

PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI NELLE DECISIONI PUBBLICHE IN MATERIA AMBIENTALE *

di Valentina Capuozzo**

Sommario. 1. Premessa. – 2. La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche in Italia: cenni. L'evoluzione del rapporto cittadino-Pubblica amministrazione dalla burocrazia alla *governance*. – 3. *Segue*. La normativa vigente. – 4. Un caso di studio: il progetto ISAAC e l'impianto per la produzione di biogas nel Comune di Andria. – 5. Riflessioni conclusive.

256

1. Premessa. Ognuna delle fasi di cui si compone il ciclo di vita delle politiche pubbliche, dalla formulazione fino ad attuazione e valutazione, presuppone l'intervento di molteplici attori, soggetti pubblici e privati quali parlamento, governo, amministrazioni locali, burocrazia, magistratura, partiti, gruppi di pressione, movimenti, esperti, organizzazioni di interesse¹. Può dirsi, dunque, che le politiche pubbliche sono partecipative per definizione. Occorre allora preliminarmente definire cosa si intende per partecipazione ai fini della presente ricerca. Ci si riferisce, specificamente, alla pratica di coinvolgere i cittadini nel processo decisionale che conduce alla *policy*².

Vi sono diversi motivi per cui si chiede la partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Il primo è quello di consentire alla P.A. una migliore conoscenza dei fatti e degli interessi su cui basare le scelte, che vede il privato in funzione di ausilio per la Pubblica amministrazione. Il secondo motivo è quello di tutelare il privato rispetto a eventuali mancanze dell'azione pubblica. Si pensi a garanzie, come quella del contraddittorio nel procedimento, che obbligano l'amministrazione ad agire secondo le regole della giustizia, rendendola più equa. Il terzo, infine, è quello di consentire ai soggetti interessati dalla decisione di esprimere la propria opinione nel processo decisionale, perciò obbligando l'amministrazione a rispettare altresì il principio di democrazia³.

* *Sottoposto a referaggio*. Le ricerche per il presente contributo si collocano nell'ambito del Modulo Jean Monnet EU_SOCIAL "European Solidarity: Comparative Interdisciplinary Approach to Law, Politics and Social Challenges" 2022/2025, disclaimer.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università di Bologna.

¹ Si v. L. Bobbio, G. Pomatto, S. Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, 2017, in part. 21 ss.; A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2011, 37 ss.

² Cfr., *ex aliis*, A. Alemanno, *Stakeholder engagement in regulatory policy*, in *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Parigi, 2015, 10; G. Capano, S. Piattoni, F. Raniolo, L. Verzichielli, *Elementi di scienza politica*, Bologna, 2021.

³ Così S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2007, 14, che prosegue evidenziando come la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche viene dunque a incidere sul rapporto tra Stato e cittadino (pp. 15 e 16), collocandosi «sul crinale tra i tre principi che reggono i poteri pubblici, quello di autorità (su cui si fonda il potere esecutivo), quello di giustizia (assicurato, di regola, dalle Corti), quello di democrazia (a cui provvedono normalmente le assemblee rappresentative)». Cfr. poi Id., *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Archivio giuridico*, 1-2, 1970; G. Barone, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969.

È su tale ultimo motivo che il presente studio intende concentrarsi, interrogandosi in particolare sul ruolo che la partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche può svolgere nel rendere attuale l'importanza che la l. cost. n. 1/2022 riconosce alla tutela dell'ambiente⁴. In questa prospettiva, il lavoro è strutturato in una prima parte più generale, che analizza l'evoluzione della partecipazione dei privati alle politiche pubbliche in Italia, rilevando una crescente attenzione del legislatore regionale ai processi partecipativi (parr. 2 e 3), per poi concentrarsi su uno specifico caso di studio in materia ambientale, offerto dal progetto ISAAC, finanziato dall'Unione europea per promuovere la crescita del settore biogas come fonte di energia a emissioni zero (par. 4).

2. La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche in Italia: cenni. l'evoluzione del rapporto cittadino-Pubblica amministrazione dalla burocrazia alla governance.

In Italia, il tema della partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche è venuto evolvendo di pari passo ai profondi cambiamenti che, negli ultimi decenni, hanno interessato il paradigma italiano di Pubblica amministrazione, ispirati all'avvertita esigenza di rendere più efficiente, economica ed efficace l'azione pubblica. Invero, dopo la crisi degli anni Settanta, il fallimento delle ambiziose politiche di riforma avviate nel periodo di ricostruzione successivo alla Seconda guerra mondiale e la diffusa sfiducia nella capacità dello Stato, da solo, di guidare il coordinamento dello sviluppo socioeconomico⁵ si sono tradotti nella ricerca di modelli alternativi a quello burocratico classico⁶, le cui rigidità avevano spesso finito per rivelarsi disfunzionali per l'interesse pubblico.

Ecco dunque l'emergere, dapprima, del modello del *New public management* (NPM) che, ispirato alla teoria economica neoclassica, si è caratterizzato per gli interventi di ridimensionamento della sfera pubblica e l'introduzione di sistemi di gestione mutuati da imprese private. Poi, quando una serie di crisi economiche ha incrinato anche la concezione del primato del mercato rispetto allo Stato⁷, la constatazione della troppa semplicistica e, per questo, disfunzionale assimilazione del complesso rapporto cittadino-pubblica amministrazione a quello consumatore-fornitore ha condotto a un nuovo cambio di paradigma.

È emerso un diverso approccio di *governance*, che è subentrato al modello istituzionale e formale di *government*, conducendo alla ricerca di schemi decisionali condivisi⁸. Il concetto di *governance* è invero associato all'esercizio dei poteri con l'obiettivo di creare consenso attorno alle scelte pubbliche, e perciò si caratterizza per la centralità delle interazioni presenti ai vari livelli del contesto sociopolitico, nonché per l'apertura all'ambiente economico e sociale esterno⁹.

⁴ Sulla tutela dell'ambiente, il progressivo emergere del suo valore nella giurisprudenza e nella normativa interna ed europea si v., *ex multis*, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022; F. Pastore (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, Roma, 2015; a proposito della riforma costituzionale, cfr. *ex aliis* gli interventi al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, tenutosi a Roma il 12 maggio 2023, pubblicati in *Rivista AIC*, 3, 2023.

⁵ Per un approfondimento, si v. G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022.

⁶ Su cui si v. E. Borgonovi, E. Fattore, F. Longo, *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, 2015, 59 ss.

⁷ Per approfondire, cfr. G. Amato, *Bentornato Stato*, cit.

⁸ Cfr. E. Borgonovi, E. Fattore, F. Longo, *Management delle istituzioni pubbliche*, cit., 69 ss.

⁹ Sul punto si v. *amplius* R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance*, Maidenhead, 1997.

È in questo contesto che nasce l'attenzione del legislatore per i cosiddetti processi partecipativi dei cittadini all'elaborazione delle politiche, che sono in grado di produrre soluzioni più efficienti in quanto permettono di raccogliere e analizzare un numero maggiore di informazioni, di tenere in considerazione opinioni e valori diversi, di garantire una maggiore adattabilità e flessibilità della *policy*¹⁰.

Il processo partecipativo è dunque una forma di partecipazione in cui risulta preponderante l'elemento del dialogo e del confronto in vista di una determinata scelta pubblica. Si tratta di un percorso volto a porre in comunicazione enti, soggetti privati, associazioni e individui coinvolti dalla *policy*, per consentire la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, giungendo a una proposta e alla sua eventuale negoziazione in funzione di una codecisione che risulti dall'accordo dei soggetti interessati. Una parte della dottrina ha tuttavia espresso diffidenza rispetto a tale processo di codecisione, ponendone in discussione la capacità di tradurre in concreto gli obiettivi inclusivi prefissati. In particolare, secondo siffatto approccio, la partecipazione cui mira la *governance* non sarebbe altro che una mera «forma di 'assorbimento' delle rivendicazioni, basata sulla propaganda e la semplice apertura di sedi di discussione e negoziazione, senza una effettiva partecipazione e recepimento delle istanze nei processi decisionali»¹¹. Si è parlato a tale proposito di un «inganno della tavola rotonda»¹² che, pur presentando come democratiche le decisioni partecipate, tenderebbe in realtà a imporle per il tramite di un processo in cui la comunicazione accattivante eluderebbe il conflitto lasciando irrisolto il nodo centrale, vale a dire quello della ricezione delle istanze provenienti dai cittadini.

Tre sono i rilievi su cui si fonda tale visione critica. Il primo sottolinea il paradosso di procedure che, pur mirando all'inclusione, possono in realtà finire per ascoltare soltanto gli interessi meglio organizzati, con il pericolo di scivolare in decisioni oligarchiche ed elitarie che non tengono in considerazione coloro i quali sostengono altre politiche in forma auto-organizzata¹³. Il secondo sottolinea il problema dell'egual peso attribuito a ciascuno nel processo partecipativo, in grado di assicurare un'eguaglianza meramente formale ma non sostanziale¹⁴, così rischiando di lasciar prevalere gli interessi organizzati più forti. Infine, si

¹⁰ Cfr. S. Belligni, *Miss Governance, I presume*, in *Meridiana*, 50-51, 2004; in senso fortemente critico, come appresso si vedrà, A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, 2011, in part. 122 e ss.

¹¹ A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione*, cit., 124.

¹² Ivi, 127.

¹³ Cfr., ivi, 124: «La *governance* conferirebbe, rispetto al *government*, una legittimazione ulteriore, o differente, al processo decisionale e favorirebbe la realizzazione dell'inclusione: è una inclusione reale ed effettiva, su un piano di eguaglianza, o una forma di 'assorbimento' delle rivendicazioni, basata sulla propaganda e la semplice apertura di sedi di discussione e negoziazione, senza una effettiva partecipazione e recepimento delle istanze nei processi decisionali?» e ancora, 125: «Nulla togliendo alle esigenze di miglior comunicazione e informazione, il nodo centrale non dovrebbe essere la ricezione delle istanze provenienti dai cittadini? Convincere della democrazia o essere democrazia?». L'A. sostiene che «in altri termini la cooptazione della società civile nei processi di *governance* sembra coerente non rispetto al proposito di recepire le istanze sociali ma rispetto a quello di evitare che abbia spazio per affermarsi chi – specie se in forma (auto)organizzata – sostiene politiche altre».

¹⁴ Ivi, 127: «I partecipanti sono seduti intorno allo stesso tavolo, i posti sono tutti eguali, tutti hanno un eguale diritto ad intervenire: una situazione idilliaca per la democrazia? Forse sì, se si fossero già rimossi quegli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (Cost. it., art. 3, c. 2). In presenza,

rileva come il proliferare degli accordi negoziali fra parti sociali dia luogo all'espandersi di una *soft law* che rischia di condurre al progressivo abbandono della legge come norma valida per tutti¹⁵.

Se l'ultimo rilievo critico è legato a circostanze ordinamentali dipendenti dal modo di produzione del diritto, la cui progressiva trasformazione e i rischi che ne conseguono appaiono estranei al focus di questa ricerca¹⁶, rispetto alle altre criticità sottolineate può dirsi che la strada per eluderle passa per una puntuale disciplina dei processi partecipativi. E l'analisi della normativa italiana vigente, che non regola il fenomeno a livello statale, sembra mostrare un crescente interesse del legislatore regionale per i processi di partecipazione.

3. Segue. La normativa vigente. Gli Statuti regionali affermano generalmente il principio della partecipazione e consultazione dei cittadini¹⁷, in coerenza con la sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, c. 4, Cost.¹⁸, che attraverso tali processi partecipativi riceve forme di attuazione.

Ebbene, oltre agli istituti e strumenti di partecipazione per così dire tradizionali, come il referendum e l'iniziativa legislativa, la normativa regionale dell'ultimo decennio rivela una tendenza all'adozione di leggi organiche sulla partecipazione, atte a regolarne strumenti e modalità¹⁹. Allo stato sono sette le Regioni che hanno predisposto tale disciplina. Si tratta in particolare di Emilia Romagna²⁰, Marche²¹, Puglia²², Toscana²³, Umbria²⁴, Provincia autonoma di Bolzano²⁵ e Provincia autonoma di Trento²⁶. Da ultimo anche la Campania ha presentato una proposta di legge recante *Disposizioni in materia di promozione della partecipazione*

però, di diseguglianze le eguali posizioni del tavolo tondo non sono che una finzione, che nasconde, sotto le vesti di una artificiosa parità, la riproduzione delle diseguglianze [...] La democrazia è accordo, è compromesso, in un senso alto del termine, ma solo se si muove dal riconoscimento che è conflitto e, conseguentemente, dalle differenze di posizione e di *status* delle parti e dal loro diseguale trattamento in funzione riequilibratrice (o emancipatrice), non sancendo esclusioni ma favorendo inclusione».

¹⁵ Ivi, 131.

¹⁶ Per un approfondimento si v., *ex multis*, S. Staiano, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Diritto e Società*, 4, 2015.

¹⁷ Cfr. lo Studio *Le leggi regionali di partecipazione e consultazione dei cittadini. Focus*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per le riforme istituzionali, 29 ottobre 2021, reperibile al seguente indirizzo web <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1405/focus-llrr-partecipazione-e-consultazione-29ottobre2021.pdf>, in part. 65 ss.

¹⁸ Per un approfondimento si vedano, *ex aliis*, A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997; Id. *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2001; I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002; S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006.

¹⁹ Si v. ancora lo Studio *Le leggi regionali di partecipazione e consultazione dei cittadini. Focus*, cit., 6 ss.

²⁰ L. n. 15/2018.

²¹ L. reg. n. 31/2020.

²² L. reg. n. 28/2017.

²³ L. reg. n. 46/2013.

²⁴ L. reg. n. 14/2010.

²⁵ L. prov. n. 22/2018.

²⁶ L. prov. n. 3/2006.

*all'elaborazione delle politiche pubbliche*²⁷.

L'esame di queste normative ne rivela una struttura simile che evidenzia un ruolo centrale di Regioni e Province autonome nella promozione dei processi partecipativi²⁸, la regolazione dei quali viene finalizzata alla massima inclusione possibile delle istanze provenienti dalla società civile. E confrontando le finalità con gli esiti, è possibile riscontrare alcune tendenze positive.

È innanzitutto il caso della considerazione che la maggior parte delle discipline regionali riserva al processo partecipativo nel prevedere che la motivazione del provvedimento finale deve dar conto di come gli esiti di quest'ultimo siano stati ponderati ai fini della scelta pubblica. In particolare, le risultanze del processo partecipativo confluiscono in un documento o rapporto finale in ordine al quale, secondo le discipline di Emilia Romagna²⁹, Marche³⁰ e Toscana³¹, occorre motivare sia per l'accoglimento sia per un eventuale scostamento. La disciplina pugliese³² e della Provincia autonoma di Trento³³ prevedono invece di dar conto delle ragioni per cui il provvedimento finale si discosta dall'esito del processo partecipativo.

Due tra le sette normative vigenti non sono tuttavia allineate su questo dato. L'Umbria dispone che la natura politica dei contributi emersi dalla consultazione³⁴ non sia idonea a fondare elementi di motivazione giuridicamente rilevanti³⁵. E la provincia autonoma di Bolzano considera alla stregua di suggerimenti o raccomandazioni la dichiarazione congiunta che raccoglie gli esiti del processo partecipativo, sul cui accoglimento o rigetto non occorre motivare ma, laddove questa contempra indicazioni concrete, informare in maniera adeguata dei risultati partecipanti e cittadinanza³⁶. Si tratta di un elemento di criticità che rischia di castrare le voci emerse dal confronto, tanto più se si tenga in considerazione il disposto per cui la dichiarazione congiunta deve essere unanimemente condivisa³⁷. È chiaro che occorrerebbero delle indicazioni più precise circa le modalità di esercizio del confronto, che invece l'articolo 20 della legge provinciale non si cura di indicare, così aprendo potenzialmente la porta al rischio – di cui sopra si è detto – di favorire la prevalenza degli interessi meglio organizzati.

Un altro elemento che invece può considerarsi positivamente è quello relativo al sostegno, che va inteso in senso ampio, assicurato dagli enti territoriali ai processi partecipativi, generalmente previsto dalle normative vigenti con la sola eccezione della legge provinciale di Bolzano. Al sostegno finanziario difatti si affianca anche il supporto metodologico, logistico e organizzativo, così come la diffusione della cultura della partecipazione attraverso

²⁷ Si tratta della proposta di legge n. 269 dell'8 novembre 2022, reperibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale della Campania al seguente indirizzo *web*: <https://www.cr.campania.it/leggi-progetti/proposte/dettaglio-documento?id=29202>.

²⁸ Per un approfondimento, si v. *ex aliis* l'analisi di S. Profeti, V. Tarditi, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2019.

²⁹ Art. 19, c. 1, l. reg. n. 15/2018.

³⁰ Art. 11, l. reg. n. 31/2020.

³¹ Art. 12, l. reg. n. 46/2013.

³² Art. 4, c. 7, l. reg. n. 28/2017.

³³ Art. 17-*quindicies*, l. prov. Trento n. 3/2006.

³⁴ Art. 64, l. reg. Umbria n. 14/2010.

³⁵ Art. 66, l. reg. Umbria n. 14/2010.

³⁶ Artt. 20 e 23 l. prov. n. 22/2018.

³⁷ Art. 20, c. 3, l. prov. n. 22/2018.

l'informazione preventiva, oltreché la promozione di iniziative formative. Anche qui a differenziarsi, assieme alla legge provinciale di Bolzano, è la disciplina umbra, che menziona la sola diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso al processo decisionale partecipato³⁸.

Degna di nota infine è la fissazione, in tutte le normative vigenti, di un termine volto ad assicurare la ragionevole durata della procedura. Anche siffatta previsione va annoverata fra gli aspetti positivi, poiché mira a evitare il rischio che le istanze dei cittadini possano rimanere ingabbiate in lungaggini procedurali. Con l'avvertenza, tuttavia, che la ragionevole durata non può poi tradursi in un'approssimazione del confronto, foriera del pericolo contrario di svilire la partecipazione a una mera ratifica³⁹. Anche in tal senso appare critica la disciplina della legge provinciale di Bolzano, poiché il tempo da essa previsto, vale a dire 1,5 giorni⁴⁰, sembra davvero troppo esiguo per un confronto dialettico delle posizioni sul tavolo.

4. Un caso di studio: il progetto ISAAC e l'impianto per la produzione di biogas nel Comune di Andria. Come già rilevato, la tendenza a valorizzare il coinvolgimento dei privati nelle decisioni pubbliche può essere di importanza centrale per l'efficienza delle politiche in materia ambientale. È noto che in democrazia l'obiettivo della generalizzata osservanza delle regole è conseguibile al meglio «se a produrla [è] la generalizzata convinzione che così bisogna fare»⁴¹. In questo senso, i processi partecipativi sono uno strumento chiave per ottenere «un'ampia e diffusa osservanza non per costrizione, ma per convinzione»⁴², tanto più «in presenza di una Costituzione come quella italiana [...], che in una delle sue disposizioni fondamentali ancora il principio di eguaglianza alla possibilità che ciascuno deve avere di partecipare pienamente alla vita collettiva»⁴³.

Un esempio di quanto si va affermando è offerto dal progetto ISAAC, che si colloca nell'ambito del programma europeo di ricerca e innovazione Horizon 2020. Il suo acronimo *Increasing Social Awareness and Acceptance of Biogas and Biomethane* ne indica il principale obiettivo, che è quello di aumentare la consapevolezza e l'accettazione sociale sull'utilizzo del biogas e del biometano. Sul sito istituzionale del progetto⁴⁴, si legge infatti che l'Italia, sebbene sia il secondo produttore europeo di biogas dopo la Germania, ha ancora un grande potenziale inespresso di produzione ed espansione del relativo mercato, soprattutto nelle regioni centro-meridionali, cui difatti si rivolge il progetto (nella specie Marche, Lazio, Campania, Calabria,

³⁸ Art. 64, c. 5, l. reg. n. 14/2010.

³⁹ Si v. sul punto A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione cit.*, 129 «la democrazia è accordo, è compromesso, in un senso alto del termine, ma solo se si muove dal riconoscimento che è conflitto e, conseguentemente, dalle differenze di posizione e di status delle parti e dal loro diseguale trattamento in funzione riequilibratrice [...] la concertazione muove dal presupposto che la soluzione possa essere trovata attraverso un accordo fra le parti, il suo principio base è quello del contratto, ma questo, in presenza di interessi divergenti, se non opposti, e di rapporti di forza squilibrati, nasconde dietro la veste accattivante del dialogo, della concordanza, la vecchia e poco presentabile legge del più forte».

⁴⁰ Art. 20, c. 2, l. prov. n. 22/2018.

⁴¹ G. Amato, *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?, lectio magistralis* tenuta in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023, La Sapienza, Roma, 15 settembre 2022, disponibile online al seguente indirizzo: https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/Presidente_Giuliano.Amato/Lectio.pdf, 3.

⁴² Ivi, 4.

⁴³ Ivi, 5.

⁴⁴ Reperibile al seguente indirizzo web: <http://www.isaac-project.it/>.

Puglia, Sicilia e Sardegna).

In particolare, il maggiore ostacolo all'affermazione di tali forme di energie rinnovabili è rappresentato da barriere non tecnologiche quali la mancanza di accettazione pubblica, che si annovera tra le più difficili da abbattere. Da ciò l'esigenza di azioni volte a diffondere le corrette informazioni sul processo di produzione di biogas e sui relativi benefici ambientali ed economici per gli attori potenzialmente coinvolti nella costruzione degli impianti. Ciò a cui mira il progetto è dunque la prevenzione da conflitti sociali in ordine alla realizzazione di siffatti impianti mediante un paradigma decisionale comune, da costruire attraverso azioni divulgative quali le attività didattiche nelle scuole e di formazione per gli amministratori locali, e la diffusione di processi partecipativi⁴⁵.

Delle diverse unità coinvolte da ISAAC, la Puglia si differenzia dagli altri casi in particolare per ciò che riguarda i notevoli risultati cui si è pervenuti nel Comune di Andria. Invero, attraverso il processo di partecipazione intitolato «Andria ne parla»⁴⁶, il Comune ha avviato un'attività di informazione capillare volta a sviluppare tra i cittadini una diffusa conoscenza in materia di biogas e biometano, così da consentire alla comunità di esprimere giudizi consapevoli e, contestualmente, stimolare iniziative imprenditoriali.

L'iter partecipativo, che ha assunto la forma di un processo di consultazione in cui cittadini e portatori di interesse sono stati chiamati a esprimere le proprie posizioni in seguito a un percorso di ascolto e informazione, si è svolto attraverso quattro fasi, guidate da esperti indipendenti. Per ciascuna di esse si è proceduto a programmare incontri con obiettivi specifici da conseguire. Così nella «fase preliminare» si è provveduto a elaborare un documento di presentazione, realizzato dopo interviste a esperti e osservatori locali e una mappatura degli interessi coinvolti. Durante la «fase iniziale» si è visto prendere forma il processo partecipativo attraverso la nomina della «giuria dei cittadini», selezionati casualmente e chiamati a esprimersi al termine del percorso, accompagnata dalla creazione di un sito *web* e di una linea telefonica dedicata per raccogliere domande da parte della cittadinanza, oltreché dalla designazione di un «organismo di garanzia», composto da rappresentanti dei diversi interessi col compito di individuare gli esperti e supervisionare i materiali informativi. Nella «fase centrale» si sono svolti i tavoli tecnici, insieme a incontri della giuria dei cittadini, confronti con esperti e visite guidate presso impianti già esistenti, per poi giungere nella «fase finale» alla presentazione dei risultati attraverso l'elaborazione di un documento di sintesi rivolto alle istituzioni locali⁴⁷.

In presenza di un percorso così ben scandito, i rischi di trasformare l'intento partecipativo in un'adesione imposta si riducono notevolmente. La connotazione ampiamente divulgativa che ha contraddistinto questo processo di partecipazione, inoltre, contiene in misura considerevole l'eventualità che a prevalere siano gli interessi meglio organizzati, tentando di generalizzare il dibattito pubblico, così diffondendo consapevolezza sociale attraverso la divulgazione di dati specialistici e, mutualmente, consentendo all'amministrazione una migliore conoscenza degli interessi su cui basare le scelte pubbliche.

Ciò secondo le previsioni della legge reg. n. 28/2017. Come si è detto, infatti, la Puglia è tra le Regioni che hanno predisposto una disciplina *ad hoc* per i processi partecipativi, e il caso in esame offre riscontro a quanto più genericamente affermato nella prima parte di questa ricerca. Dal punto di vista applicativo, l'effettività della partecipazione è invero ancorata alla

⁴⁵ Cfr. la pagina *web*: *i risultati* | ISAAC Project (isaac-project.it). Sulla disciplina dei processi partecipativi in Puglia, si v. i capi II e III della l.reg. n. 28/2017.

⁴⁶ La cui pagina è consultabile al seguente *link*: *Andria ne parla – Processo di Partecipazione*.

⁴⁷ Cfr. *Documenti – Andria ne parla*.

disposizione di cui all'art. 4, c. 7, legge reg. n. 28/2017, secondo la quale gli esiti del processo partecipativo devono essere compendati in un documento finale, di cui le autorità deliberanti si impegnano a tenere conto. E nello stabilire che la Regione assicura il più ampio sostegno «finanziario, metodologico o di assistenza nella comunicazione», l'art. 14 è alla base dell'istituzione, nella fase iniziale del processo partecipativo in analisi, di una linea telefonica dedicata e di un sito *web*. Quest'ultimo, in particolare, è essenziale altresì per implementare la finalità divulgativa del processo partecipativo, per le potenzialità di diffusione generalizzata dei dati connotativa della tecnologia, cui si rivolge l'attenzione del legislatore regionale, che ne incoraggia la valorizzazione agli artt. 2, c. 1, lett. *κ*), e 13, c. 2⁴⁸.

In tale prospettiva, dunque, definire l'impegno che le autorità pubbliche assumono nei confronti della partecipazione dei privati nelle decisioni in materia ambientale rappresenta un aspetto rilevante della loro responsabilità verso la comunità politica che rappresentano⁴⁹. Attraverso i processi partecipativi, questa responsabilità si estende al singolo individuo in quanto parte di tale comunità, facendo emergere il profilo collaborativo del diritto-dovere solidaristico in materia ambientale⁵⁰.

Ebbene, a conferma di quanto osservato, proprio ad Andria, il 25 settembre 2020, è stato inaugurato uno dei primi impianti di biogas in Europa alimentati totalmente con il materiale organico di risulta della molitura delle olive, realizzato da BTS Biogas per Agrolio, impresa privata del Gruppo Agresti che da anni opera sul territorio pugliese nel campo della produzione di olio extravergine di oliva⁵¹.

Si tratta di un traguardo importante nella prospettiva di una produzione attenta al suo impatto ambientale, che ha avuto luogo mediante uno spontaneo intervento privato consapevole della profittabilità di investire nelle energie rinnovabili, sia dal punto di vista dei ricavi, dato che l'impianto consente di produrre di più, sia sul versante della tutela dell'ambiente, per la sostenibilità delle energie impiegate nel processo produttivo.

5. Riflessioni conclusive. A questo punto dell'analisi, e tirando le fila del discorso, si può dire dunque che i processi partecipativi, se ben congegnati e regolamentati in modo da scongiurare il pericolo di decisioni semplificate e sbilanciate sulle posizioni degli interessi meglio organizzati, possono essere in grado di creare consenso e accettazione in ordine alle scelte pubbliche, rappresentando altresì un mezzo attuativo del principio di sussidiarietà

⁴⁸ Le previsioni della l. reg. 28/2017 dispongono, rispettivamente, di «valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini» (art. 2, c. 1, lett. *κ*)) e che «la Giunta regionale promuove un protocollo d'intesa con gli enti locali, la cui sottoscrizione comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione delle procedure in essa previste. Il protocollo può prevedere forme di sostegno regionale per la logistica, le tecnologie dell'informazione e la formazione» (art. 13, c. 2).

⁴⁹ Sul punto, specificamente per ciò che attiene alla materia ambientale, cfr. M. Luciani, *Ambiente e spazi di democrazia*, in P. Barrera (a cura di), *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La dimensione regionale e locale*, Roma, 1989, 117 ss.

⁵⁰ Cfr. G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, 195, ove l'A. osserva che «il cittadino de(ve) essere messo nelle condizioni di poter provvedere al proprio dovere inderogabile di solidarietà ambientale, dando rilievo al tassello interpretativo offerto dall'art. 3, c. 2, Cost., che vorrebbe le istituzioni pubbliche come fornitrici degli strumenti idonei ai cittadini per incidere con il loro apporto alla tutela dell'ambiente».

⁵¹ Per approfondire, <https://bts-biogas.com/agrolio-andria-bt/>.

orizzontale nel privilegiare, ai sensi dell'articolo 118, c. 4, Cost., l'intervento dei soggetti nell'ambito più vicino possibile agli interessi coinvolti.

Ecco, quindi, l'importanza che i processi partecipativi possono acquisire in materia ambientale, specie in considerazione del ruolo fondamentale che la consapevolezza da essi diffusa nella cittadinanza può svolgere per dare attuazione a quella rinnovata centralità perseguita dalla riforma costituzionale per la tutela dell'ambiente.

Ciò tanto più se si tiene in considerazione che, oltre a incrementare la qualità democratica nella fase di elaborazione delle politiche, i processi partecipativi presentano il notevole pregio di trasporre *ex ante* le conflittualità connesse alle scelte pubbliche⁵², stimolandone la risoluzione già nella fase della formulazione della *policy*, così spianando la strada all'attuazione della scelta pubblica. Da ciò l'auspicio di una loro progressiva diffusione, da inquadrare in strategie di ampio respiro, corredate da obiettivi chiari, di cui si possa seguire e valutare progressivamente l'attuazione.

Abstract. Il contributo si interroga sul ruolo che la partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche può svolgere nel rendere attuale l'importanza che la l. cost. n. 1/2022 riconosce alla tutela dell'ambiente. In questa prospettiva, il lavoro è strutturato in una prima parte più generale, che analizza l'evoluzione della partecipazione dei privati alle politiche pubbliche in Italia, rilevando una crescente attenzione del legislatore regionale ai processi partecipativi, per poi concentrarsi su uno specifico caso di studio in materia ambientale, offerto dal progetto ISAAC, finanziato dall'Unione europea per promuovere la crescita del settore biogas come fonte di energia a emissioni zero.

Abstract. The paper investigates the role that participatory processes can play in enhancing the importance that the constitutional amendment of 11 February 2022 confers upon environmental protection. In this perspective, the work is twofold. The first part analyses the evolution of private participation in public policies in Italy, underlining a growing attention of the regional legislator to participatory processes. The second part focuses on a specific case study on the environment, offered by the ISAAC project, funded by the European Union to promote the growth of the biogas sector as a zero-emission energy source.

Parole chiave. Ambiente – partecipazione – processi partecipativi – rapporto cittadino-Pubblica amministrazione – modelli organizzativi.

Key words. Environment – participation – participatory processes – connections between citizens and Public administration – organisational models.

⁵² Su cui si v. L. Bobbio, G. Pomatto, S. Ravazzi, *Le politiche pubbliche*, cit., 117 ss.; B. Barry, *Political Argument*, Londra, 1965.