

IL DIBATTITO PUBBLICO: PROFILI EVOLUTIVI. DAL PRINCIPIO GIURIDICO ALL'ATTUAZIONE PRATICA *.

di Nicola Dentamaro **

Sommario. 1. Le premesse all'istituto del dibattito pubblico: cenni evolutivi della partecipazione al procedimento amministrativo. – 2. La disciplina del dibattito pubblico nel Codice dei contratti pubblici e nel d.P.C.M. d'attuazione n. 76/2018. – 2.1. (*Segue*) La Commissione nazionale per il dibattito pubblico. – 3. L'esperienza pugliese e la legge sulla partecipazione n. 28/2017. – 4. Brevi annotazioni conclusive: effettività ed efficacia della partecipazione pubblica e interrogativi processuali.

199

1. Le premesse all'istituto del dibattito pubblico: cenni evolutivi della partecipazione al procedimento amministrativo.

La partecipazione ai processi di governo e di gestione del territorio è sempre stato un tema particolarmente avvertito dalle comunità locali, ancor prima che si arrivasse a parlare in generale di partecipazione al procedimento amministrativo. Esse hanno sempre cercato di assumere un ruolo di garante-conservatore del proprio territorio, ogni qual volta decisioni politiche e/o amministrative e/o imprenditoriali potessero in qualche modo generare una mutazione o trasformazione importante delle aree attraverso la localizzazione di opere impattanti, sia dal punto di vista urbanistico che ambientale. Non a caso, intorno all'inizio degli anni '80 l'*American Nuclear Society* coniò il suggestivo termine NIMBY, acronimo di *not in my backyard* (*non nel mio cortile*), per descrivere la posizione delle popolazioni locali che si opponevano alla installazione di impianti nucleari¹.

La cristallizzazione normativa di tale avvertita esigenza si ebbe già a partire dalla legge urbanistica del 1942, in cui era previsto il deposito del progetto di piano (adottato dal consiglio comunale) nella segreteria comunale per 30 giorni consecutivi, non senza

* *Sottoposto a referaggio.*

** Avvocato del Foro di Bari – Collaboratore alla cattedra di Diritto pubblico del Dipartimento di Economia e Finanza – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

¹ v. G. Manfredi, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome Nimby*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, p. 604 ss.

prescrivere anche modalità che lo rendessero noto, riconoscendo a «chiunque» la possibilità di prenderne visione e alle «associazioni sindacali e agli altri enti pubblici e istituzioni interessate» la facoltà di presentare osservazioni in merito.

Fu, dunque, proprio il legislatore *urbanistico* ad introdurre un primo istituto partecipativo all'interno del procedimento amministrativo, sintomo della emergente consapevolezza che alla questione dell'uso del suolo ineriscono interessi trascendenti di gran lunga quelli proprietari e riferibili in senso lato alle comunità territoriali, talvolta all'intera comunità nazionale. Tuttavia, per quanto la disposizione fosse certamente innovativa e avanzata per l'epoca, essa prevedeva un doppio limite legato alla natura dei soggetti abilitati a presentare osservazioni e all'interesse riconoscibile in capo agli stessi.

Quando, a partire dalla seconda metà degli anni '70 del Novecento, in materia urbanistica cominciò ad essere esercitata la competenza concorrente delle Regioni, le varie leggi regionali di settore *aggiornarono* quella previsione, tutte più o meno statuendo (come ad esempio l'art. 16 l. reg. Puglia n. 56/1980) che «chiunque» potesse presentare osservazioni «nell'interesse pubblico e/o coerenti agli obiettivi e criteri di impostazione del PRG», eliminando, quindi, il precedente limite soggettivo, ma non quello oggettivo che, pur se espresso in termini generali – se non proprio generici – scontava le ben note difficoltà legate alla definizione e individuazione dell'interesse pubblico.

La legge n. 241/1990, come noto, segnò un salto di qualità rispetto alla legislazione di settore fin qui brevemente descritta lì dove, più in particolare, all'art. 9 stabiliva che per qualsiasi procedimento amministrativo «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento». Il principio partecipativo, dunque, assurgeva dapprima a principio generale dell'ordinamento² – così come altri principi tipizzati dalla legge sul procedimento amministrativo – per poi configurarsi, in ragione del suo stretto legame con il principio

² cfr., tra gli altri, G. Colavitti, *Il “dibattito pubblico” e la partecipazione degli interessi nella prospettiva costituzionale del giusto procedimento*, in *Amministrazione in cammino*, 9 aprile 2020, spec. p. 9 ss. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha costantemente affermato che la partecipazione costituisce principio informatore del diritto amministrativo contemporaneo (*ex multis*, fra le prime, Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 132 del 2 febbraio 1996; Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 569 del 25 settembre 1998, e Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 2823 del 22 maggio 2001).

democratico, a vero e proprio principio costituzionale, nella forma specifica della “democrazia partecipativa”³.

In verità, la Commissione Nigro⁴ aveva proposto anche altro, ossia apposite norme partecipative per i procedimenti che attenevano alla localizzazione di centrali energetiche e di opere pubbliche incidenti in modo rilevante sull’economia e sull’assetto del territorio e che riguardavano una notevole moltitudine di cittadini, specie quelli residenti in zone interessate dall’adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici. Tale proposta fu originariamente inserita nel punto dedicato al *contraddittorio* procedimentale, poi rinominato «partecipazione al procedimento» dopo un intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva⁵. A tal fine erano state previste delle apposite istruttorie pubbliche volte ad informare i cittadini non solo delle finalità perseguite, ma anche dei criteri tecnici a base delle scelte concrete, comprese quelle localizzative, delle modalità di realizzazione degli interventi, degli accorgimenti e delle opere di mitigazione volti a scongiurare o, comunque, a limitare l’impatto ambientale e, non da ultimo, dei possibili vantaggi derivanti dalla loro realizzazione. Nella proposta Nigro l’istruttoria pubblica era, poi, facoltativa nel caso di altri procedimenti di particolare interesse partecipativo.

Un simile *modus procedendi* avrebbe forse evitato (o, almeno, numericamente limitato) gli episodi di interruzione della costruzione di opere pubbliche – persino nella fase iniziale di esecuzione dei lavori – dovuta all’esplosione della sindrome di *nimby*, con clamorose manifestazioni di protesta delle popolazioni locali, perlopiù incuranti della considerazione di interessi diversi da quelli, appunto, locali, semmai riferibili all’intera comunità nazionale⁶. Sta di fatto che tali proposte non trovarono spazio nel testo definitivo della

³ v. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 5 ss. Più di recente, inoltre, U. Allegretti, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 462 ss.

⁴ La (sotto)commissione prende il nome dal Presidente Mario Nigro e faceva parte della Commissione coordinata da Massimo Severo Giannini che redasse il progetto di formazione di una legge sul procedimento amministrativo, poi approvata nel 1990.

⁵ L’Adunanza Generale del Consiglio di Stato, con parere n. 7 del 19 febbraio 1987 reso sullo schema del d.d.l. proposto dalla Commissione Nigro, osservò che la rubrica del titolo III («contraddittorio nel procedimento amministrativo») risultasse, sul piano lessicale, più consona al processo che al procedimento amministrativo, e pertanto ritenne che sarebbe stato meglio parlare di «partecipazione» al procedimento».

⁶ v. di M. Vittori, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazione in cammino*, 22 maggio 2013. Tra le più importanti opere pubbliche bloccate si possono annoverare, come noto, la TAV, la localizzazione di termovalorizzatori in Campania, l’individuazione di un

legge n. 241/1990, nel quale è rimasto, però, l'art. 9, la cui notevole ampiezza segue di soli quattro anni una legge, la n. 349/1986⁷, frutto di pressioni condotte già a partire dagli anni '70 del Novecento (spesso con il supporto dei cc.dd. pretori d'assalto) proprio da parte di quei soggetti poi richiamati dall'art. 9 *de quo* (associazioni e comitati portatori di interessi diffusi)⁸; soggetti che hanno anticipato in Italia la sensibilità e la consapevolezza della doverosità della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi come patrimonio dell'intera comunità umana e delle generazioni future⁹.

Con la legge n. 349/1986 la tutela dell'ambiente entrò prepotentemente nell'ordinamento interno, determinando l'impegno del Parlamento all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale e condusse all'introduzione della valutazione di impatto ambientale (VIA) sui progetti di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ecosistema naturale ed antropico¹⁰. E, per quanto più attiene alla presente riflessione, essa introdusse l'istituto della partecipazione e, più in particolare, quello ad essa strumentale dell'accesso: sia l'accesso ai singoli progetti, che viene non solo consentito ma favorito attraverso la disciplina della pubblicità degli stessi; sia l'accesso, espressamente qualificato come «diritto» alle informazioni disponibili sullo stato dell'ambiente.

sito di stoccaggio per le scorie nucleari a Scanzano Ionico, la TAP, le trivellazioni a mare per le ricerche petrolifere.

⁷ La legge 8 luglio 1986, n. 349, ha istituito il Ministero dell'Ambiente e ha codificato il diritto delle associazioni ambientaliste ad essere riconosciute mediante la presentazione di apposita istanza al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Ai sensi dell'art 13: «Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna[...]».

⁸ v. S. Marchese, *Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste riconosciute nel processo amministrativo e concetto giuridico di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/4/2002, p. 527 ss.

⁹ Doverosità oggi inequivoca in quanto espressamente inserita tra i principi fondamentali della Costituzione a seguito della intervenuta modifica degli artt. 9 e 41 Cost. Per un primo commento si veda Y. Guerra e R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 5 novembre 2021. Più di recente M. Alberton, *Ambiente, biodiversità e ecosistema entrano a far parte dei principi fondamentali della Costituzione: quali sono le implicazioni per l'ordinamento italiano?*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2022.

¹⁰ In breve, è stato stabilito che i progetti siano comunicati, prima della loro approvazione, al Ministro dell'ambiente, al Ministro per i beni culturali e ambientali e alla regione territorialmente interessata; che l'annuncio dell'avvenuta comunicazione debba essere pubblicato, a cura del committente, sul quotidiano più diffuso nella regione territorialmente interessata, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale; che qualsiasi cittadino, in conformità delle leggi vigenti, possa presentare, in forma scritta, al Ministero dell'ambiente, al Ministero per i beni culturali e ambientali e alla regione interessata istanze, osservazioni o pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale, nel termine di trenta giorni dall'annuncio della comunicazione del progetto; che le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni siano individuate con decreto del Ministro dell'ambiente; che qualsiasi cittadino abbia diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili; e che le associazioni individuate in base all'articolo 13 della legge possano intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

La partecipazione cominciò a sostanzinarsi, quindi, nella facoltà di presentare istanze, osservazioni o pareri nel procedimento di VIA, trovando significativa ricaduta sul piano della tutela giurisdizionale nella legittimazione delle associazioni ad intervenire nei giudizi per danno ambientale e a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi¹¹.

Va detto, a questo punto, che le leggi regionali in tema di VIA, adottate da tutte le regioni a cavallo del cambio di secolo e in gran parte tuttora vigenti anche se con successive modifiche, hanno dato ampio spazio agli istituti partecipativi di massa – quelli definiti di *notice and comment* negli ordinamenti di *common law*¹² – disciplinando varie forme di istruttoria pubblica, tutte più o meno ispirate alla proposta della Commissione Nigro.

2. La disciplina del dibattito pubblico nel Codice dei contratti pubblici e nel DPCM d'attuazione n. 76 del 2018.

Nonostante il chiaro *sentimento* di partecipazione già nutrito da tutti i soggetti interessati alla trasformazione del territorio, per giungere in Italia ad una prima, vera codificazione dell'istituto del dibattito pubblico si è dovuto attendere il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016, con riferimento alle grandi opere infrastrutturali di rilevanza sociale¹³. Il Titolo III della Parte I, interamente dedicato a «Pianificazione, programmazione e progettazione», contiene, difatti, l'art. 22, rubricato «Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico», che fa riferimento alle «grandi

¹¹ l. n. 349/86, art. 6, c. 9, abrogato dall'art. 48, c. 1, lett. a), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

¹² *Notice and comment* è il nome della procedura prevista dalla legge sul procedimento amministrativo statunitense (*Administrative Procedure Act*) mediante cui si realizza l'acquisizione delle informazioni procedurali. Essa prevede la comunicazione di avvio di un procedimento regolatorio, con successiva pubblicazione del testo predisposto sul Federal Register e l'indicazione di un termine entro cui far pervenire gli eventuali commenti da parte degli interessati, prima dell'adozione del provvedimento finale.

¹³ In Europa, già a partire dal 1995, il *débat public* fu introdotto nell'ordinamento francese con la legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995, attivato sui progetti delle grandi opere dalla *Commission nationale du débat publique*, organo terzo istituito *ad hoc*. Sul punto, si vedano, tra i tanti, Y. Mansillon, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, p. 101 ss.; M. Vittori, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, cit., spec. p. 7 ss.; e, più di recente, con ampiezza di riferimenti, C. Lombardi e A. Lullo, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *Amministrazione in cammino*, 15 luglio 2018, spec. p. 15 ss. Quasi vent'anni dopo (2013) anche la Germania, in sede di modifica legislativa del procedimento amministrativo, incluse una forma di partecipazione preventiva del pubblico ai processi decisionali, denominata *frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*. Per un approfondimento si veda U. Ramsauer (a cura di), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München, C.H. Beck, 2017, p. 508 ss.

opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio».

Tale intervento, tuttavia, rappresenta poco più che una norma di principio per successivi provvedimenti, non essendo prevista una vera e propria disciplina dell'istituto. D'altronde, già la rubrica dell'articolo, nell'utilizzare il termine «trasparenza», induce a pensare che l'intento del legislatore fosse quello di esprimersi non tanto sugli aspetti pratico-sostanziali, quanto sui lineamenti che avrebbero dovuto ispirare le successive fasi di attuazione. Infatti, l'art. 22, c. 2, d.lgs. n. 50/2016 non detta una distinzione per tipologia e soglie dimensionali delle opere interessate, né definisce le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della procedura, elementi indispensabili per i quali si dovrà attendere sino al 2018, anno di emanazione del relativo decreto attuativo.

Ciò che risulta evidente, però, è la volontà del legislatore di anticipare la partecipazione alle battute iniziali del percorso per la realizzazione dell'opera, nonché il passaggio da una partecipazione individuale e cartolare (secondo il classico schema: pubblicazione del progetto, osservazioni, controdeduzioni) a una partecipazione collettiva, pubblica e orale, con l'evidente finalità di prevenire il contenzioso *sociale* e talvolta istituzionale, limitandone i costi, i tempi e i rischi. Il tentativo, insomma, è quello di composizione preventiva dei conflitti, affidato, anzitutto, alla scelta di anticiparne l'insorgenza alle primissime fasi di decisione in ordine alla realizzazione dell'opera pubblica, quasi alla decisione sull'*an*, diffondendo le relative informazioni in una fase *fredda*, prima dell'impatto fisico sul territorio che tante volte ha provocato reazioni esplosive; e, in secondo luogo, alla procedimentalizzazione del conflitto, che viene incanalato in schemi tali da permettere, almeno *in votis*, di essere gestito attraverso la *disclosure*, il confronto e, possibilmente, la persuasione¹⁴.

Il passaggio è estremamente interessante, perché costituisce una delle molteplici forme di introduzione, in questo caso sul piano del diritto amministrativo, di istituti di democrazia partecipativa in ordinamenti saldamente ancorati al principio della rappresentanza¹⁵, in

¹⁴ cfr. A. Averardi, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 505 ss.; G. Di Gaspare, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazione in cammino*, 30 settembre 2017, spec. p. 5 ss.; C. Lombardi, A. Lullo, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *Amministrazione in cammino*, 15 luglio 2018, spec. p. 2 ss.

¹⁵ v. sulle differenze tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, G. Di Gaspare, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazione in cammino*, 30 settembre 2017, secondo il quale “per mettere coerentemente a confronto i due termini, il primo, *democrazia*

qualche misura messo in crisi da tentazioni di democrazia diretta alimentate dai populismi¹⁶ e supportate dalle tecnologie della comunicazione globale e dell'accesso universalistico al *web*¹⁷. La democrazia partecipativa, insomma, a differenza di quella diretta, non si presenta come alternativa alla democrazia rappresentativa, ma si inserisce in questa, arricchendola come nuova e diversa forma di esercizio della sovranità popolare, in grado di integrare la rigidità della delega insita nel principio di rappresentanza, pur senza smentirlo¹⁸.

È un'idea limpidamente scolpita, da almeno un decennio, nel Trattato di Lisbona, il cui Titolo II («Disposizioni relative ai principi democratici») all'art. 10 recita: «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo»; aggiungendo poi immediatamente dopo che «Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini». E ancora, all'articolo 11 il Trattato dispone che: «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

Gli istituti dei quali si parla oggi sono da iscrivere, dunque, tra le infinite *varianti* di una pratica costante a livello europeo¹⁹, ma forse ancor prima nei paesi di *common law*²⁰, e cioè

rappresentativa, deve essere ricondotto, da noi, al potere amministrativo o, per meglio dire, al suo esplicarsi come procedimento amministrativo in quanto è all'interno del procedimento che può stabilirsi e – nella logica dell'art. 22 del d.lgs. n. 50/2016 viene a stabilirsi – tramite il dibattito pubblico, il contatto tra democrazia rappresentativa – sottesa come fondamento legittimante l'esercizio del potere amministrativo – e una qualche forma di democrazia partecipativa”.

¹⁶ v. Per un ampio approfondimento della questione nell'ambito degli studi giuspubblicistici, da ultimi, M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 375 ss., e A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica* in Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

¹⁷ cfr. P. Ciarlo, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

¹⁸ v. R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa, tre diverse forme di democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, cit., p. 65 ss.

¹⁹ Per uno sguardo alle radici giuridiche e filosofiche della diffusione della democrazia partecipativa in ottica globale, si vedano S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2007, p. 14 ss.; e U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.

²⁰ Si veda P. Booth *Problems of participatory democracy in town & country planning in Britain*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, cit., p. 143

quella delle consultazioni ad ampio raggio (che nell'Unione europea precedono anche l'attività legislativa) e che, soprattutto sul piano del diritto amministrativo, contribuiscono in misura rilevante al superamento della concezione autoritaria e *pubblicizzante* del rapporto tra potere e società civile, che informa tanti istituti della l. n. 241/1990²¹.

Pur con qualche ritardo²², il 24 agosto 2018 è stato, dunque, emanato il d.P.C.M. n. 76, attuativo dell'asciutta disciplina del dibattito pubblico posta con l'art. 22 del Codice dei contratti pubblici²³.

Va subito evidenziato che l'ambito applicativo è stato, inizialmente, assai limitato, sia quanto alla tipologia delle opere sia in ragione delle soglie molto elevate della loro consistenza, in termini finanziari e dimensionali. Ciò, probabilmente, è dipeso dalla scelta di non appesantire tutte, e sempre, le procedure di valutazione e approvazione di opere pubbliche, bensì di limitare questo aggravio agli interventi di dimensioni davvero rilevanti. Tale intento è in qualche modo chiarito nella Relazione illustrativa allegata al decreto attuativo²⁴, dove si aggiunge che per le opere di dimensioni più ridotte si applicano le normali procedure partecipative previste in fase di VIA che sono, peraltro, notevolmente diverse, sicuramente più semplici, ma non dissimili quanto agli esiti.

Ad ogni modo, il d.P.C.M. n. 76/2018 detta, innanzitutto, una più precisa definizione della procedura (art. 2 e Allegato 1); individua le opere per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico (art. 3 e Allegato 1); definisce le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della stessa (artt. 5-9) e le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto mediante apposita Commissione da istituirsi presso il Ministero delle Infrastrutture, secondo la previsione aggiunta all'art. 22 del Codice dei

ss., e ancora G. Di Gaspare, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., spec. p. 2 ss.

²¹ Si veda già M. D'Alberti, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1 ss.

²² Si confronti C. Lombardi e A. Lullo, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, cit., p. 7, nt. 24.

²³ Per un primo inquadramento del contenuto del d.P.C.M. si veda U. Allegretti, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, cit., spec. p. 465 ss., ove anche alcune riserve sulle concrete scelte governative.

²⁴ La relazione illustrativa allegata alla bozza di regolamento trasmessa alle Camere riporta: «La necessità di avere soglie più elevate, rispetto a quelle previste dalle procedure di impatto ambientale, è stata verificata con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e risponde alla necessità di non appesantire le procedure di valutazione e approvazione delle opere pubbliche e di aprire il dibattito pubblico esclusivamente su opere di grandi dimensioni (mentre per le opere di dimensioni più ridotte si applicano le normali procedure partecipative previste in fase di valutazione di impatto ambientale)», pubblicata sul sito della Camera dei Deputati (Camera.it), area *Documentazione parlamentare*.

contratti pubblici dal primo decreto legislativo correttivo n. 56/2017.

Come detto, le soglie sono espresse in termini finanziari e dimensionali secondo la tipologia di opere. Sono ridotte del 50% se l'opera è compresa, anche solo in parte, in beni del patrimonio naturale o culturale UNESCO o zone tampone UNESCO, parchi naturali nazionali o regionali, aree marine protette. Per opere di dimensioni comprese tra la soglia e i due terzi, il dibattito si svolge su richiesta di soggetti altamente qualificati in senso istituzionale/rappresentativo: a) Presidenza del Consiglio dei ministri o Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera; b) un Consiglio regionale o una Provincia o una Città metropolitana o un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento; c) uno o più consigli comunali o unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; d) almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento; e) 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.

L'indizione del dibattito è, poi, facoltativa da parte dell'amministrazione aggiudicatrice in base a valutazioni di opportunità (art. 3, c. 4). Infine, il dibattito è escluso per le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 (opere che coinvolgono questioni di difesa o sicurezza) e 163 (somma urgenza e protezione civile) del codice e per quelle di difesa nazionale; per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti; per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento UE n. 347 del 17 aprile 2013 (sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche trans-europee) ovvero di altra disposizione europea.

I soggetti protagonisti del dibattito pubblico (oltre al... pubblico) sono due: l'amministrazione aggiudicatrice (e in particolare il soggetto titolare del potere di indire il dibattito, che viene individuato dall'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, secondo i propri ordinamenti) e il coordinatore, al quale è affidata la progettazione e gestione del dibattito pubblico, che deve essere un soggetto con requisiti di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica, ma esterno sia all'amministrazione aggiudicatrice che al territorio (né residente né domiciliato). Quest'ultimo, infatti, deve

essere individuato dal Ministro competente per materia tra i suoi dirigenti. Se, però, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore è un Ministero, il coordinatore è designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra dirigenti pubblici estranei al Ministero interessato. In assenza di dirigenti pubblici in possesso dei requisiti, il coordinatore – che deve svolgere le attività affidategli con responsabilità e autonomia professionale – può essere individuato dall'amministrazione aggiudicatrice mediante procedura di cui al codice, configurandosi come appalto di servizi.

Ai citati soggetti è affidata la redazione dei documenti che introducono, *reggono* e concludono il dibattito (*dossier* di progetto, documento di progetto, relazione conclusiva, *dossier* conclusivo): il primo e l'ultimo (rispettivamente, in fase di iniziativa e in fase conclusiva/decisionale) sono i *dossier* di competenza dell'amministrazione aggiudicatrice; quelli centrali (rispetto al procedimento) sono elaborati dal coordinatore: il documento di progetto del dibattito (temi di discussione, calendario degli incontri, modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico) e la relazione conclusiva.

L'amministrazione aggiudicatrice indica uno o più soggetti che la rappresentino in tutte le fasi del procedimento di dibattito pubblico; sostiene i costi relativi allo svolgimento del dibattito, previsti negli oneri della progettazione dell'intervento di cui all'articolo 23, comma 11, del codice dei contratti pubblici.

Il dibattito pubblico si svolge nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali. Ha una durata massima di quattro mesi a decorrere dalla pubblicazione del *dossier* di progetto, termine prorogabile di due mesi, su proposta del coordinatore in caso di comprovata necessità, dal titolare del potere di indire la procedura.

Ovviamente sono essenziali gli adempimenti di pubblicità affidati al coordinatore che, in modo oggettivo e trasparente, definisce e attua il piano di comunicazione e informazione al pubblico ed è responsabile dell'organizzazione e degli aggiornamenti del sito internet del dibattito pubblico. L'indizione di quest'ultimo deve essere comunicata dall'amministrazione aggiudicatrice alla Commissione e alle amministrazioni territoriali coinvolte ai fini della tempestiva pubblicazione, da effettuarsi entro e non oltre sette giorni dalla richiesta, sul sito internet della Commissione, nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento. Sugli stessi va pubblicato il *dossier* di progetto elaborato

dall'amministrazione aggiudicatrice, che deve essere redatto in linguaggio chiaro e comprensibile, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici, in coerenza con le linee guida di cui al d.lgs n. 228/2011.

Il dibattito pubblico, organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento, consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni. L'amministrazione aggiudicatrice partecipa in modo attivo agli incontri e alle attività e fornisce il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso del dibattito pubblico. Il coordinatore favorisce il confronto tra tutti i partecipanti e fa emergere le posizioni manifestate, anche attraverso il contributo di esperti, evitando che ci siano posizioni non rappresentate.

Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di quattro mesi, eventualmente prorogato, il coordinatore del dibattito pubblico presenta all'amministrazione aggiudicatrice nonché alla Commissione nazionale, una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura che contiene: a) la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico, comprensiva delle indicazioni circa il numero degli incontri e dei partecipanti, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet del dibattito pubblico; b) la sintesi dei temi, in modo imparziale, trasparente e oggettivo, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito; c) la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione nel dossier conclusivo, di cui all'articolo 7, comma 1, lett. d).

L'amministrazione aggiudicatrice valuta i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redige un *dossier* conclusivo in cui si evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte.

Il dibattito si conclude, entro due mesi dalla ricezione della relazione conclusiva del coordinatore, con la presentazione del dossier conclusivo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice (sembrerebbe trattarsi di una presentazione orale e pubblica) anche ai fini di

cui all'art. 22, c. 4, del codice. La relazione conclusiva del coordinatore del dibattito pubblico è allegata al *dossier* conclusivo e ne costituisce parte integrante. Di essa, come del *dossier* conclusivo, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore devono tener conto nelle successive fasi e procedure.

I risultati delle consultazioni svolte nell'ambito del dibattito pubblico sono pubblicati sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, sul sito della Commissione nazionale, nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento. Ai sensi dell'art. 23, c. 1, lett. g), d.lgs. n. 152/2006, e successive modificazioni, i predetti risultati sono trasmessi dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore all'autorità competente per la presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale.

2.1. (Segue) La Commissione nazionale per il dibattito pubblico.

Che il tema sia di grande attualità ed in continua evoluzione e fermento, lo dimostrano i recentissimi sviluppi sul piano operativo e istituzionale. Difatti, con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 30 dicembre 2020, n. 627, è stata istituita la Commissione nazionale per il dibattito pubblico, prima espressione istituzionalizzata di un modello di partecipazione attiva alle complesse procedure che devono espletarsi per la realizzazione delle grandi opere di maggior interesse per l'Italia.

La *mission* della Commissione è quella, principalmente, di favorire la trasparenza e il confronto con i territori relativamente alle opere pubbliche, garantendo ed incentivando il più diffuso coinvolgimento delle vaste platee di soggetti interessati. In tale ottica, la Commissione si propone altresì di migliorare la qualità della progettazione delle opere pubbliche di grande rilevanza, nonché di semplificare l'esecuzione attraverso scelte ponderate, al fine di ridurre l'aggravio dei contenziosi.

Con la raccomandazione n. 1, approvata il 16 giugno 2021, la Commissione ha descritto le linee guida, individuando innanzitutto le finalità del dibattito pubblico, in attuazione della previsione di cui all'art. 22 del Codice degli Contratti Pubblici. Ha inoltre chiarito il ruolo e le funzioni della Commissione, in relazione al procedimento, anch'esso descritto in pillole, dalla fase di iniziativa, sino agli atti conclusivi.

In conseguenza alla palesata necessità di snellimento delle procedure, obiettivo primario del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con l'All. 4 al d.l n. 77/2021, conv. in l. n. 29 luglio 2021 n. 108, è stata individuata una serie di opere particolarmente impattanti, quali ad esempio importanti linee ferroviarie (Palermo-Catania-Messina, Roma-Pescara, Salerno-Reggio Calabria), le dighe di Genova e Campolattaro (Campania), e ancora il potenziamento del porto di Trieste, per le quali è stata dettata una disciplina *ad hoc*, modificativa dell'*iter* ordinario del dibattito pubblico. Difatti, con l'art. 46 del citato d.l., è stata disposta la riduzione dei tempi del relativo procedimento, per le opere di cui all'All. 4, per le quali l'attivazione della procedura sia obbligatoria, riducendone significativamente la durata da 4 mesi a 45 giorni. Lo stesso art. 46 ha, inoltre, dettato un procedimento semplificato da adottare nei casi previsti dallo stesso All. 4, comprensivo delle opere di maggior impatto e interesse individuate dal Piano. Pertanto, con la raccomandazione n. 2 «al fine di esplicitare i diversi termini temporali e le differenti fasi» che riguardano le opere a «dibattito pubblico obbligatorio», con specifico riferimento alle opere di cui all'All. 4, la Commissione ha adottato nuove linee guida in data 6 settembre 2021, in cui viene sintetizzato il procedimento rivisto nei tempi e nei passaggi, con una precisazione conclusiva: al punto 7, nel raccomandare il rispetto di tempi dettati, evidenzia che in caso di ritardi la Commissione stessa attiverà i poteri sostitutivi ad essa conferiti dallo stesso art. 46, quasi a voler rafforzare il ruolo di *garante del dibattito* assunto da tale organo.

3. L'esperienza pugliese e la legge sulla partecipazione n. 28 del 13 luglio 2017.

Ancora prima che intervenisse il legislatore nazionale, i primi significativi interventi sull'istituto della partecipazione attiva ai processi decisionali si sono registrati a livello regionale²⁵, anche in attuazione delle specifiche disposizioni statutarie che impongono la previsione di istituti di democrazia deliberativa²⁶.

Sul punto, si registra, innanzitutto, che, sebbene si siano avvicinate nel tempo numerose

²⁵ v. F. Angelini, *Consigli regionali e partecipazione*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, cit., p. 231 ss.

²⁶ cfr. V. De Santis, *La spinta partecipativa negli statuti delle regioni italiane*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, cit., p. 219 ss.

leggi regionali recante una disciplina di partecipazione, rivolta e circoscritta a precisi settori (quali, ad esempio, la pianificazione territoriale), sono rari gli esempi di leggi regionali ad ampio spettro sull'istituto della partecipazione. Tra queste, sicuramente è doveroso menzionare l'esperienza della Regione Toscana, prima in assoluto ad aver approvato una legge generale sulla partecipazione democratica, seguita poi da Emilia-Romagna, Umbria (sulle quali non ci si soffermerà)²⁷ e Puglia.

La l. reg. Toscana n. 69/2007, rubricata «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», si può definire innovativa su diversi fronti. Primo su tutti, l'approvazione della legge stessa è stata preceduta da un dibattito pubblico, dunque secondo un *iter* non ancora codificato. La stessa legge, inoltre, fissava il proprio periodo di vigenza in cinque anni (*sunset law*)²⁸, alla conclusione dei quali la regione avrebbe dovuto valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi durante detto periodo, nonché l'opportunità di conferma o di modifica²⁹, ad evidenziarne la natura sperimentale³⁰. Tant'è che, esaurita la fase *sperimentale*, il Consiglio regionale toscano, dopo aver valutato i positivi risultati dell'esperienza, ha confermato la l. reg. n. 69/2007, per poi adottare la l. reg. n. 46/2013, definitivamente accogliendo nell'ordinamento regionale l'istituto della partecipazione.

Non si esclude che essa sia stata presa come modello per i successivi interventi in materia di dibattito pubblico, nelle diverse esperienze legislative, quali ad esempio quella pugliese. Così come il legislatore regionale toscano, anche quello pugliese ha recepito, infatti, la

²⁷ Per un approfondimento sulle leggi regionali emanate da Emilia-Romagna e Umbria in tema di partecipazione, si veda N. Vizioli, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, su *Revista catalana de dret públic*, n. 48/2014, p. 187 ss.

²⁸ v. P. Vipiana, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2020, p. 679 ss.

²⁹ Art. 26, l. reg. Toscana n. 69/2007

³⁰ Per maggiori approfondimenti sulla legge toscana del 2007 si vedano A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2007, p. 603 ss.; M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2008; E. Stradella, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, *ibidem*; A. Floridia, *Idee e modelli di partecipazione, Il caso della legge toscana*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia ed in Europa*, cit., p. 89 ss.; R. Lewanski, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, *ivi*, p. 241 ss. La legge è stata trasfusa nella, attualmente vigente, l. reg. Toscana n. 46/2013 «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali» sulla quale si vedano le osservazioni di V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2013.

tendenza verso l'apertura alla democrazia partecipativa, promuovendo il principio fondamentale della partecipazione quale valore guida dell'azione amministrativa – e, ancor prima, delle scelte politiche – in tema di governo del territorio.

A differenza del primo, precursore assoluto sul tema, il legislatore pugliese è intervenuto all'indomani dell'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2016, ma prima dell'emanazione del decreto attuativo del 2018.

Con l'approvazione della legge regionale sulla partecipazione n. 28/2017 è stato istituito uno strumento di *inclusione* dei cittadini nei processi di formazione delle scelte, creando una modalità disciplinata di interscambio dialettico tra interessati e pubblica amministrazione procedente, attuato mediante strumenti di pubblicità e trasparenza quale, ad esempio, la pagina *web* dedicata alla partecipazione, gestita direttamente dalla Regione Puglia, identificata con l'*hashtag* *PUGLIA PARTECIPA*, nonché il portale istituzionale della Regione, alla voce «Istituzione e partecipazione», in cui tutti gli utenti sono messi nelle condizioni di conoscere lo stato dei dibattiti in corso.

Ai lavori preparatori della legge hanno partecipato un numero indefinito di soggetti, nell'ordine di migliaia, portatori di interessi individuali e collettivi, con il comune obiettivo di strutturare un sistema partecipativo che potesse, da un lato, realizzare uno snellimento delle gravose procedure che interessano il nostro territorio, attraverso una sorta di *legittimazione popolare* delle scelte amministrative, dall'altro lato, restituire credibilità agli attori pubblici ad ogni livello, rispetto ai quali la collettività è sempre più distante e diffidente.

Alcune formulazioni utilizzate nella legge regionale evocano chiaramente la cornice costituzionale già evidenziata con riferimento al legislatore nazionale, ossia il principio di sovranità popolare, in questo caso completato dall'ispirazione personalistica e solidaristica dell'art. 2 Cost.: «la partecipazione piena e consapevole della persone, sia come singoli sia nelle formazioni sociali, nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali» (art. 1).

Con specifico riferimento al dibattito pubblico sulle grandi opere, disciplinato dall'art. 7, è il legislatore regionale, in *incipit* (art. 7, c. 1), a fornire una descrizione, definendolo «un processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica», per poi proseguire con l'individuazione delle opere

soggette all'attivazione di tale istituto, distinguendone il carattere obbligatorio e facoltativo in base alla tipologia e alla dimensione delle opere stesse.

Mette conto rilevare, inoltre, che in prima battuta, proprio l'art. 7 aveva esteso detto obbligo alle previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportavano investimenti complessivi superiori a cinquanta milioni di euro. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 235/2018³¹, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 7, c. 5, e l'art. 7, c. 2, della legge regionale pugliese, nella parte in cui avevano previsto che il dibattito pubblico regionale si svolgesse anche sulle opere nazionali, costituendo tali previsione una duplicazione dell'obbligo già previsto dalla normativa statale (art. 22, d.lgs. n. 50/2016), con conseguente prolungamento dei tempi dell'azione amministrativa e aggravamento degli oneri procedurali senza che ne sussistesse alcuna giustificazione.

Quanto alle fattispecie per le quali il dibattito è reso, invece, facoltativo, queste comprendono opere che comportano investimenti complessivi fra dieci e cinquanta milioni di euro e che presentano rilevanti profili di interesse regionale, riservando alla Giunta regionale il potere di attivare la procedura. Viene, altresì, esclusa l'applicazione della procedura per gli interventi disposti in via d'urgenza e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità, nonché per gli interventi di manutenzione ordinaria. La legge regionale sulla partecipazione aveva esteso, altresì, il dibattito pubblico regionale anche ad alcune tipologie di opere nazionali, quali ad esempio: infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, porti e aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi. Ma anche in questo caso, con l'anzidetta sentenza n. 235/2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero comma elencante le «tipologie di opere nazionali» rispetto alle quali risultava obbligatorio attivare il dibattito pubblico regionale, ritenendo sussistente un contrasto con gli artt. 118 e 97 Cost³².

³¹ A commento della sentenza si veda P. Vipiana, *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 25 marzo 2019.

³² Nella sentenza n. 235/2018 scrive la Corte: «comporta dunque l'interferenza lamentata dal ricorrente e quindi la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.» e rappresenta altresì «una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi comporta prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un

Molto interessante appare la previsione di cui al comma 9 dell'articolo 7, riguardante la possibilità (scelta conferita al RUP) di sospendere l'adozione o l'attuazione di atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito, qualora questo sia stato attivato «nei limiti in cui l'adozione o l'attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito pubblico». All'esito di quest'ultimo, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito: a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre le modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico.

Sembra di poter inferire che il legislatore pugliese abbia cercato di evitare che il dibattito sia ridotto a una mera formalità, ossia che la sua conclusione risulti tardiva o postuma rispetto ai momenti decisionali. È, inoltre, istituito l'Ufficio della partecipazione, competente all'indizione e allo svolgimento, eventualmente incaricando della gestione del dibattito un soggetto terzo ovvero figure professionali esperte nel campo della facilitazione, da selezionarsi tramite procedura pubblica.

4. Brevi annotazioni conclusive: effettività ed efficacia della partecipazione pubblica e interrogativi processuali.

Al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza sostanziale della procedura del dibattito pubblico, evitando, come detto, che questo rappresenti una mera formalità o addirittura un aggravio procedimentale, non può essere lasciato irrisolto il nodo fondamentale di questa e di tutte le altre procedure di consultazione pubblica, che è proprio quello del rapporto tra la fase di consultazione e la decisione finale. Ancor prima di questo, peraltro, incombe un altro possibile nodo, che riguarda l'individuazione degli esiti o risultati della consultazione pubblica qualora da questa emergano posizioni diversificate, anche oltre la mera contrapposizione tra iniziatore del procedimento (proponente o amministrazione

aggravamento degli oneri procedimentali senza che ne sussista alcuna giustificazione», in violazione dell'art. 97, c. 1, Cost. contravvenendo al principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

aggiudicatrice) ed eventuali *fronti del no* (per ideologia, per sindrome *nimby*, per ragioni di contrasto politico o altro ancora).

Si pensi alle tante situazioni in cui il *pubblico* stesso si divide in quella che, spesso, viene ancora vissuta come alternativa tra tutela dell'ambiente e sostegno allo sviluppo economico e all'occupazione, ovvero tra ambiente, inteso anche come paesaggio, e infrastrutturazione; tutti sicuramente da qualificare come interessi pubblici, quindi facenti capo ad amministrazioni pubbliche, ma anche tutti assunti (almeno tendenzialmente) dai diversi *stakeholders* (operatori economici, associazioni, comunità territoriali). Non a caso si parla, almeno a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, di un politeismo dei valori espressi dalla società civile, che si riflette nella tendenziale pariordinazione degli interessi pubblici, non più gerarchizzati bensì relativizzati come primari e secondari, non in assoluto ma in base alla prospettiva dell'amministrazione tributaria della cura di ciascuno³³. Non più, dunque, amministrazione dell'interesse pubblico, ma amministrazione degli interessi; al plurale, la cui completa acquisizione, ponderazione e armonica composizione costituisce l'obiettivo ottimale (per quanto difficilmente raggiungibile) di un agire obiettivamente improntato al soddisfacimento degli interessi della collettività.

All'idea della contrapposizione istituzionale tra amministrazione pubblica e cittadinanza si sostituisce, così, quella di un cammino comune alla ricerca dell'interesse pubblico, nel corso del quale le garanzie non sono e non possono essere sostanziali, ma soltanto procedurali.

Tuttavia, sul piano della normativa nazionale, l'effetto ultimo del dibattito pubblico non va oltre il radicarsi di un obbligo di motivazione particolarmente puntuale a carico del decisore, quale che sia la scelta finale che segue le consultazioni *de quibus*. Infatti, l'amministrazione aggiudicatrice valuta i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito e redige un *dossier* conclusivo in cui si evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte. L'amministrazione procedente deve, cioè, esplicitare tutte le ragioni della scelta, anche ai fini del rispetto dell'art. 22, c. 4, del codice dei contratti

³³ v. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*. Vol. 2., 3.ed., Milano, Giuffrè, 1993, p. 28: "In un modo immaginario, in cui ogni interesse pubblico esistesse solitario, la scelta dell'autorità dovrebbe corrispondere alla soluzione che comporta la massimizzazione di quell'interesse. [...] Un interesse pubblico non esiste mai solitario ma sta insieme ad altri interessi, pubblici collettivi e privati. Chiamiamo primario l'interesse pubblico che un'autorità ha in attribuzione o in competenza, secondari, per quell'autorità, gli altri interessi. Ovviamente ciò che per un'autorità è interesse primario, per un'altra è secondario".

pubblici (valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo e discussione in sede di conferenza di servizi relativa all'opera); di quel dossier deve cioè «tenere conto nelle successive fasi e procedure», lì dove, ancora una volta, «tenere *conto di*» significa motivare qualsiasi ulteriore scelta.

Quanto alla normativa regionale analizzata, all'esito del dibattito pubblico il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico, come detto, dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende rinunciare all'opera, proporre modifiche che intende realizzare o confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico. Diviene, pertanto, decisiva la correttezza nel gestire la consultazione e nel riportarne (meglio, nel trarne) le conclusioni. Tale operazione appare indispensabile per assicurare alla decisione discrezionale la necessaria legittimazione nel momento in cui non esiste un unico predefinito parametro normativo, ma alla pubblica amministrazione viene affidata una funzione soprattutto selettiva o arbitraria fra gli interessi coinvolti nel procedimento. Tale operazione, però, può rivelarsi assai complicata e delicata nelle non rare situazioni che si è tentato di richiamare e che sono state definite di *sovraccarico* di manifestazione di interessi nella disciplina dell'azione amministrativa.

In definitiva, quello che ancora oggi sembra irrisolto in senso univoco e definitivo, è il problema del bilanciamento tra garanzie partecipative e decisione finale, perché, se, da un lato, è vero che il risultato massimo in un sistema di democrazia partecipativa *perfetto* sarebbe quello di rendere vincolanti gli esiti del dibattito, dall'altro lato, è pure verosimile il rischio di una smisurata depauperazione dei poteri dell'organo decisionale, con un eccesso di restituzione di sovranità ai gruppi di cittadinanza.

Il tema non è sfuggito neanche ai giudici di Palazzo Spada, chiamati ad esprimere parere sullo schema del decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», che hanno definito il dibattito pubblico come «uno strumento di partecipazione democratica che in prospettiva assicura una maggiore accettazione sociale dell'opera, previene contenzioso, accelera la realizzazione dell'opera stessa». Tuttavia, lo stesso Consiglio di Stato ha avvertito la necessità di raccomandare al legislatore una disciplina «puntuale, effettiva, efficace, che assicuri al contempo partecipazione senza un eccesso di polverizzazione della stessa»³⁴.

³⁴ Consiglio di Stato, Parere n. 855/2016, sullo schema del d.lgs. recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione» ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. n. 11/2016.

Tale nodo gordiano sembra essere stato avvertito anche dai pionieri della regione Toscana che, come detto, avevano dato luce, prima ancora del legislatore nazionale, ad un testo di legge sulla partecipazione ai processi decisionali impattanti sul territorio regionale. Si legge, infatti, in un contributo all'indagine conoscitiva e al processo di valutazione sulla l. reg. Toscana n. 69/2007, predisposto nel luglio del 2012, ossia all'indomani del primo quinquennio di sperimentazione della legge, che «la legge 69 ha trovato un punto di equilibrio che rimane valido e che va rafforzato. Questo punto di equilibrio può essere così sintetizzato: concepire la partecipazione come una fase del processo decisionale, non come il luogo delle decisioni, aprendo quindi la via ad un fecondo rapporto tra la democrazia rappresentativa (che va difesa contro ogni tendenza populista e plebiscitaria) e il ruolo attivo dei cittadini e delle loro forme associative»³⁵.

Come è facile desumere, il problema è una volta di più quello del bilanciamento. È indispensabile trovare un equilibrio, sia formale che sostanziale, nelle sue diverse possibili declinazioni. L'equilibrio tra consenso e potere, tra partecipazione e decisione, tra maggior inclusione possibile e snellezza dei procedimenti. È fisiologico, dunque, che, per quanto il legislatore si sia adoperato – e continui a farlo – per realizzare un meccanismo il più efficiente ed efficace possibile, vi saranno giocoforza dei soggetti “scontenti” delle decisioni finali, che vedranno prevalere gli interessi dei partecipanti più numerosi o, per qualsiasi ragione, più convincenti.

In chiusura, merita una menzione anche l'aspetto inerente alle garanzie processuali.

La prima questione riguarda la legittimazione processuale. Se è vero che la partecipazione alle istruttorie pubbliche è sostanzialmente aperta in modo indefinito, lo stesso deve ritenersi per la legittimazione a proporre ricorso? *Nulla quaestio*, naturalmente, per gli enti territoriali rappresentativi di comunità, per le associazioni ambientaliste riconosciute e certamente anche per singoli cittadini titolari di interessi qualificati (proprietari, esercenti attività economiche incompatibili, ad esempio agricole o turistiche, ecc.); ma *quid iuris*, in punto di legittimazione, per un'associazione qualsiasi o per il «chiunque» che abbia esercitato il diritto di partecipazione al procedimento e voglia trarre solo da questo la propria legittimazione processuale? E può essere ipotizzabile per queste situazioni una legittimazione in forma di *class action*? In secondo luogo, come sono individuabili gli atti

³⁵ Giunta regionale Toscana, Settore «Politiche per la partecipazione», Contributo all'indagine conoscitiva e al processo di valutazione sulla legge regionale 68/2008 – Luglio 2012

impugnabili e il momento in cui si concretizza la lesione? Tali aspetti sono indispensabili per capire se il ricorso possa essere proposto solo avverso la decisione finale o anche prima, ossia – obbligatoriamente o facoltativamente – avverso gli atti che segnano i vari passaggi della consultazione: ammissione o esclusione di soggetti e soprattutto di temi; acquisizione di documenti e contributi in genere; omissione di pubblicazioni; relazioni del responsabile della consultazione.

A questo aspetto si collega quello ulteriore della possibile tutela cautelare in corso di procedimento, sicuramente da evitare nella forma della sospensione e quindi dell'allungamento dei tempi, che tanta impopolarità è costata alla giustizia amministrativa. Probabilmente, invece, è auspicabile nella forma dell'ammissione con riserva o dell'impulso, efficaci a prevenire illegittimità e connesso spreco di attività amministrativa, che potrebbe essere vanificata dalla sentenza che interviene *ex post*³⁶.

Un altro tema di rilievo sembra essere quello dell'attribuzione di maggiore o minore rilevanza, ossia *peso* istruttorio, ai diversi contributi, secondo la provenienza (enti pubblici, esperti più o meno qualificati, associazioni, singoli) e secondo la tipologia di interessi fatti valere (individuali, collettivi, *nimby*).

In ultimo, restano comunque fermi i consueti meccanismi di censura della motivazione rispetto, appunto, agli esiti dell'istruttoria partecipata.

Delle possibili risposte a tali quesiti sarà opportuno parlare quando i casi di attivazione dell'istituto del dibattito pubblico avranno raggiunto un numero decisamente più considerevole, tale cioè da consentire di poter individuare una prassi procedurale più definita, e quando sul tema vi saranno i primi approdi giurisprudenziali, relativamente sia al procedimento che al merito.

Abstract: Il contributo ha ad oggetto la disciplina del dibattito pubblico alla luce dei recenti sviluppi registrati sul piano normativo (Codice dei contratti pubblici del 2016 e d.P.C.M. n. 76/2018). Richiamate alcune esperienze regionali *pilota*, il contributo si sofferma su alcuni profili critici emersi riguardo all'armonizzazione tra norme statali e regionali. Nelle conclusioni, sottolineati i risvolti positivi dell'evoluzione dello strumento del dibattito

³⁶ Si pensi all'analogia con la risalente problematica dell'impugnabilità di un piano regolatore già adottato, che l'Adunanza Plenaria risolse nel 1978 nel senso della facoltà e non dell'onere di impugnazione (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 17 del 16 giugno 1978).

pubblico, si segnalano alcuni aspetti di natura procedimentale e processuale, per la cui soluzione la normativa pare essere ancora carente e, per altro verso, non si registrano rilevanti pronunce giurisprudenziali sul tema, anche in ragione della novità e quindi della limitata casistica nell'attuazione pratica di tale strumento.

Abstract: This paper focused on the public debate framework, according to recent multilevel legislative innovations. It has been examined the latest news of the implementation phase, with the birth of the *National commission for the public debate* and its recommendations nn. 1 and 2, according to PNRR. It analyzes some specific details of the critical relationship between national and regional law. To sum up, after dealing about positive effects of the improvement of the public debate, some procedural and processual aspects have been highlighted, whereas the law seems incomplete and, on the other hand, we cannot find relevant jurisprudential interventions, since the practical execution of the public debate is too scanty.

Parole chiave: dibattito pubblico – partecipazione – governo del territorio – grandi opere.

Key words: public debate – participation – territory government – large infrastructure.