è stata parificata alla Costituzione, senza entrarne a far parte, cosicché l'art. 7 della Carta, il quale prevede la partecipazione della collettività all'elaborazione delle decisioni pubbliche rilevanti per l'ambiente, è divenuto un principio costituzionale azionabile in sede giudiziaria.

⁶⁸ Mentre nel sistema francese il dibattito pubblico si svolge all'interno delle procedure di valutazione ambientale, la scelta del legislatore italiano è quella di prevedere una nuova fase, preliminare alla VIA, non destinata all'investigazione delle tematiche ambientali, ma voluta per approfondire le ragioni socio-economiche dell'opera. Nell'esperienza si rivela essere un confronto più politico che tecnico.

⁶⁹ La Commissione diviene garante della partecipazione, spettandole il compito di garantire e monitorare lo svolgimento del dibattito pubblico.

⁷⁰ Oltre all'impatto ambientale è richiesto alla Commissione una valutazione sull'incidenza dell'opera sul governo del territorio, oltre che sui progetti non solo in termini di obiettivi e caratteristiche principali, ma anche opportunità e fattibilità dell'intervento. Sul punto v. D. ANSELMI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2016, 1-38; B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, n. 42/2006, 2322 ss.

⁷¹ La CNDP è disciplinata nella *Section I-II* del *Code de l'environnement*, in particolare dall'art. L.121-1.

⁷² Per le opere assoggettabili alla procedura v. decreto *Conseil D'État* 2002-1275 del 22 ottobre 2002.

⁷³ Art. R. 121-8 del *Code de l'Environnement*.

Il *débat public* è oggi delineato come una fase del processo decisionale, non come il “luogo” nel quale è presa la decisione. Non è dunque né il momento in cui la scelta finale viene formulata, né quello in cui si negozia per giungere alla decisione finale. Il *débat public* è unicamente un momento di dialogo nel quale gli interessati possono informarsi rispetto ad un progetto ed esprimere le proprie idee sotto la vigilanza della Commissione nazionale. Il fine ultimo è quello di legittimare democraticamente la decisione successiva⁷⁴.

Nella fase preliminare del procedimento avviene la valutazione del progetto. In questa fase il committente (*maître d'ouvrage*) deve stimare i costi da sostenere in caso di attuazione dell'intervento, nonché la fattibilità e l'opportunità dell'opera. La stima dei costi è un elemento fondamentale e dirimente. Da questa dipenderà l'obbligatorietà o meno del dibattito. Per ogni categoria di opere, infatti, sono previste due soglie di rilevanza e criteri secondo i quali la richiesta alla CNDP è obbligatoria o facoltativa. Nel primo caso la CNDP valuterà un'eventuale dibattito pubblico su richiesta del *maître d'ouvrage* o dell'ente pubblico responsabile del progetto. Nel caso in cui sia facoltativa, ma i costi siano comunque superiori a determinate soglie minime, non è necessario sottoporre il progetto alla Commissione, ma è necessario rendere pubblico il progetto. Entro due mesi da tale pubblicazione, può essere adita la Commissione dai soggetti qualificati di cui sopra.

Una volta presentata la domanda alla CNDP, questa ha due mesi di tempo per decidere se procedere o meno ad instaurare il dibattito. Qualora dovesse decidere negativamente, il dibattito pubblico non si svolgerà e l'*iter* procedimentale proseguirà fino all'inchiesta pubblica. In caso contrario, la CNDP dovrà individuare il Responsabile del dibattito e affidarne l'attuazione ad una commissione *ad hoc*, la *Commission Particulière du Débat Public* (CPDP).

La CNDP opera, quindi, quale “filtro” all'attivazione della procedura di dibattito⁷⁵ in considerazione sia del verificarsi delle necessarie condizioni legali, quali le materie e le soglie dimensionali, ma anche dell'interesse nazionale per l'opera, dell'impatto ambientale e della pianificazione territoriale⁷⁶. La CNDP ha, quindi, competenza su tutti i progetti di opere infrastrutturali o di gestione dello stato, delle collettività territoriali e degli enti pubblici, ma anche dei soggetti privati che per natura, caratteristiche o costo stimato, rispondano a criteri determinati o eccedano soglie fissate con decreto⁷⁷.

Il *maître d'ouvrage*, entro sei mesi da quando viene costituita la CPDP, deve predisporre, in collaborazione con il CPDP, il *dossier du maître d'ouvrage* contenente tutta la documentazione sul progetto. Una volta valutato e convalidato dalla CNDP,

⁷⁴ Ha osservato G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico*, cit., part. § 3, che la disciplina risponde perfettamente allo schema tipico dell'amministrazione francese che va dal centro alla periferia. Il *debat public* si colloca, infatti, all'interno del processo c.d. di pianificazione, ossia la fase di elaborazione dei progetti, di ideazione, gestione e infrastrutturazione del territorio.

⁷⁵ Qualora la CNDP ritenga non necessaria l'apertura di un *débat public* può comunque invitare il committente ad aprire una concertazione con il pubblico.

⁷⁶ La valutazione dell'effettivo interesse nazionale sull'opera si rivela essere non una mera formalità, considerando che negli ultimi dieci anni solo il 50% delle domande presentate ha portato all'attivazione di una procedura di *débat public*. V. sul punto V. MANZETTI, *Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti*, cit. 27.

⁷⁷ Previo parere del *Conseil d'État*.

questo viene pubblicato e reso accessibile al pubblico. Tale *dossier* costituisce il principale strumento d'informazione per la discussione sul progetto.

Nella successiva fase di contraddittorio caratterizzata da una grande libertà di forme, purché non manchi il rispetto del principio di eguaglianza dei partecipanti, in un quadro di trasparenza e confronto argomentato, è prevista la possibilità per i cittadini e gli *stakeholders* partecipanti di riportare le proprie osservazioni su appositi *cahiers des acteurs*. Risulta evidente la volontà di garantire la partecipazione di tutti i cittadini, anche di coloro i quali non dovessero possedere le capacità per addentrarsi negli aspetti più tecnici del progetto.

Una volta concluso il *débat public*, la cui durata è fissata ad un massimo di 4 mesi, prorogabile di altri due, la CNDP deve redigere un resoconto, *compte-rendu*, ed un bilancio, *bilan*, formulando una valutazione relativa al suo svolgimento. Un aspetto interessante riguarda l'assenza, in questi documenti, di qualsiasi parere da parte della CNDP sulla sostanza del progetto, dato che l'obiettivo è quello di rendere conto delle posizioni emerse nel dibattito e del suo svolgimento, mantenendosi del tutto imparziale.

La CNDP si rivela, quindi, essere un soggetto terzo e neutrale, la cui azione è diretta unicamente a monitorare lo svolgimento del procedimento ed a facilitarne la conclusione.

Dalla pubblicazione del resoconto e del bilancio, il *maître d'ouvrage* ha tre mesi di tempo per decidere se portare avanti il progetto, modificarlo o abbandonarlo. La decisione è libera, ma deve essere motivata. Il committente non è vincolato dagli esiti della discussione, la soluzione positiva del dibattito pubblico dipende essenzialmente dalla maggiore o minore disponibilità del committente a sottoporre l'opera al confronto con i privati coinvolti dalla sua realizzazione⁷⁸.

La funzione principale del dibattito pubblico è, anche nell'esperienza francese, quella di evitare il fenomeno c.d. della *Sindrome di Nimby*, acronimo inglese per "*Not In My Back Yard*", lett. "*Non nel mio cortile*", ovvero di limitare le contestazioni delle comunità locali legate alla realizzazione di infrastrutture ed atte ad impedirne l'inserimento in una zona specifica, suscitate dalla paura che da queste possano derivare effetti negativi sul territorio e sulla salute dei cittadini. Tali resistenze, infatti, se non superate, possono provocare notevoli ritardi nella fase di realizzazione dei lavori ed un aumento consistente dei costi e del relativo contenzioso.

7. I requisiti dell'organismo chiamato a condurre il dibattito pubblico e l'incidenza dei risultati di esso.

Istituita con la "Legge *Barnier*" del 1995, la Commissione nazionale del dibattito pubblico francese è diventata, con la legge sulla democrazia di prossimità del 2002⁷⁹, un'autorità amministrativa indipendente⁸⁰. L'articolo 134 della citata legge,

⁷⁸ Si noti che in oltre un terzo dei casi il dibattito ha condotto ad una modifica o all'abbandono del progetto iniziale.

⁷⁹ Loi n. 2002-276 du 27 février 2002, c.d. *Loi Vaillant*..

⁸⁰ Le *Autorités administratives indépendantes* (AAI) sono, secondo il *Conseil d'État*, degli «organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement» cfr. *Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, rapport public de 2001*, in <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports->

che modifica il capitolo I, sez. I, del titolo II del libro I del *Code de l'Environnement*, dispone che «*la Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire [...]*». La CNDP si caratterizza pertanto per la sua natura terza ed imparziale, nonché per la sua centralità nello svolgimento del procedimento di *débat public* francese. L'obiettivo perseguito, tra i tanti, è garantire un dialogo informativo e la partecipazione della comunità nel processo creativo e di realizzazione di un progetto.

Non solo. La Commissione Nazionale francese ha anche un ruolo formativo, contribuendo alla diffusione dei valori di partecipazione pubblica per il tramite di conferenze e seminari rivolti ai cittadini e alle imprese, nonché supportando metodologicamente gli enti locali ed i loro amministratori⁸¹.

Quale autorità amministrativa indipendente, la CNDP persegue una serie di valori fondamentali per una corretta organizzazione di dibattiti pubblici e consultazioni, ovvero: l'imparzialità dell'istituzione, la neutralità, la trasparenza nell'azione, la parità di trattamento dei partecipanti.

La tendenza, confermata con l'istituzione in Francia di numerose autorità indipendenti, tra le quali la stessa CNDP, è di sottrarre determinate funzioni pubbliche all'indirizzo politico di maggioranza, «*ovvero ad una logica nella quale sull'imparziale svolgimento delle funzioni sono destinati a prevalere gli obiettivi più pressanti ed immediati della maggioranza governativa*⁸²».

La CNDP è composta da ventuno membri che restano in carica per cinque anni, rinnovabile una sola volta, indipendentemente dal mandato dell'esecutivo⁸³. La durata del mandato non coincidente con quella della legislatura e la non rinnovabilità *ad infinitum* di esso costituiscono chiare garanzie di indipendenza dei componenti dell'autorità⁸⁴. È altresì esclusa la revocabilità del mandato dei componenti, in via generale, per le autorità amministrative indipendenti. In ordine alla disciplina del potere di nomina dei componenti si assicura l'indipendenza della Commissione riconoscendo al Presidente della Repubblica il compito di nominarne il Presidente ed i due vice presidenti, nonché al *Conseil d'État*, alla Corte di Cassazione ed alla Corte

[publics/014000275/index.shtml](https://www.debatpublic.fr/son-role), 2001. Il CNDP è, per l'appunto, un'autorità amministrativa indipendente, trattandosi di una entità non collocata nelle gerarchie amministrative tradizionali e, quindi, non soggetta all'autorità di un Ministro, v. <https://www.debatpublic.fr/son-role>. La redazione del bilancio è comunque di competenza del *Ministère de l'Environnement, l'Energie et de la Mer* ed è iscritto nel bilancio generale dello Stato ex art.134, *Loi Vaillant*. Tale *status* permette all'autorità di essere indipendente sia nei confronti degli enti statali e locali, sia con riguardo alle imprese private e gli *stakeholders*.

⁸¹ Sul ruolo e le caratteristiche della CNDP v. <https://www.debatpublic.fr/son-role>.

⁸² N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti [dir.amm.]*, in *Voce Enciclopedia Treccani*, 2014, 3.

⁸³ Art. 134, *loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*.

⁸⁴ Con riferimento ai significati o aspetti significativi dell'indipendenza v. N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti [dir.amm.]*, cit.

dei Conti, organi indipendenti, terzi ed imparziali, la possibilità di nominare quattro alti magistrati⁸⁵.

Lo stesso può dirsi per la CPDP, la quale è composta da un minimo di tre ad un massimo di sette componenti, tra cui il presidente, unico soggetto selezionato direttamente dalla CNDP⁸⁶. Gli altri membri sono nominati dalla CNDP, a garanzia di imparzialità e neutralità rispetto all'amministrazione aggiudicatrice, su proposta del presidente, tra soggetti appartenenti a profili diversificati. Il presidente e i membri devono garantire il possesso dei requisiti di terzietà, indipendenza, moralità, eticità, nonché particolari requisiti soggettivi attinenti all'incarico (es. riconosciuta capacità d'ascolto e di concertazione, capacità di gestire un gruppo, ecc.). La CPDP è supportata da un ufficio amministrativo composto da un segretario generale, un vicesegretario e altri collaboratori tecnici.

La costante che accomuna, in via generale, le autorità amministrative indipendenti, nonostante non sia possibile definire un modello unico di esse a causa della notevole diversità dei campi di attività e funzioni, è l'indipendenza. Considerati i tratti significativi⁸⁷ che l'indipendenza assume con riguardo alla CNDP, si può ritenere che la Commissione nazionale francese, per come strutturata, sia effettivamente indipendente. Il carattere dell'indipendenza presuppone, da un lato, la specificità delle funzioni attribuite, ben distinte dalle ordinarie attività amministrative; e, dall'altro, l'assenza di condizionamenti, non solo di tipo politico, ma anche organizzativo e finanziario⁸⁸. A tale ultimo proposito, e a titolo esemplificativo, sono indispensabili procedure di nomina trasparenti, mirate ad escludere l'intervento di influenze esterne, espressione degli interessi di specifici gruppi pubblici o privati, sull'operato delle autorità. Inoltre, le stesse dovrebbero essere dotate di specifiche risorse umane e finanziarie e, dunque, di propria autonomia organizzativa e di bilancio che consenta di svolgere agevolmente i compiti assegnatigli dall'ordinamento⁸⁹.

L'articolo 121-1 del *Code de l'environnement* ne prefigura la neutralità laddove dispone che «*la Commission National du débat public et les Commissions*

⁸⁵ La CNDP è composta da: il Presidente e due vice-presidenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica; un deputato e un senatore, nominati rispettivamente dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal Presidente del Senato; sei membri nominati a livello locale; quattro alti magistrati nominati dal Conseil d'État, dalla Corte di Cassazione e della Corte dei Conti; due rappresentanti delle associazioni ambientaliste nominati con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Ambiente; due rappresentanti di consumatori e utenti nominati con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Economia e del Ministro dei Trasporti; due personalità qualificate nominate con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Industria e del Ministro dei Trasporti.

⁸⁶ Scelto tra i membri della stessa commissione nazionale oppure un soggetto esterno esperto in materia.

⁸⁷ Il riferimento è ai tre significati d'indipendenza delle autorità amministrative indipendenti indicati da N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti [dir.amm.]*, cit.

⁸⁸ Contrariamente, potrebbe parlarsi solo di "autonomia" intesa quale espansione dei margini di libertà attribuiti agli enti pubblici, ma comunque sottoposta al limite del controllo sostitutivo, che in taluni casi lo Stato può esercitare (cfr. D. GIANNINI, *Le autorità indipendenti*, in *DeJure.*)

⁸⁹ Il diritto europeo, in particolare le direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2009/140/CE, dispongono che le autorità nazionali siano dotate dagli Stati membri di «risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle loro attività».

*Particulièrement ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis*⁹⁰. Ebbene, la CNDP e le CPDP, all'uopo nominate, devono rimanere neutrali in tutte le circostanze. In nessun caso le stesse possono esprimere un parere od una raccomandazione sullo specifico progetto oggetto di dibattito. Il verbale predisposto, per ogni dibattito, a cura del presidente della CDPD deve evidenziare unicamente i contributi ed i fatti rilevanti nel procedimento, non potendo apportare al dibattito alcuna valutazione sostanziale. Lo stesso è da ritenersi per il rapporto conclusivo ad opera del presidente della CNDP, nel quale è valutata non la sostanza od il contenuto della proposta e dei risultati ai quali si è pervenuti, ma solo la condotta, le conclusioni ed i suggerimenti che possono trarsi ai fini di una proficua continuazione e finalizzazione del progetto.

Infine, la CNDP deve assicurare la trasparenza in tutte le fasi nelle quali si esplica il procedimento di dibattito, attraverso la messa a disposizione dei cittadini delle occasioni di dibattito e degli studi sul progetto in corso di analisi. A tutti gli interessati è consentito partecipare, siano essi cittadini, rappresentanti di enti locali, associazioni o comitati. A questi è assicurata non una generica partecipazione e indipendentemente dallo *status* di cittadinanza, ma anche che siano presi in considerazione i contributi dagli stessi inviati⁹¹.

In ordine a quanto è stato disposto al riguardo dalla normativa di riferimento italiana, ovvero dall'art. 22 del Codice dei contratti e del relativo *schema* di DPCM, pare evidente come il richiamo al modello francese sia più di forma che di sostanza, se si considera che l'intero procedimento di dibattito pubblico viene affidato dal Codice dei contratti ad un "coordinatore del dibattito" nominato dallo stesso proponente dell'opera e che la c.d. Commissione nazionale per il dibattito pubblico⁹², lungi dall'essere un'Autorità amministrativa indipendente, ha compiti generici di

⁹⁰ Ovvero «*la Commissione Nazionale di Dibattito Pubblico e le Commissioni specifiche non si pronunciano sulla sostanza dei progetti loro sottoposti*».

⁹¹ Ed infatti «*quelles que soient leurs observations ou leur position par rapport au projet mis en débat, les participants doivent pouvoir apporter des arguments expliquant et justifiant leur point de vue. Le débat public, comme la concertation, sont en effet des temps d'échanges et de discussion dans le processus de décision et ne peuvent en aucun cas être assimilés à un sondage ou à un référendum. C'est la qualité des arguments échangés et non leur quantité qui permet de faire avancer la réflexion sur un projet*», ovvero «*qualunque siano le loro osservazioni o la loro posizione relativa al progetto messo in discussione, i partecipanti dovrebbero essere messi in grado di argomentare e giustificare i loro punti di vista. Il dibattito pubblico, come la consultazione, sono degli effettivi momenti di scambio e di discussione all'interno del processo decisionale e non possono in alcun modo essere assimilati ad un sondaggio o referendum. È la qualità degli argomenti scambiati e non la quantità che permette di far progredire delle considerazioni su un progetto*». Cfr. quanto menzionato in merito ai valori e *mission* della CNDP, <https://www.debatpublic.fr/son-role>.

⁹² Disposta dall'art. 22, co.2, del Codice dei contratti e disciplinata, rispetto alle funzioni ed alla composizione, dall'art. 4 dello *schema* di DPCM, la Commissione è formata da n. 14 componenti (n. 2 rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 2 del ministero delle Infrastrutture; n. 1 rappresentante per i ministeri Ambiente, Beni culturali, Sviluppo economico, Salute, Giustizia; n. 2 rappresentanti per la Conferenza Stato Regioni, n. 1 per l'Unione delle Province Italiane e n. 2 per l'Anci) più eventualmente n. 3 esperti. I membri della Commissione non percepiscono compensi o rimborsi di alcun genere.

monitoraggio e di emanazione di raccomandazioni e linee guida di carattere generale e metodologico⁹³, ben differenti rispetto al ruolo incisivo della CNDP francese.

Nonostante non possa essere compiuta un'analisi comparativa in via definitiva, considerando che si è ancora in attesa del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con la quale sarà istituita, in via definitiva, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico italiana, è possibile svolgere, in via preliminare, alcune considerazioni sull'incidenza dei risultati che, in potenza, potrebbero derivare dallo svolgimento delle mansioni alla stessa affidati, rispetto a quelle svolte dalla corrispondente CNDP.

Innanzitutto, non sussistendo alcun riferimento alla creazione di una struttura indipendente e neutrale, assimilabile alla CNDP, all'interno del Codice dei contratti, investita del compito istituzionale di presiedere alle procedure di dibattito pubblico, quest'ultimo *«sembra rappresentare piuttosto una fase del procedimento di approvazione di un progetto, non un eventuale potere di veto preventivo sull'opera»*. Ovvero, in sintesi, il dibattito pubblico risulterebbe assimilabile a *«qualsiasi altra procedura concertativa e di consultazione, al pari, ad esempio, della valutazione di impatto ambientale»*⁹⁴.

La stessa Commissione speciale del Consiglio di Stato, in fase di valutazione dello schema di DPCM, conferma alcuni dubbi circa l'incisività dell'attività di monitoraggio alla stessa affidata, affermando 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»* e, *«proprio in considerazione dell'importante ruolo alla stessa assegnato»*, rileva la *«necessità 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»*.

L'attività di monitoraggio della Commissione è destinata ad avere ben poca incisività laddove la stessa struttura non si riveli contraddistinta dagli elementi di indipendenza e neutralità tipici delle Autorità Amministrative Indipendenti. La stessa valutazione del Consiglio di Stato si rivela, sotto questo profilo, manchevole.

Sicuramente è stata disattesa non solo l'aspirazione ad un'autonoma disciplina dell'istituto affidata, nel suo svolgimento, ad un'Autorità indipendente⁹⁵, ma anche un incisivo intervento correttivo "in corso d'opera" da parte del Consiglio di Stato per rendere l'operato dell'istituzione realmente efficace. Il potenziamento dell'attività di monitoraggio, successivo allo svolgimento del dibattito, è solo una delle questioni problematiche da risolvere in merito alla Commissione nazionale⁹⁶.

⁹³ Nonché di gestione di un proprio sito internet con tutta la documentazione relativa ai vari dibattiti, e di presentazione alle Camere ogni 2 anni di una relazione sull'andamento dei dibattiti e di proporre correttivi.

⁹⁴ Cfr. D. ANSELMINI, *Dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid*, 2016, 15.

⁹⁵ Nonostante il disegno di legge n. 1845/2015 avesse previsto al suo articolo 6 l'istituzione di una "Commissione nazionale di garanzia per il dibattito pubblico", autorità amministrativa indipendente, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁹⁶ A esempio, in considerazione dell'onerosità e della delicatezza delle funzioni attribuite alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, si manifestano dubbi sulla scelta di non prevedere alcuna forma di compenso per i suoi membri (schema DPCM art. 4 co. 4), ritenendo che ciò possa rendere difficoltosa l'individuazione di soggetti competenti disponibili a farsi carico di un simile impegno.

Oltretutto, se le informazioni non sono, in via generale, "neutre" è evidente che l'imparzialità debba essere garantita da chi si occupa di dirigere il flusso informativo. Tale affermazione, che può sembrare *prima facie* ovvia, rimanda all'aspetto più critico della disciplina del dibattito pubblico formulata dal legislatore, ovvero alla questione per cui l'intera procedura partecipativa è gestita da chi propone l'opera⁹⁷.

È chi guida il confronto tra le parti che deve essere in grado di rendere palesi i conflitti sul progetto prima dell'assunzione della decisione finale, affinché questi non si manifestino in un momento successivo determinando una situazione di stallo irreparabile. Il funzionamento dei meccanismi di interlocuzione con il territorio dipende dalla gestione del confronto e dall'effettivo monitoraggio, terzo ed imparziale, dello svolgimento della procedura di dibattito. Affinché si possa giungere con successo all'obiettivo di svelare pacificamente le posizioni in campo, mediando tra cittadini, imprese ed amministrazioni, il confronto tra le parti deve essere amministrato da un organismo formalmente e sostanzialmente terzo, in grado di «raccogliere la fiducia dei cittadini» e, in più, «agli interessati deve essere garantita la possibilità di partecipare in un momento della procedura in cui tutte le opzioni sono ancora parte, inclusa quella di non realizzare l'infrastruttura proposta»⁹⁸.

Purtroppo, la normativa introdotta dal legislatore non risulta in grado di garantire entrambe le condizioni, dato che il dibattito pubblico, per come delineato dall'art. 22 del Codice dei contratti, non solo si attiva nel momento in cui la programmazione risulta già definita^{99,100} ed è condotto direttamente da chi propone l'opera¹⁰¹, il che pregiudica l'autonomia del suo operato, ma anche lo svolgimento di esso è monitorato da una Commissione nazionale della quale non sono assicurate le capacità tecniche e l'indipendenza.

È previsto che la Commissione Nazionale si avvalga, per le attività istruttorie, del supporto tecnico-amministrativo del personale appartenente alle amministrazioni centrali, o degli uffici regionali, competenti¹⁰² a seconda che si tratti di opere di interesse nazionale o regionale. Questo determinerebbe un ulteriore aggravio a carico di un'amministrazione pubblica già oberata dalle attività ordinarie. Inoltre, un'operazione particolarmente delicata come quella attinente allo svolgimento del dibattito pubblico su opere infrastrutturali rilevanti necessiterebbe di personale formato appositamente, non potendosi considerare sufficiente una conoscenza superficiale della procedura da parte del personale amministrativo di cui la Commissione nazionale intende avvalersi.

È altresì disposto che la nomina di personale esperto¹⁰³ in mediazione dei conflitti, progettazione partecipata e dibattito pubblico, all'interno della Commissione nazionale, dipenda da una richiesta espressa di quest'ultima al Ministro delle

⁹⁷ Articolo 22, co. 3 del Codice dei Contratti.

⁹⁸ V. A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, cit., 509.

⁹⁹ Ovvero in fase di predisposizione del progetto preliminare, successiva alla preliminare programmazione degli interventi. Art. 23, comma 5, D.lgs. n. 50/2016.

¹⁰⁰ In senso contrario v. V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, cit, 9.

¹⁰¹ Il che fa sorgere fondati dubbi sulla imparzialità e trasparenza della attività di monitoraggio e di gestione della procedura di dibattito.

¹⁰² Art. 4, co. 7 e 8 dello *schema* di DPCM.

¹⁰³ Per un massimo di tre esperti.

infrastrutture e dei trasporti¹⁰⁴, non sussistendo, quindi, già all'interno del *board*, al di fuori del personale di rappresentanza delle istituzioni politiche e dei Ministeri interessati, alcuna figura tecnica di consulenza che abbia competenze specialistiche in tema di dibattito pubblico, in grado di poter intervenire prontamente nel caso di insorgenti problematiche¹⁰⁵. Il ruolo degli esperti in questione, anche nel caso in cui fossero nominati, sarebbe comunque limitato e forse addirittura superfluo, dato che non è stato loro concesso diritto di voto.

In aggiunta, sarebbe stato opportuno non solo predisporre un'ulteriore Commissione specifica, istituita dalla Commissione nazionale, finalizzata alla gestione del singolo dibattito pubblico, dotata di personale appositamente selezionato e formato tecnicamente sulle operazioni da svolgere, ma anche individuare nella procedura ad evidenza pubblica la migliore modalità di selezione del coordinatore del dibattito, a tutela dell'imparzialità ed autonomia del suo operato.

8. L'istituto del dibattito pubblico tra prevenzione della "conflittualità sociale" e promozione della consultazione pubblica.

L'instaurarsi di un dialogo tra rappresentanti e popolazione per il tramite dei processi partecipativi si rivela essere una grande risorsa per le forze politiche, in quanto tali processi sono in grado di restituire una legittimazione democratica attualmente sempre più ridotta. Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero, infatti, «*benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni, sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa (che in questo modo non verrebbe più permanentemente condizionata dalle pressioni settoriali e localistiche)*»¹⁰⁶.

Eppure, il nostro ordinamento sconta un forte ritardo nel prevedere efficaci strumenti di consultazione pubblica. Se si escludono gli strumenti partecipativi previsti dal Codice dell'ambiente¹⁰⁷ e dalla legge generale sul procedimento amministrativo¹⁰⁸, purtroppo ancorati a tecniche di partecipazione deboli e formali, non vi sono possibilità concrete, per i cittadini, di inserirsi efficacemente nel processo decisionale. L'incremento del contenzioso giurisdizionale e la radicalizzazione della conflittualità sul territorio ne sono le dirette conseguenze, con evidente impatto sul procedimento amministrativo.

Una serie di problematiche¹⁰⁹ attinenti al rapporto tra amministrazione e politica contribuisce all'erosione sempre maggiore dello spazio di autonomia e discrezionalità della pubblica amministrazione.

¹⁰⁴ V. art. 4, co. 2 dello *schema* di DPCM.

¹⁰⁵ Sul punto si è ritenuto che «*sarebbe auspicabile la creazione di un'unità permanente costituita da tecnici ed esperti in gestione dei conflitti, ma ciò richiederebbe una modifica normativa dal momento che le disposizioni integrative e correttive al codice degli appalti prevedono che la Commissione operi senza ulteriori oneri a carico dello Stato*», v. D. ANSELMINI – P. COPPOLA, *Sul dibattito pubblico in Italia*, in www.sipotra.it, 2017.

¹⁰⁶ Cfr. *Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, 12 aprile 2013, 7 ss.

¹⁰⁷ D.lgs. n. 52/2006.

¹⁰⁸ L. n. 241/1990.

¹⁰⁹ Sul punto v. L. CARBONARA, *La difficoltà di decidere*, in *Giornale Dir. Amm.* 1/2018, 5-7.

Quale rimedio, potrebbero essere messi in atto istituti in grado di rendere maggiormente "fluidi" il processo decisionale, canalizzando la partecipazione pubblica prima che si trasformi in opposizione. In Francia e nel Regno Unito, pur trattandosi di sistemi amministrativi profondamente diversi dal nostro, sono state introdotte procedure partecipative caratterizzate da imparzialità, informalità e tempestività, fattori cruciali nella promozione e nello sviluppo di una proficua consultazione pubblica. Nel contesto della programmazione delle opere pubbliche, l'esperienza italiana in tema di pratiche partecipative è stata, al contrario, estremamente ridotta¹¹⁰, anche se numerosi studi hanno tentato di porre l'attenzione sul ruolo degli strumenti partecipativi quale potenziale veicolo per migliorare la qualità dei processi decisionali pubblici¹¹¹.

Mario Nigro, commentando le previsioni dell'art. 13 della L. n. 241/1990, lamentava l'impossibilità di costruire un rapporto equilibrato tra pubblici poteri e cittadini in assenza di una cornice di regole condivise sulla partecipazione all'attività amministrativa generale¹¹². In effetti, l'assenza di una disciplina, in questo senso, a livello normativo primario ha rallentato il processo di formazione di un'autentica *cultura della partecipazione amministrativa*, la cui pratica è rimasta confinata, sostanzialmente, in una dimensione locale e oppositiva rispetto all'operato della pubblica amministrazione¹¹³.

Eppure, incorporare direttamente le posizioni dei cittadini nell'attività pubblica del *decision making* può essere essenziale al fine di stemperare le posizioni di protesta più radicali, conducendo all'elaborazione di valide *voice options*, trasformandole in consenso, dando vita ad un legame in chiave collaborativa, non solo antagonista, tra la pubblica amministrazione ed il privato.

La risposta ad una impostazione statalista, nella quale l'influenza dei cittadini sull'esercizio delle pubbliche funzioni può avvenire solo in via mediata sotto la vigilante guida dello stato-ente, può rinvenirsi in una maggiore qualità democratica dell'azione amministrativa «consistente nel riconoscimento e nella garanzia di poteri di intervento dei cittadini nell'esercizio delle funzioni»¹¹⁴, ovvero nella «libertà attiva»¹¹⁵ del cittadino. La democrazia, infatti, «non è completamente attuata se [...] non si introducono, nel centro stesso dello Stato, formule che consentano la presenza attiva e diretta dei cittadini come singoli»¹¹⁶.

¹¹⁰ V. L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, Napoli, 2016.

¹¹¹ Sul punto v. L. TORCHIA, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.

¹¹² Cfr. M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. Amm.*, 1989, 13.

¹¹³ V. M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010.

¹¹⁴ Cfr. N. LONGOBARDI, *Poteri regolatori, giusto procedimento e legittimazione democratica*, in ID. LONGOBARDI (a cura di), *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009.

¹¹⁵ Secondo F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, 60, la libertà attiva è il connotato fondamentale di una vera democrazia in quanto consente di recuperare, per il tramite della partecipazione personale e diretta al potere, «la libertà degli antichi», necessaria affinché si conservino le condizioni individuali di libertà.

¹¹⁶ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 22.

9. Il necessario bilanciamento tra amministrazione partecipativa e tutela dei soggetti partecipanti. La legittimazione democratica.

Con la Convenzione di Aarhus¹¹⁷ del 1998 si è avuta la definitiva affermazione del dovere in capo agli stati di realizzare la partecipazione. La Convenzione ha offerto un grosso contributo al tema del dibattito pubblico per il tramite di una dettagliata descrizione dei criteri da rispettare al fine di porre in essere un processo partecipativo organico e completo, benché non abbia indicato concretamente gli strumenti con i quali attuare la partecipazione.

Il concetto di "democrazia rappresentativa" rappresenta il fenomeno attraverso il quale è data la possibilità ai privati di prendere parte alle scelte pubbliche, configurandosi «*come un'interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative- fra società ed istituzioni, che mira a prevenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre a volta a volta un risultato unitario, imputabile ad entrambi questi soggetti*»¹¹⁸.

Un'ampia legittimazione democratica è correlata al concorso attivo dei cittadini all'esercizio delle funzioni pubbliche, non dipendendo tale legittimazione solo dall'applicazione della rappresentanza politica, ma anche da un effettivo coinvolgimento dei privati nello svolgersi del procedimento amministrativo, improntato a criteri di correttezza e giustizia. È, quindi, la concezione dell'amministrazione a dover mutare di conseguenza e nel rispetto di tale legittimazione democratica, dovendosi la pubblica amministrazione porre sempre più in relazione diretta con la società ed al servizio di questa, rafforzando la partecipazione e l'intervento dei privati nell'elaborazione delle procedure di cui è protagonista¹¹⁹. D'altro canto, solo se l'oggetto del confronto è chiaro e se il dibattito è condotto in modo imparziale e trasparente, è possibile irrobustire il rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadini. Solo le garanzie offerte da una cornice procedurale solida possono ridurre i rischi che si accompagnano alla predisposizione di tecniche di inclusione dei cittadini nell'*iter* decisionale¹²⁰.

È chiaro, come è emerso da questa prima analisi dell'istituto del dibattito pubblico, che il legislatore risente ancora molto del timore circa l'apertura democratica dei processi decisionali, ritenendo, a torto, che possa incidere negativamente sul buon andamento dell'amministrazione¹²¹. Ne è dimostrazione

¹¹⁷ Stipulata in occasione della Conferenza internazionale sulla libertà di informazione e sulla partecipazione in materia ambientale, promossa dalla Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa.

¹¹⁸ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, Firenze, UP, 2010, 7.

¹¹⁹ In tal senso v. N. LONGOBARDI, *Costituzione, magistratura ed amministrazioni. Il problema dell'ampliamento della democrazia*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009, 107 ss., 116 ss.

¹²⁰ Per approfondimenti, L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico*, cit., 123 ss.

¹²¹ Con riguardo all'*iter* di formazione delle decisioni pubbliche su materie particolarmente sensibili, come l'ambiente ed il governo del territorio, l'amministrazione si pone, nella maggior parte dei casi, in una posizione di chiusura ed opposizione ai conflitti sociali, economici e culturali generati dal processo stesso di approvazione, forte della propria legittimazione democratica, creando un

l'aver introdotto l'istituto del dibattito quale parentesi procedimentale, gestita dalla stessa amministrazione, all'interno di una disposizione del tutto isolata nel Codice dei contratti.

Occorre, a questo punto, domandarsi se, al di là della qualificazione del dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa, questo, per come delineato, possa effettivamente incidere sul processo decisionale della pubblica amministrazione.

Dai rilievi della dottrina e dal confronto dell'istituto con quanto posto in essere oltrelpe, pare derivare che il valore innovativo dell'istituto sia fortemente limitato. La riforma introdotta dal legislatore risulta, in parte, anche frenata.

La cornice regolatoria chiara, sistematica ed organica di cui necessitava tale istituto ha risentito dell'impostazione generale del Codice dei contratti, il quale demanda la sua implementazione a numerosi provvedimenti attuativi. L'art. 22 del Codice si limita, infatti, a dare indicazioni di carattere generale, rinviando al DPCM la fissazione dei criteri per l'individuazione delle opere e delle modalità di svolgimento della procedura. Non è, altresì, affrontata dalla disposizione la questione della tutela dei soggetti della procedura partecipativa¹²², soprattutto considerato che, al momento, non sono stati chiariti gli effetti della consultazione, ovvero se sussista l'obbligo successivo di prendere in considerazione le osservazioni dei privati e quali siano i risultati della mancata o inadeguata valutazione dei risultati del dibattito.

La partecipazione al dibattito pubblico dovrebbe strutturarsi come un diritto di carattere procedurale¹²³, il quale necessariamente richiede specifiche regole per il suo esercizio.

È, comunque, pur sempre vero che se, da una parte, la partecipazione limitata può diventare fattore di esclusione e di sovra-rappresentanza di alcuni interessi, dall'altra, non è concretamente possibile coinvolgere tutti i soggetti interessati. Ciò detto, l'unica via percorribile risulta essere la predisposizione di procedure di partecipazione ispirate al "criterio della massima inclusività". Al riguardo, l'introduzione dell'istituto del dibattito pubblico, con successo, nella legge regionale toscana n. 46/2013¹²⁴ consente di ritenere che, anche nel contesto italiano, con le

aggravamento delle situazioni di conflittualità. Secondo tale comportamento, c.d. *DAD- Decide, Announce, Defend*, «l'amministrazione prende la decisione al chiuso [...] quando la scelta è consolidata la annuncia al pubblico, a questo punto si apre un vero e proprio assalto [...] ed il proponente sarà costretto a difendere la scelta compiuta senza avere la possibilità di migliorarla o di metterla in discussione». Cfr. L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, 34.

¹²² Con riferimento alla questione aperta della tutela dei soggetti della procedura partecipativa, si veda V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, cit., 29. Per una approfondita ricostruzione della questione attinente la tutela dei soggetti privati nei differenti ordinamenti nazionali, v. S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007.

¹²³ Le istanze partecipative alle decisioni pubbliche, per alcuni, sono state assimilate a dei nuovi diritti c.d. di quarta generazione. Sul punto v. L. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1992; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995.

¹²⁴ La legge regionale in questione applica il criterio suddetto di "massima inclusività", estendendo l'ambito soggettivo non solo ai soggetti residenti e sociali organizzati, ma anche a tutti coloro i quali hanno interesse al territorio o all'oggetto del dibattito, il cui intervento è valutato in

dovute precauzioni, questa modalità inclusiva di partecipazione possa rivelarsi efficace.

10. Conclusioni.

L'introduzione del dibattito pubblico nel nostro ordinamento costituisce comunque una novità interessante, intravedendosi un primo riconoscimento «dell'evidenza che la composizione degli interessi incidenti sul territorio debba passare anche da una de-verticalizzazione dei processi decisionali pubblici»¹²⁵.

L'intenzione del legislatore appare quella di prendere sul serio le ripercussioni di un dissenso locale sui progetti infrastrutturali che, se mal gestito, può condurre a "scorciatoie" procedurali accentratrici del tutto controproducenti¹²⁶. Si profila la tendenza diretta a delineare un nuovo modo di amministrare, anche se non "condiviso", almeno "partecipato".

Tuttavia, la mancanza di una attenta disciplina e la scarsa incisività del disposto normativo rendono la configurazione dell'istituto non convincente.

Agli esiti della consultazione pubblica non è riconosciuta alcuna vincolatività, il che rende del tutto inefficace lo strumento del dibattito pubblico. Non è prevista, altresì, esplicitamente alcuna garanzia per i soggetti partecipanti in merito alla sottoposizione, o meno, al controllo giurisdizionale della procedura di partecipazione alle decisioni pubbliche. L'ordinamento francese ha al riguardo risolto il tema della tutela dei soggetti partecipanti nel modo che segue. Le decisioni in merito alle modalità di svolgimento del dibattito o al calendario e ai documenti acquisiti sono gestite dalla Commissione Indipendente sul dibattito pubblico (*Conseil d'État*, 17 maggio 2002 n. 236202; Id., 14 giugno 2002 n. 215214 e n. 215155), le decisioni attinenti alla questione se istituire o non istituire il *débat public* per la realizzazione di una determinata infrastruttura (*Conseil d'État*, 25 aprile 2004 n. 254774; Id., 5 aprile 2004 n. 254775) sono pienamente soggette al controllo giurisdizionale.

Come si è visto, dell'organismo italiano non si può ritenere assicurata l'indipendenza.

Il disposto normativo italiano tende inoltre a ridimensionare la portata partecipativa dell'intervento dei privati. La fase del processo conflittuale, tra dimensione pubblica e privata, nel quale si inserisce l'istituto del dibattito pubblico è chiaramente complessa ed è necessario che il soggetto committente di un'opera consideri sempre il rapporto con la comunità di riferimento come un aspetto ineludibile della progettazione. La tendenza che pare emergere è tuttavia quella di un approccio molto formale, tendente a ridurre *ex ante* l'ambito dei soggetti legittimati a reagire, al fine, probabilmente, di evitare il rischio di "comitati-polvere" e di singoli cittadini che possano rallentare il cammino di elaborazione dei progetti. Anche il parere del Consiglio di Stato in merito allo *schema* di DPCM ha ritenuto incauta, paradossalmente, la decisione di dare più voce ai rappresentanti del territorio, quali i singoli cittadini o i comitati costituiti *ad hoc* per lo svolgimento del dibattito pubblico,

termini di utilità dal responsabile del dibattito pubblico. Sul punto L. BOBBIO – G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, n. 58, 2007, 51-52.

¹²⁵ Cfr. A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, cit., 508.

¹²⁶ Sul tema, in generale, v. A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008.

«evenienza che andrebbe scongiurata per l'economia complessiva dei procedimenti»¹²⁷.

È ovvio, in merito a tale questione, che l'espletamento della procedura partecipativa non può non tenere conto delle posizioni espresse nella fase delle consultazioni e deve indurre l'amministrazione ad una motivazione adeguata della sua scelta, affrontando in modo chiaro la questione della tutela dei soggetti partecipanti singoli o associati.

Alle criticità indicate si sommano quelle temporali, derivanti dall'*iter* previsto per l'adozione del DPCM e l'incertezza in ordine alle caratteristiche definitive della Commissione Nazionale sul Dibattito Pubblico, tuttora non costituita.

Si auspica che il mutato indirizzo politico, a seguito delle recenti elezioni governative del 4 marzo 2018, favorevole ad una estensione dei diritti di partecipazione dei cittadini nei confronti dell'operato pubblico, tenga conto delle criticità sul dibattito pubblico qui esposte, a partire dalla predisposizione di un organo, quale la Commissione Nazionale, che sia sostanzialmente dotato del carattere dell'indipendenza. L'approfondimento da parte del legislatore della tematica della partecipazione potrebbe condurre, altresì, all'adozione di un efficace decreto attuativo.

Il dibattito pubblico dovrebbe configurarsi come una struttura dinamica all'interno della quale s'incrociano interessi sociali ed individuali, tutti orientati ad un unico scopo: l'utilità generale. La partecipazione degli interessati ai processi di realizzazione delle opere pubbliche può rivelarsi uno strumento essenziale al fine di colmare la distanza tra governanti e governati. I due canoni di imparzialità e buon andamento, che devono sempre permeare l'attività amministrativa, sono entrambe funzionali al fine ultimo, l'interesse generale.

Se il procedimento è la sede della comparazione degli interessi coinvolti nell'esercizio del potere, l'intervento dei soggetti a cui tali interessi si riferiscono si rivela funzionale alla migliore definizione del bene pubblico attraverso la tutela degli interessati¹²⁸.

*di Chiara Lombardi (§§1, 4, 6, 7, 10) e Alessia Lullo (§§ 2, 3, 5, 8, 9)

G. ANNICCHIARICO, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale*, in *amministrativ@mente* n. 8-9/2009, www.amministrativamente.it, 2009; D. ANSELMi, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2016; A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e*

¹²⁷ Sul punto si veda S. FOÀ, *Intervento*, in *controsservatoriovalsusa.org* ["Il tribunale permanente dei popoli le grandi opere e la Val Susa"], 2016.

¹²⁸ Cfr. V. ANNICCHIARICO, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale*, in *Amministrativ@mente* n. 8-9/2009, www.amministrativamente.it, 2009. In tal senso è stato ritenuto dal Consiglio di Stato, nella sua pronuncia n. 6959/2004, che «la funzione della partecipazione del cittadino nel procedimento amministrativo attraverso la presentazione di osservazioni e controdeduzioni è, come è noto, quella di far emergere gli interessi anche spiccatamente privati, che sottostanno all'azione amministrativa discrezionale, in modo da orientare correttamente ed esaurientemente la stessa scelta della pubblica amministrazione attraverso una ponderata valutazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) in gioco per il raggiungimento della migliore soddisfazione possibile dell'interesse pubblico».

partecipazione democratica, in *Riv. Trim. di dir. pub.*, 2015; A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016; J. F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission National du Débat Public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010; L. BOBBIO, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010; C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in G. C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010; L. CARBONARA, *La difficoltà di decidere*, in *Giornale Dir. Amm.* 1/2018, 5-7; B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, n. 42/2006; B. DELAUNAY, *Le contentieux de la procédure du débat public*, *AJDA*, 2006; M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento Italiano*, Working Paper 7/2017, www.diritticomparati.it, 2017; G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2017; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017; B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, 2017; N. LONGOBARDI, *Poteri regolatori, giusto procedimento e legittimazione democratica*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009; V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi.it*, 28 febbraio 2018; G. MASTRODONATO, *La progettazione delle opere pubbliche a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal correttivo al Codice degli appalti*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017; A. MOREAU, *Rapport Annuel 2017*, in www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/ra-cndp-2017bdf.pdf; S. SALVI – F. SARPI, *La nuova direttiva sulla consultazione pubblica: quello che resta da fare*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, n. 6/2017; X. SANTIAPICHI, *Al via il "dibattito pubblico" per le grandi opere*, in *LexItalia.it*, 2018; E. ROSSI – G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1-2/2015; S. TRANQUILLI, *Dibattito pubblico: bullet points del parere favorevole, con osservazioni del Consiglio di Stato*, in www.lamministrativista.it, 2018.

Nota di aggiornamento

Quando questo scritto era già stato consegnato per la pubblicazione, in data 25 giugno 2018 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il DPCM n. 76 del 10 maggio 2018, che entrerà in vigore il prossimo 24 agosto 2018.

Vi è nel decreto pubblicato una maggior cura quanto alla disciplina relativa alla pubblicazione dei risultati della consultazione svolta. I risultati devono essere pubblicati sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, sul sito della Commissione Nazionale di cui all'art. 4 e sui siti delle amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera; gli stessi, stabilisce innovativamente il DPCM, devono essere altresì trasmessi dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore all'autorità competente per la presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale (art. 9, commi 5 e 6).

Di maggior rilievo è la disciplina contenuta nell'art. 6, comma 3 del DPCM che risulta parzialmente modificata rispetto al testo qui commentato relativamente all'individuazione del coordinatore del dibattito pubblico, demandata ora al Ministero competente per materia e da effettuare tra i dirigenti di esso, su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore; qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sia un Ministero, il coordinatore dovrà essere designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra i dirigenti delle pubbliche amministrazioni escludendo il Ministero interessato.

Non vi sono pertanto variazioni di sostanza rispetto al testo commentato in questo scritto e mantengono validità i rilievi critici al riguardo formulati.