

Martina Dell'Omarino

**IL DIBATTITO PUBBLICO COME STRUMENTO DI
DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA. UNA BREVE
INDAGINE COMPARATA IN OCCASIONE DELLA
SUA INTRODUZIONE NELL'ORDINAMENTO
ITALIANO**

Working Paper 7/2017

ISSN 2531-9728

Diritti comparati. Working paper [Online]

Editore: Andrea Buratti, Giuseppe Martinico, Oreste Pollicino,

Giorgio Repetto, Raffaele Torino

Coordinatore Editoriale: Serenella Quari

Sede: Via Roentgen, 1 – 20136 Milano

E-mail: submissions@diritticomparati.it

Data di pubblicazione: 06/11/2017

Martina Dell'Omarino

**IL DIBATTITO PUBBLICO COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA.
UNA BREVE INDAGINE COMPARATA IN OCCASIONE DELLA SUA
INTRODUZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

Dottore in Giurisprudenza

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica e oggetto dell'indagine. - 2. Il contesto di riferimento: la democrazia partecipativa. - 3. Gli strumenti della democrazia partecipativa negli ordinamenti nazionali: la *public inquiry* inglese, l'*enquête publique* e il *débat public* francesi. - 4. Il *débat public* francese come modello per il dibattito pubblico italiano. - 5. La recente esperienza italiana del dibattito pubblico.

1. Premessa metodologica e oggetto dell'indagine.

Con il nuovo Codice degli Appalti, d.lgs. 50/2016¹, è stato introdotto per la prima volta in Italia, a livello nazionale², il dibattito pubblico. Il dibattito pubblico, in estrema sintesi e salvo successivamente approfondirne le caratteristiche, è un istituto nato in Francia con la *loi* n. 95-101 del 2 febbraio 1995 e rappresenta lo strumento attraverso il quale i privati possono partecipare alle scelte pubbliche.

¹ Il d.lgs. 50/2016, entrato in vigore il 18 aprile 2016, è stato redatto in attuazione delle previsioni contenute nelle lettere:

- ppp) l.d. 11/2016, che prevede la trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto.

- qq) l.d. 11/2016, che sancisce l'introduzione di forme di dibattito pubblico prevedendo la pubblicazione *on line* dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica.

² La precisazione è dovuta al fatto che a livello regionale già da alcuni anni è previsto l'istituto del dibattito pubblico. In particolare la regione Toscana lo ha regolamentato per la prima volta nel 2007, attraverso la legge regionale n. 69 del 27 dicembre 2007. In merito si vedano: M. Ciancaglini, *L'applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio*, in F. Bortolotti - C. Corsi (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, 2012; V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Osservatorio costituzionale*, n. 00/2013.

Al fine di poter comprendere appieno la novità legislativa italiana, sarà necessario in primo luogo analizzare l'ambito all'interno del quale questo si inserisce ovvero quello della democrazia partecipativa; in secondo luogo sarà utile vedere come tale forma di democrazia si è sviluppata nei diversi ordinamenti nazionali analizzando in particolare l'esperienza di Inghilterra e Francia. La scelta di esaminare il modello inglese e francese è legata al fatto che questi paesi si sono da sempre mostrati attenti al tema della partecipazione, predisponendo negli anni strumenti diversi per renderla effettiva. Nell'esame dei singoli ordinamenti sarà dedicata una particolare attenzione anche alle suggestioni derivanti dall'ordinamento sovranazionale, poiché è proprio a questo che va gran parte del merito per lo sviluppo del concetto di democrazia partecipativa.

L'obiettivo finale di questo studio è verificare gli elementi di vicinanza fra il dibattito pubblico recentemente introdotto nel nostro ordinamento e i modelli esteri esaminati, individuandone gli elementi che lo caratterizzano e le condizioni per la sua effettiva operabilità nel nostro ordinamento.

2. Il contesto di riferimento: la democrazia partecipativa.

Con il termine democrazia partecipativa (*participatory* o *participative democracy*, *démocratie participative*) si vuole indicare quel fenomeno attraverso il quale è data la possibilità ai privati di prendere parte a scelte pubbliche. Riprendendo le parole di Allegretti potremmo dire che la democrazia partecipativa "si configura come una interazione, entro procedure pubbliche -soprattutto amministrative, ma anche normative - fra società e istituzioni, che mira a prevenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre a volta a volta un risultato unitario, imputabile ad entrambi questi soggetti³". La partecipazione, alla base di questa forma di democrazia, mira a ridurre le distanze tra decisore pubblico e destinatari della decisione stessa.

La democrazia partecipativa si concretizza, quindi, in una serie di strumenti finalizzati a realizzare un processo decisionale partecipativo e inclusivo. Per classificare un processo quale partecipativo è necessario il rispetto di alcune condizioni⁴, prime fra tutte l'inclusività.

In base al principio di inclusività è legittimato a partecipare colui che è in possesso di saperi utili alla decisione. È opportuno che nella decisione finale che verrà

³ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze UP, 2010, cit., p. 7.

⁴ Tali condizioni le ricaviamo dalla normativa internazionale e comunitaria, sulla quale ci soffermeremo tra poco.

presa dall'istituzione siano coinvolti tutti quei soggetti sui quali ricade la medesima, senza necessità di alcuna legittimazione formale⁵.

Un'altra condizione riguarda le tempistiche della partecipazione. Posto che il processo partecipativo deve andare ad innestarsi all'interno del processo decisionale⁶ e che la partecipazione si realizza attraverso uno scambio di opinioni in cui il privato esprime il proprio parere con il fine ultimo di prospettare valide alternative alla decisione dell'istituzione, è necessario che avvenga quando ancora tutte le strade sono percorribili e le opinioni sono tutte valide. Affinché la partecipazione non si sostanzi in un nulla di fatto l'intervento degli interessati deve quindi avvenire in un momento iniziale, quando ancora la decisione non è presa.

L'ultima condizione riguarda l'obbligo di motivazione. Il processo partecipativo termina con documento che ne riassume i contenuti essenziali ed illustra quali sono le diverse strade percorribili rispetto alla decisione che l'istituzione dovrà prendere. Il fatto che la partecipazione e la decisione rappresentino due momenti diversi e distinti - con la partecipazione si ha interazione tra soggetto pubblico e privato, mentre la decisione resta sempre e solo nelle mani dell'istituzione⁷ - non dispensa il soggetto pubblico dal motivare la scelta di discostarsi dalle risultanze del processo partecipativo; diversamente, si incorrerà nel vizio di eccesso di potere.

L'ambito entro il quale la democrazia partecipativa si è sviluppata maggiormente è rappresentato dal settore urbanistico e ambientale; tali strumenti vengono infatti per lo più utilizzati ogni qual volta l'istituzione si trova a fare delle scelte che riguardano la gestione del territorio⁸.

Grandi apporti alla democrazia partecipativa sono arrivati dagli ordinamenti sovranazionali. Grazie ai passi in avanti compiuti dall'ordinamento internazionale e comunitario, il tema partecipativo si è poi sviluppato, nel caso della Francia perfezionato, anche all'interno degli ordinamenti nazionali.

In particolare, a livello internazionale, le tappe fondamentali sono rappresentate dalla Dichiarazione di Rio⁹ e dalla convenzione di Aarhus. Con la prima, assunta a Rio

⁵ L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. Dir.*, n. 4/2006, p. 11 ss.

⁶ Su questo aspetto vedi U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2007, p. 779 ss.

⁷ Questa specificazione è dovuta al fatto che il dibattito pubblico va distinto da altri istituti quali la concertazione e la negoziazione. Di fatti la decisione finale cui si arriva a seguito di dibattito non è frutto, rispettivamente, né di un accordo né di reciproche concessione tra soggetto pubblico e privato.

⁸ Tale discorso esclude uno strumento partecipativo importante quale quello del bilancio partecipativo. Questo infatti prevede che i cittadini partecipino a decisioni inerenti la gestione del denaro pubblico, dunque ha ricadute in tutti i settori delle politiche pubbliche. Per approfondimenti: D. Bruno - M. Sarti, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e cosa servono*, Franco Angeli, 2009; S. Amura, *La città che partecipa: guida al bilancio partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia*, Ediesse, 2003.

⁹ L. Pineschi, *Tutela dell'ambiente e sviluppo: dalla conferenza di Stoccolma alla conferenza di Rio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-4/1994, p. 493-513.

De Janeiro nel 1992 al termine della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo¹⁰, è stato sancito il dovere degli stati di facilitare ed incoraggiare la partecipazione del pubblico. Di particolare interesse in questa sede è il decimo principio, in base al quale “il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli.

A livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo¹¹”.

La definitiva affermazione del dovere in capo agli stati di incoraggiare la partecipazione si è avuta con la Convenzione di Aarhus¹², aperta alle sottoscrizioni il 25 giugno 1998. La suddetta Convenzione propone un modello fondato su tre pilastri¹³, fra i quali merita particolare attenzione il secondo, in particolare gli articoli 6-7-8, che disciplinano la partecipazione del pubblico¹⁴ rispettivamente: alle decisioni relative ad attività specifiche¹⁵; a piani, programmi e politiche in materia ambientale;

¹⁰ La Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo si è tenuta dal 3 al 14 giugno 1992.

¹¹ Trattasi del principio numero 10. La Dichiarazione di Rio è formata da 27 principi. L'intero testo è consultabile nel sito dell'UNEP: <http://www.unep.org>.

¹² La Convenzione di Aarhus prende il nome dalla città danese nella quale è stata aperta alle sottoscrizioni. È stata stipulata in occasione della Conferenza internazionale sulla libertà d'informazione e sulla partecipazione in materia ambientale, promossa dalla Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa. Per approfondimenti si veda: J. Harrison, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica ambientale*, n. 1/2000, p. 27-36; R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P. M. Vipiana (a cura di) *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, Giuffrè, 2005, p. 192 ss.; A. Crosetti - F. Fracchia (a cura di), *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, Giuffrè, 2002; M. Feola, *Ambiente e democrazia. Il ruolo della governante ambientale*, Giappichelli, 2014.

¹³ La convenzione è composta da tre pilastri che rispettivamente disciplinano: il diritto di accesso all'informazione ambientale, il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale. Posto che la nostra attenzione si andrà a concentrare sul secondo pilastro, l'intero testo è consultabile sul sito dell'UNEP: <http://www.unep.org>.

¹⁴ La stessa Convenzione, all'articolo 2, fornisce la definizione di pubblico: “una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone”.

¹⁵ Le attività in questione sono specificate nell'allegato I della Convenzione. L'articolo 6 non individua nel dettaglio quali sono gli strumenti con i quali attuare la partecipazione, tuttavia stabilisce specifici criteri affinché questa risulti efficace. In particolare, tra le varie fasi deve intercorrere un termine ragionevole che permetta a chi vuol partecipare di essere preparato. La partecipazione deve avvenire quando ancora la decisione non è stata presa. Quelle che sono le risultanze della partecipazione devono essere prese in considerazione dall'istituzione che deve prendere la decisione finale e qualora questa si discosti deve obbligatoriamente motivare la scelta fatta.

all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti, di applicazione generale¹⁶.

La Convenzione offre un grosso contributo al tema della partecipazione. Benché non suggerisce gli strumenti attraverso i quali attuare la partecipazione, da una descrizione dettagliata dei criteri da rispettare al fine di porre in essere un processo partecipativo dettando modalità e tempistiche entro le quali deve avvenire l'intervento del privato.

Anche a livello comunitario c'è stata una rilettura del rapporto tra società ed istituzioni a favore di un ampliamento della partecipazione. A tal proposito, va fatta però una distinzione tra la partecipazione alle politiche generali e la partecipazione nel settore ambientale, sviluppatasi in modo diverso.

A livello di politiche generali il primo passo fondamentale compiuto dall'Unione Europea in tema di democrazia partecipativa è rappresentato dal Libro bianco sulla *governance*¹⁷ europea¹⁸, adottato dalla Commissione Europea nel luglio 2001. La prima linea strategica dal Libro bianco sulla *governance* definisce la partecipazione come strumento idoneo ad avvicinare l'Unione ai cittadini¹⁹.

Un'evoluzione ulteriore in questa direzione si è avuta con il Trattato di Lisbona, che con l'articolo 8 B ha introdotto tra le disposizioni relative ai principi democratici del Titolo II del Trattato sull'Unione Europea l'articolo 11²⁰. Tale articolo contiene disposizioni volte ad incentivare un dialogo aperto, trasparente e regolare tra le

¹⁶ Per quanto riguarda l'articolo 8, l'incidenza della partecipazione qui è meno elevata. Il motivo va ricercato nella natura molto tecnica di questi strumenti rispetto ai precedenti articoli 6 e 7.

¹⁷ La definizione di *governance* è lo stesso Libro bianco che ce la offre: "le regole, i processi ed i comportamenti che influiscono sul modo in cui sono esercitati i poteri a livello europeo, particolarmente dal punto di vista dell'apertura, della partecipazione, della responsabilità, dell'efficacia e della coerenza".

¹⁸ Il Libro bianco sulla *governance* europea è consultabile all'indirizzo <http://www.eurlex.europa.eu>.

¹⁹ Sull'argomento si veda: M. Morelli, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2011; M. Picchi, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom Edizioni, 2009, p. 127 ss.; A. Rotilio - F. Alfano - S. Raschella, *I fondi strutturali e le politiche del territorio*, Halley Editrice, 2006.

²⁰ L'articolo 11 prevede 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.

Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati".

istituzioni e i cittadini; le istituzioni attraverso idonei canali devono incentivare la partecipazione del pubblico²¹.

Dall'analisi del Libro bianco e del trattato di Lisbona emerge un limite. Entrambi i documenti introducono la partecipazione quale strumento utile per la rilettura del rapporto privato – amministrazione senza specificare come nella realtà tale partecipazione si possa attuare. Viene semplicemente enunciato il principio partecipativo che, tuttavia, senza ulteriori indicazioni rimane una sorta di “scatola vuota”.

In materia ambientale, invece, l'Unione Europea è riuscita a promuovere processi decisionali improntati alla trasparenza, all'apertura e al coinvolgimento di soggetti interessati a partecipare; tale diverso approccio è dovuto al fatto che anche l'ordinamento comunitario ha aderito alla Convenzione di Aarhus²². In particolare la direttiva 2003/35/CE, recependo il secondo pilastro della Convenzione, all'articolo 3 prevede espressamente che al pubblico interessato vengano offerte effettive e tempestive possibilità di partecipare alle decisioni che le istituzioni si trovano a dover prendere; tale partecipazione deve avvenire entro procedure prestabilite, che garantiscano al soggetto interessato il tempo necessario per intervenire in modo preparato e consapevole. Tale intervento, infine, deve essere tempestivo, cioè quando ancora la decisione non è presa.

La Convenzione di Aarhus ha rivestito un ruolo fondamentale per lo sviluppo della democrazia partecipativa all'interno degli ordinamenti nazionali, facendo sì che il tema della partecipazione si sviluppasse in modo organico e completo. In ordinamenti quale ad esempio quello francese, già attento alla partecipazione, il recepimento della Convenzione ha permesso di fare un ulteriore passo avanti consentendo lo sviluppo di nuovi strumenti volti a prevedere un maggiore coinvolgimento dei privati alle scelte delle istituzioni.

²¹ Un aspetto che nel lavoro in oggetto non può essere trattato ma del quale pare giusto dar conto è il rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa. Queste due forme di democrazia non vanno viste come in conflitto fra loro; bensì legate da un rapporto di complementarità. Il fatto stesso che l'articolo 10 disciplina il principio rappresentativo e di seguito l'11 disciplina quello partecipativo va ad avvalorare tale tesi.

²² In particolare attraverso la direttiva 2003/35/CE, “che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CE e 96/61/CE”, è stato recepito il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus. Il ritardo nella ricezione è dovuto al fatto che è stato necessario adeguare la normativa Europea per poter attuare rispettare i vincoli dettati dalla Convenzione.

3. *Gli strumenti della democrazia partecipativa negli ordinamenti nazionali: la public inquiry inglese, l'enquête publique e il débat public francesi.*

Fra gli ordinamenti nazionali che per primi hanno introdotto gli strumenti di democrazia partecipativa, come anticipato, meritano di essere segnalati quello francese e quello inglese²³.

In particolare è proprio in questi ordinamenti che si è sviluppato l'istituto dell'inchiesta pubblica, rispettivamente la *public inquiry in Inghilterra* e *l'enquête publique* in Francia.

Nonostante il punto di partenza comune, nel corso degli anni gli istituti della democrazia partecipativa in Inghilterra e in Francia hanno avuto sorti differenti; mentre l'Inghilterra ha fatto un "passo indietro" rispetto agli esordi, la Francia ne ha fatti molti in avanti, potendosi oggi parlare di vera e propria cultura partecipativa.

La *public inquiry* nasce in Inghilterra nel XIX secolo. In realtà già dall'XI secolo l'istituto era presente nell'ordinamento inglese ma con funzione diversa, essendo un mero mezzo conoscitivo²⁴ per la PA. L'affermazione dell'inchiesta, quale strumento partecipativo, si ha con l'*Inclosure Act* del 1801, con il quale venne dato incarico ad una commissione di procedere alla consultazione ed audizione dei proprietari dei terreni prima di disporne l'acquisizione (*inclosure*).

La *public inquiry* si sostanzia in uno strumento di partecipazione e consultazione degli interessati a procedimenti decisionali complessi; è un sub-procedimento, istruttorio non decisorio, che prevede lo svolgimento di audizioni, consultazioni, riunioni pubbliche che vanno ad aggiungersi alle osservazioni scritte. Un ampio utilizzo dell'inchiesta si è avuto nella pianificazione urbanistica²⁵. In particolare il *Town and Country Planning Act*

²³ Sul tema si vedano: R. N. Abers, *Reflections on what makes empowered participatory governance happen*, in A. Fung - E. O. Wright (eds.), *Deepening Democracy*, Verso, 2003; C. Fraenkel - P. Haeberle - S. Kropp - F. Palermo - K. P. Sommermann, *Citizen Participation in Multi-level Democracies*, Hotei Publishing, 2015; M. Zinzi, *La democrazia partecipativa in Francia alla luce delle recenti riforme legislative*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, n. 2/2014, pp. 822-843; T. Zittel - D. Fuchst, *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?*, Routledge, 2006; C. Harlow - R. Rawlings, *Law and Administration*, London, 2003, p. 273 ss.; H. W. R. Wade - C. F. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford, 2000, p. 938 ss.; B. Benoist, *La mise en place de la Commission National de Débat Public*, in *Droit de l'Environnement*, 1998, p. 18 ss.; J. L. Bousard, *L'enquête public en Angleterre*, Presses universitaires de France, 1969; J. B. Auby - H. Perinet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, L.G.D.J., 2001, p. 59 ss.

²⁴ La prima inchiesta pubblica è stata praticata dai legati di Guglielmo il Conquistatore al fine di stimare e valutare le proprietà terriere ed accertare le tasse dovute su tali beni.

²⁵ Per approfondimenti: M. Loughlin, *Lo sviluppo del sistema della pianificazione urbanistica in Gran Bretagna*, in E. Ferrari - N. Saitta - A. Tigano (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione ambientale*, Giuffrè, 2001; P. Birkinshaw, N. Parry, *La flessibilità nella pianificazione urbanistica, nello sviluppo edilizio e nel controllo sugli edifici*, in E. Ferrari (a cura di), in *La disciplina pubblica dell'attività*

del 1947 prevedeva che l'amministrazione locale, a seguito della pubblicazione del piano, indicasse obbligatoriamente una *inquiry* o altra forma di *hearing*. L'inchiesta era condotta da un ispettore che aveva la possibilità di ascoltare testimoni attraverso *cross-examination*, di predisporre tavole rotonde per trattare punti particolari del piano e svolgere anche *hearings* cioè incontri informali su punti non particolarmente problematici del piano ma sui quali il soggetto aveva fatto osservazioni. L'*inquiry* terminava con un *report* finale redatto dall'ispettore; l'amministrazione poteva anche decidere di discostarsi da questo, motivando però tale scelta.

Ben presto si palesarono i limiti dell'istituto. Nel 1957 il *Committee on Tribunals and Inquiries Report* (cd. *Franks Committee*²⁶) evidenziò come il sistema posto in essere dall'inchiesta fosse lento e farraginoso, in quanto molto formale, sottolineando la necessità di predisporre strumenti più celeri. A fronte dell'esigenza di migliorare l'inchiesta, l'ordinamento inglese ha introdotto, negli anni, una serie di strumenti che sicuramente rimediavano al problema della formalità e farraginosità ma che andavano a discapito della partecipazione. Esemplicativo è lo strumento dell'*examination in public*²⁷. L'esame in pubblico si basa su un'impostazione di tipo seminariale dove non viene garantito un generale diritto a prendervi parte, potendosi partecipare solo se invitati dall'ispettore o dal ministro. I punti su cui discutere li decide un *panel* formato da soggetti scelti dal ministro. Al termine dell'esame il *panel* fornisce un report finale che non è vincolante per l'amministrazione, fermo comunque l'obbligo di motivazione nel caso in cui lo disattenda.

Da una breve analisi dell'*examination in public* è possibile notare come vengano meno alcuni dei punti fondamentali che permettono di classificare uno strumento come pienamente partecipativo²⁸. In primo luogo partecipa solo il soggetto che riceve l'invito a farlo, dunque viene meno l'aspetto maggiormente rilevante ovvero la partecipazione di qualsiasi soggetto titolare di un sapere; in secondo luogo, l'intervento del chiamato avviene in un momento troppo avanzato del procedimento, minando così un altro aspetto fondamentale ovvero la possibilità di scelta tra più alternative²⁹.

edilizia e la sua codificazione, *Atti del Convegno AIDU 2001*, Giuffrè, 2003, p. 29 ss.; I.Galli, *Recenti sviluppi della normativa urbanistico – edilizia in Gran Bretagna*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3/1998, p. 331-368.

²⁶ Per approfondimenti sul *Franks Committee* vedi H. W. R. Wade, *Administrative Law*, 2^a ed., Clarendon Press, Oxford, 1967, traduzione italiana C. Geraci (a cura di), *Diritto amministrativo inglese*, Giuffrè, 1969, p. 102-103.

²⁷ Questo istituto partecipativo venne istituito tra il 1971 e il 1972 per gli *Structure Plans*.

²⁸ È necessario sottolineare come il lavoro in oggetto descriva un certo tipo di partecipazione; una partecipazione bene strutturata e definita che effettivamente dia un apporto alla decisione finale; una partecipazione basata sulla collaborazione tra soggetto pubblico e privato al fine di giungere alla scelta migliore.

²⁹ Per approfondimenti: L. Casini, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 1/2007, p. 43-92; G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali*

Diverso è stato invece il percorso francese. A fronte dei limiti mostrati dall'inchiesta, l'ordinamento francese ha predisposto uno strumento meno formale, più celere e che non ha sacrificato i profili partecipativi: il *débat public*. L'*enquête publique*³⁰ e il *débat public* hanno così creato, in Francia, un modello di inclusione dei gruppi sociali nei processi decisionali pubblici tra i più consolidati a livello internazionale.

L'inchiesta pubblica nasce in Inghilterra ma è in Francia che trova maggiore successo. Inizialmente predisposta come strumento conoscitivo per la PA e relegata all'ambito espropriativo³¹, con la *loi* n.83-630 del luglio 1983 (c.d. *loi Bouchardeau*) relativa a "*la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*" è divenuta strumento partecipativo. La *loi* n.83/630 rappresenta il punto di partenza di un piano più vasto di tutela posto in essere dal legislatore francese. La Francia, infatti, in maniera avanguardistica rispetto ad altri ordinamenti, non solo nazionali ma anche internazionali, ritenendo che l'unico modo per poter fronteggiare il problema della tutela ambientale fosse far partecipare il pubblico alle scelte delle istituzioni, dagli anni '80 del XX secolo ha introdotto una legislazione specifica in grado di offrire una tutela più forte. La *loi Bouchardeau* imponeva di indire un'inchiesta pubblica ogni qual volta che si procedeva alla realizzazione di opere o lavori che avessero un impatto sull'ambiente.

Con il passare degli anni, dato il forte sviluppo dell'istituto e il proliferare delle tipologie di inchieste, si è reso necessario intervenire al fine di raggrupparle e fare ordine. Varie norme sono intervenute a modifica dell'istituto³²; fra queste, è doveroso dar conto delle c.d. *loi Grenelle I* e *loi Grenelle II*. La prima, *loi* n. 2009-967 del 3 agosto 2009, semplifica, raggruppa e armonizza le regole inerenti l'inchiesta, intervenendo in generale sul concetto di democrazia partecipativa.

La *Grenelle II*, *loi* n. 2010-788 del 12 luglio 2010, ha il merito di aver esteso l'inchiesta, fino a quel momento prevista solo in ambito urbanistico, anche alla tutela ambientale. Inoltre ha introdotto il nuovo art. L. 123-1 del *Code de l'environnement*, in base al quale "l'inchiesta pubblica ha come oggetto l'assunzione di informazioni e la

e realizzazioni delle grandi opere, Giuffrè, 2010; Camera dei Deputati, *La realizzazione delle opere infrastrutturali in Francia, Germania e Regno Unito. Aspetti normativi e partecipazione dei cittadini al processo decisionale*, dossier di documentazione reperibile in <http://www.camera.it>; D. Anselmi, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2016, p. 1-38.

³⁰ Sulle *enquêtes publiques*: M. Ceruti, *L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/1996, p. 215 ss.; J. L. Autin, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 1/2001, p. 67 ss.

³¹ L'*enchête publique* è stata introdotta nell'ordinamento francese con legge dell'8 marzo 1810 "*sur l'expropriation*", con il fine di tutelare il diritto di proprietà nel corso di procedure di esproprio; diritto considerato sacré et inviolabile.

³² In particolare ci si riferisce alla: *loi paysages* n. 93-24 dell'8 gennaio 1993 e la legge finanziaria n. 93-1352 del 30 dicembre 1993, art 109; *loi* n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 sulla "*democrazie de proximité*"; *loi* n. 2004-1343 del 9 dicembre 2004, art. 60 "*de simplification du droit*".

partecipazione del pubblico di modo che si tenga conto degli interessi di terzi nell'elaborazione di decisioni suscettibili di influenzare l'ambiente" inoltre "le osservazioni e le proposte raccolte nel corso dell'inchiesta sono prese in considerazione dal committente e dall'autorità competente per prendere la decisione³³". La *Grenelle II* ha infine recepito in pieno le disposizioni della Convenzione di Aarhus.

Parallelamente alle modifiche all'istituto dell'inchiesta, il legislatore francese ha predisposto quello che ad oggi risulta uno degli strumenti maggiormente partecipativi, cioè il *débat public*³⁴.

4. Il *débat public* francese come modello per il dibattito pubblico italiano.

L'istituto del dibattito pubblico è nato in Francia con la loi n. 95-101 del 2 febbraio 1995 "*relative au renforcement de la protection de l'environnement*" (c.d. *loi Barnier*). L'importanza di questa legge trascende l'ambito nazionale, essendo assurta a vero e proprio modello di democrazia partecipativa anche per gli altri Paesi, fra cui l'Italia. Il dibattito pubblico è la risposta che la Francia ha dato all'istituzionalizzazione a livello sovranazionale del principio di partecipazione; mentre l'inchiesta è stata introdotta quando ancora di partecipazione negli altri ordinamenti non si parlava, il *débat* viene introdotto a seguito dell'affermazione del principio partecipativo nell'ordinamento Internazionale e Comunitario e perfezionato nel suo funzionamento con l'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus³⁵; è proprio questo il motivo che ci spinge a dire che in Francia si è sviluppata una cultura partecipativa.

L'ordinamento francese non si è limitato ad introdurre strumenti che permettessero lo sviluppo della democrazia partecipativa, bensì a fronte dei limiti mostrati dai vari istituti e dell'evoluzione sul tema partecipativo avvenuta a livello sovranazionale la Francia si è dotata di nuovi e più efficienti strumenti come il *débat public*.

La *loi* 95-101 prevede che tutti i grandi progetti infrastrutturali di interesse nazionale dello Stato o comunità locali, prima di essere eventualmente sottoposti a valutazione di impatto ambientale o inchiesta pubblica, devono essere sottoposti a

³³ Traduzione letterale dell'articolo.

³⁴ Sul *débat public*: D. Amirante, *Codificazione e norme tecniche nel diritto ambientale. Riflessioni sull'esperienza francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, p. 9 ss.; P. Marsocci, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016, p. 29-68.

³⁵ Va ricordato che ancora la Convenzione di Aarhus non era entrata in vigore; tuttavia quando viene istituito il dibattito già di principio partecipativo si parlava sia a livello internazionale che di Unione Europea.

débat public; tale dibattito riguarderà gli obiettivi e le caratteristiche principali dei progetti e sarà organizzato dalla *Commission National edu Débat Public* (CNDP)³⁶.

Inizialmente il dibattito ha avuto difficoltà ad affermarsi. I limiti maggiori dell'istituto erano legati al carattere eccezionale, dunque all'attivazione facoltativa, e al fatto che la CNDP avesse poteri limitati e operasse con limitati mezzi.

A seguito dell'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus e della nuova centralità, a livello internazionale, della democrazia partecipativa in ambito ambientale, la Francia con la *loi* n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 ha riorganizzato l'istituto. In particolare la CNDP è stata classificata come organo amministrativo indipendente e le sono stati attribuiti maggiori poteri. È stato inoltre ampliato l'ambito applicativo del dibattito: quanto alle materie, la Commissione è stata chiamata a prendere in considerazione oltre l'impatto ambientale anche quello sul governo del territorio; quanto ai profili di valutazione dei progetti, l'esame della CNDP non riguarderà più solo le caratteristiche principali del progetto ed i suoi obiettivi ma anche la sua opportunità, ovvero la fattibilità dell'intervento e gli effettivi benefici ricavabili da questo rispetto all'impatto ambientale dell'opera stessa. La Commissione, a seguito della riforma diventa garante della partecipazione, spettandole il compito di formare e garantire lo svolgimento del dibattito.

Anche il dibattito, come l'inchiesta, è stato oggetto di varie modifiche, tutte volte a migliorarne l'applicazione nella pratica per renderlo sempre più partecipativo senza però inficiarne la celerità³⁷. I maggiori interventi hanno riguardato la previsione di soglie entro ed oltre le quali l'attivazione del dibattito è obbligatoria o facoltativa; la trasformazione della CNDP in organo amministrativo indipendente e la conseguente attribuzione a questa di maggiori poteri come ad esempio quello di auto-adirsi.

Un'altra importante tappa nell'evoluzione della democrazia partecipativa in Francia è stata la riforma costituzionale avvenuta con legge n. 2005-205. Grazie a questa riforma, la *Charte de l'environnement* è stata parificata alla Costituzione, senza però entrarne a far parte; tale parificazione ha fatto sì che l'articolo 7 della Carta dell'ambiente, che prevede che tutti possono partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche rilevanti per l'ambiente, divenisse un principio costituzionale, anche azionabile di fronte al giudice.

Con legge n. 2012-1460, "***relative à la mise en œuvre du principe de participation du public***", così come definito dall'articolo 7, il legislatore ha specificato il

³⁶ Sulla *Commission National du Débat public* si vedano: J. F. Beraud, *Il caso della Francia: la Commission National du débat public*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, 2010, p. 387 ss.; B. Benoist, *La mise en place de la Commission Nationale de Débat Public*, in *Droit de l'Env.*, n. 55/1998, p. 18 ss.

³⁷ Tra le più rilevanti quella avvenuta: con legge 2010-788; con le ordinanze n.: 2013-714 del 5 agosto 2013 art.1; 2014-1345 del 6 novembre 2014 art. 5; 2015-948 del 31 luglio 2015 art. 14; 2015-1174 del 23 settembre 2015 art. 9.

significato di “partecipazione del pubblico”; il principio di partecipazione è quello in forza del quale tutti devono essere informati dei progetti che incidono sull’ambiente e che saranno oggetto di decisione pubblica, in modo tale che gli interessati possano formulare le proprie osservazioni; osservazioni che saranno prese in considerazione dall’autorità che deve decidere sul progetto³⁸.

Oggi il *débat public* è disciplinato dalla *Section III* del *Code de l’environnement* ed è delineato come una tappa del processo decisionale: non è dunque né il momento in cui è presa la decisione finale, né quello in cui si negozia per arrivare alla decisione finale. Il *débat public* è un momento di dialogo in cui chi ha interesse rispetto ad un progetto può informarsi ed esprimere le proprie idee, sotto la guida ed il controllo della CNDP³⁹ ed in base a regole prestabilite. Il fine ultimo è legittimare democraticamente la decisione finale.

Nella fase che precede l’inizio del dibattito si procede alla valutazione del progetto; in questa fase il committente (*maître d’ouvrage*) deve effettuare una serie di studi preliminari al fine di determinare l’opportunità e fattibilità dell’opera, facendo altresì una stima dei costi da sostenere. La stima dei costi previsionali è fondamentale in quanto da questa e dalle caratteristiche dell’opera dipenderà l’obbligatorietà o meno del dibattito.

Con il decreto del Consiglio di Stato 2002-1275 del 22 ottobre 2002 sono state elencate tutte le categorie di opere assoggettabili alla procedura: infrastrutture lineari (autostrade, linee ferroviarie, linee elettriche ad altissima tensione, ecc...), infrastrutture puntuali (dighe, aeroporti, centrali nucleari, ecc...). Per ogni categoria di grande opera sono previste due soglie di rilevanza e particolari criteri a seconda dei quali la richiesta alla CNDP, per l’avvio del procedimento, è obbligatoria o facoltativa⁴⁰.

Una volta presentata la domanda alla CNDP, questa ha due mesi di tempo per decidere se procedere o meno ad instaurare il dibattito; a seguito di un esame

³⁸ L’articolo 1 *loi* 2012-1460 infatti ci dice: “*Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement dans des conditions lui permettent de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l’autorité compétente*”.

³⁹ La *Commission Nationale du Débat Public* è disciplinata nella *Section I-II* del *Code de l’environnement*, in particolare dall’art. L.121-1: “*La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement d’intérêt national de l’Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d’opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d’Etat, dès lors qu’ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l’environnement ou l’aménagement du territoire*”.

⁴⁰ In caso di dibattito facoltativo non è obbligatorio sottoporre il progetto alla Commissione; tuttavia è necessario pubblicare il progetto. Entro due mesi dalla pubblicazione del progetto potrà essere comunque adita la Commissione su richiesta alternativamente del *maître d’ouvrage*, dell’ente pubblico responsabile, di dieci parlamentari, di una o più collettività territoriali, di un’associazione ambientalista registrata che operi a livello nazionale.

preliminare la Commissione potrebbe infatti valutare che non sussiste tale necessità. Più in particolare, questo esame riguarda l'effettiva appartenenza del progetto a quelli elencati nel decreto 2002-1275, le sue caratteristiche principali ed infine la sua stessa opportunità ovvero l'interesse nazionale dell'opera e le questioni socio-economiche ad essa legate⁴¹. Se la CNDP decide negativamente il dibattito non si svolgerà e il progetto proseguirà nel suo iter ordinario fino all'inchiesta pubblica. Se decide invece di procedere con il *débat*, la CNDP organizza direttamente il dibattito affidando ad una commissione creata ad hoc, la *Commission Particulière du Débat public* (CPDP).

La scelta del legislatore è stata di non vincolare l'attività della Commissione che può quindi operare in libertà; fondamentale è che questa delimiti l'oggetto del dibattito, in quanto se fosse troppo vasto risulterebbe generalizzato; se, al contrario, fosse troppo ristretto rischierebbe di essere superficiale. La Commissione entrerà in contatto con il committente e con chiunque⁴² abbia un interesse ad intervenire nel dibattito perché legato al progetto in questione. Tutti coloro che intervengono nel dibattito lo fanno in condizione paritaria rispetto agli altri.

Il committente, entro sei mesi da quando viene costituita la CPDP, deve predisporre il *dossier du maître d'ouvrage* contenente tutta la documentazione necessaria sul progetto affinché la partecipazione del pubblico sia la più consapevole possibile. Tale *dossier*, redatto anche grazie alla collaborazione della CPDP, deve essere in ultimo valutato dalla CNDP e dopo la convalida di questa deve essere pubblicato in un apposito sito internet dedicato al dibattito.

Il *débat public* dura dai quattro ai sei mesi e la partecipazione può essere orale o scritta. La partecipazione del privato può avvenire all'interno di riunioni pubbliche, incontri informali o riunioni tematiche; oppure attraverso il sito internet dove si possono lasciare commenti; in alternativa si può aprire un dialogo con apposito sistema di domanda-risposta. Entro due mesi da quando si conclude la fase di discussione la CPDP e la CNDP devono redigere un resoconto (*compte-rendu*) e un bilancio finale (*bilan*); tali atti non devono per nessun motivo contenere un parere sul progetto, le commissioni devono mantenersi imparziali⁴³.

Dalla pubblicazione di resoconto e bilancio, il committente ha tre mesi di tempo per decidere come agire; egli potrà alternativamente scegliere di portare avanti il progetto, di non portarlo avanti oppure di modificarlo. In ogni caso, benché la decisione è libera deve essere motivata.

⁴¹ Questa è una delle funzioni ulteriormente attribuita alla CNDP con la riforma del 2002. Infatti, in precedenza, il suo intervento si limitava alla valutazione delle caratteristiche principali del progetto e suoi obiettivi. Per approfondimenti si veda: D. Anselmi, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2016, p. 1-38; B. Delaunay, *Le débat public*, in *AJDA*, n. 42/2006, p. 2322 ss.

⁴² Volendo circoscrivere "chiunque", ci si riferisce a cittadini, associazioni, sindacati, politici.

⁴³ L'art. 121-1 del *Code de l'environnement* ci dice che "*la Commission National edu débat public et les Commissions Particulieres ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis*".

5. La recente esperienza italiana del dibattito pubblico.

Nonostante l'assenza iniziale in Italia di una cultura partecipativa, anche nel nostro ordinamento, negli ultimi anni, sono stati fatti vari tentativi al fine di introdurre strumenti partecipativi simili a quelli di altri paesi europei.

La difficoltà iniziale del nostro Paese non sembra essere legata all'assenza di un contesto normativo sfavorevole alla partecipazione. L'ordinamento italiano non prevede infatti alcun elemento ostativo all'introduzione di strumenti partecipativi; la Costituzione delinea un modello fondato sulla partecipazione permanente di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica⁴⁴; il fatto che non abbia previsto modi e forme entro le quali questa si debba sviluppare, sicuramente non può essere letto come ostativo al suo sviluppo⁴⁵.

Un altro importante fattore è rappresentato dalla legge n. 241/1990. Se è pur vero che questa legge ha dato una nuova lettura al rapporto Pubblica Amministrazione – cittadino⁴⁶, generalizzando l'istituto della partecipazione, essa non ha i caratteri propri della democrazia partecipativa. Quella delineata dal Capo III della l. 241/1990 è infatti una partecipazione che si sostanzia in un contraddittorio cartolare, fra un numero di soggetti predefiniti, ovvero la PA e soggetti direttamente ed indirettamente lesi dal provvedimento. Inoltre tale legge, all'articolo 13, esclude la partecipazione ai procedimenti volti ad adottare atti di programmazione e pianificazione; dunque è esclusa la partecipazione proprio nel settore in cui, nel tempo, questa si è maggiormente sviluppata.

⁴⁴ La democrazia partecipativa era vista dai padri costituenti come complementare rispetto alla rappresentativa e alla diretta. Così P. L. Zampetti, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Le libertà civili e politiche*, vol. II, Vallecchi, 1969, p. 513 ss.

⁴⁵ Il concetto di democrazia partecipativa un Costituzione lo ricaviamo dalla lettura congiunta dei primi tre articoli. Per approfondimenti si veda: M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, 1994; V. Crisafulli, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, 1985; V. Atripaldi, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Costituzione*, in AA. VV., *Strutture di potere, democrazia, e partecipazione*, ESI, 1974.

⁴⁶ Sul procedimento amministrativo così come cambiato dall'entrata in vigore della legge n. 241 del 7 agosto 1990 si veda: F. Figorilli, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996; F. Trimarchi, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2000, p. 627ss.; A. Cardone, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1/2009, p. 231-276.; F. Patroni Griffi, *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *Federalismi.it*, n. 5/2015, p. 2-16 ; A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2003, p. 1035 ss.; M. Occhiena, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Giuffrè, 2012.

Lo stesso articolo, tuttavia, rinvia a particolari norme che ne regolano la formazione; è proprio tale specificazione che fa sostenere a parte della dottrina che la volontà del legislatore non era quella di escludere a priori la partecipazione a tali procedimenti, bensì quella di aprirli a specifici modelli partecipativi previsti in normative settoriali in quanto modellati in base alle caratteristiche specifiche dei procedimenti stessi⁴⁷.

Un'apertura significativa al tema della democrazia partecipativa era contenuta nella proposta formulata nel 1984 dalla Commissione Nigro, incaricata di predisporre il disegno di legge generale sul procedimento amministrativo⁴⁸, che prevedeva l'indizione dell'inchiesta pubblica prima dell'adozione di strumenti urbanistici, piani commerciali e paesaggistici. Questo tentativo di istituzionalizzare l'inchiesta non andò a buon fine in quanto la proposta non trovò poi seguito nella legge sul procedimento amministrativo.

Maggiore riscontro la democrazia partecipativa lo ha ottenuto negli ordinamenti regionali⁴⁹. Regioni quali Toscana, Emilia – Romagna ed Umbria si sono mostrate particolarmente attente verso il tema partecipativo. In particolare la Toscana è stata la prima regione a prevedere la partecipazione quale strumento ordinario di amministrazione. Attraverso la legge n. 69/2007 sono stati inseriti nell'ordinamento regionale toscano gli strumenti a sostegno dei processi partecipativi locali e del dibattito pubblico.

In considerazione del carattere sperimentale della legge, non sussistendo né a livello regionale né a livello statale esperienze simili, la Toscana ha deciso di darsi un tempo entro il quale capire se la partecipazione del pubblico a decisioni istituzionali potesse dare esito positivo. Proprio per questo motivo all'interno della l. 69/2007 era stata inserita una clausola di abrogazione che comportava di fatto una vigenza di 5 anni della legge, scaduti i quali, in caso di riscontro positivo dell'operatività di tali strumenti, sarebbe stata emanata una nuova legge sulla falsariga della precedente. Data l'effettiva operatività degli strumenti introdotti, la Toscana, attraverso la legge 46/2013, ne ha

⁴⁷ Per approfondimenti si rimanda a G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere*, Giuffrè, 2010.

⁴⁸ Sul punto: M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazioni. A proposito di un recente di legge*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 7/1989, p. 5-24; R. Chieppa, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2010, p. 667-683.

⁴⁹ Per approfondimenti si veda: A. Valastro, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, 2016; V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, 2013; G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere*, Giuffrè, 2010; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2011; M. Ciancaglini, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, 2013, p. 157ss.

confermato la definitiva vigenza, apportando alcune modifiche all'istituto del dibattito pubblico, che è stato rimodellato sulla falsariga del *débat public* francese⁵⁰.

A livello nazionale si è più volte tentato di introdurre l'istituto del dibattito⁵¹. Tali tentativi si sono concretizzati grazie al d.lgs. 50/2016⁵² e s.m.i. (il nuovo Codice degli Appalti). Prima di entrare nel merito dell'istituto va precisato che ancora, ad oggi, la disciplina dell'istituto deve essere completata; l'articolo 22 del codice dei contratti

⁵⁰ Per approfondimenti sul tema della partecipazione negli ordinamenti regionali si vedano: V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, 2013, p.1-448; L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, 2013; G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere*, Giuffrè, 2010, p. 1-484; A. Valastro, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, 2016, p.1-250.

⁵¹ Da diversi anni in Italia si parla dell'introduzione del dibattito pubblico. Il Governo Monti il 30 ottobre 2012 presentò un disegno di legge rubricato "Norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio" dove prospettava l'introduzione della consultazione pubblica, strumento analogo al dibattito; in seguito il Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, creato dall'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, nella relazione finale del 12 aprile 2013 sottolineava l'esigenza di introdurre il dibattito prendendo ad esempio il *débat* francese; infine, sempre sulla falsa riga dei precedenti, c'è stato il ddl Realacci presentato il 14 maggio 2013.

⁵² L'articolo 22 d.lgs. 50/2016 rubricato "*Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico*", così come modificato dal d.lgs. 56 del 19 aprile 2017 prevede: "*Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.*

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono, altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

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

Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico".

(rubricato “Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico”), al secondo comma, rimanda ad un DPCM, da adottare entro un anno dall’entrata in vigore del codice stesso, la definizione delle opere da assegnare a dibattito, delle modalità di svolgimento e dei termini entro i quali la procedura va conclusa. Ad oggi, ancora, tale decreto non è stato emanato; tuttavia è possibile reperire informazioni circa quelle che saranno le linee guida nella stesura del DPCM nel sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁵³.

Lo schema del decreto, licenziato dal ministro Del Rio in occasione della conferenza del Mit “Connettere l’Italia. Strategie e risultati di una nuova stagione della mobilità”, prevede il dibattito pubblico obbligatorio per opere infrastrutturali e di architettura di una certa consistenza (tra i 200 e 500 milioni di euro a seconda della tipologia) e, indipendentemente dal valore, qualora ne venga fatta richiesta da: amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio e Ministeri); enti locali (un consiglio regionale, una provincia, una città metropolitana, un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno 100.000 abitanti); cittadini (almeno 50.000 elettori). Il proponente può infine decidere di aprire dibattito pubblico ogni volta che lo ritiene necessario.

Il dibattito, seguendo lo schema normativo, interviene nella fase di elaborazione del progetto di fattibilità e le risultanze del dibattito concorrono all’elaborazione di tale progetto; quest’ultimo aspetto è fondamentale, in quanto l’innesto del processo partecipativo nel processo decisionale, avviene quando ancora le alternative progettuali sono tutte possibili, potendosi così effettivamente parlare di partecipazione. Il dibattito dura quattro mesi, prorogabili di altri due in caso di comprovata necessità. Circa lo svolgimento, sono previsti incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti; inoltre è prevista la raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni ed istituzioni.

Un altro aspetto delicato è rappresentato dalla gestione del procedimento, o meglio, dall’individuazione del soggetto cui è affidato il compito di gestire il dibattito; lo schema prevede che il dibattito sia gestito da una figura indipendente che svolge autonomamente i propri compiti e coordina la sua attività con il proponente e con il Comitato di monitoraggio. Questo comitato, formato dagli enti locali direttamente coinvolti dall’intervento, assiste il proponente durante il procedimento ed ha il compito di: contribuire alla definizione delle modalità di svolgimento del dibattito; collaborare alla realizzazione del dibattito; risolvere i problemi che possono sopravvenire durante il procedimento; contribuire alla discussione circa la valutazione delle proposte emerse durante il dibattito.

Il responsabile del dibattito è selezionato dal proponente dell’opera attraverso procedure di evidenza pubblica; in particolare vengono invitati alla gara soggetti idonei

⁵³ La consultazione dello schema di decreto licenziato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Graziano Del Rio è consultabile nel sito www.mit.gov.it.

ricompresi in un elenco elaborato dalla Commissione Nazionale per il dibattito pubblico. Entro tre mesi dal termine del dibattito, il proponente deve presentare un dossier conclusivo contenente la decisione di realizzare o meno il progetto e le eventuali modifiche che decide apportare, oltre alla motivazione della decisione presa.

Presso il Ministero delle Infrastrutture è istituita la Commissione Nazionale per il dibattito pubblico formata da tredici componenti (due rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture; un rappresentante dei Ministeri dell'Ambiente, dei Beni Culturali, dello Sviluppo Economico, della Salute e della Giustizia; un rappresentante per la Conferenza Stato Regioni; un rappresentante per l'Unione delle Province Italiane; un rappresentante per l'ANCI). La Commissione: monitora il corretto svolgimento dei dibattiti, esprime raccomandazioni ed elabora linee guida, gestisce un sito internet con tutta la documentazione relativa ai vari dibattiti ed inoltre, ogni due anni, deve presentare alle camere una relazione sull'andamento dei dibattiti e proporre correttivi.

Trattandosi di una semplice proposta di regolamentazione, ogni ulteriore commento possibile sull'istituto sembra essere, ad oggi, prematuro. Il raffronto con la situazione pregressa, l'analisi dell'analogo istituto nell'ordinamento francese e l'esame della proposta nazionale fa sicuramente affermare che l'articolo 22 rappresenta per il nostro ordinamento un notevole passo in avanti compiuto per la democrazia partecipativa⁵⁴. Considerando che lo schema del decreto configura il dibattito pubblico italiano sul modello del *débat public* francese, qualora lo schema diventasse decreto sembrano sussistere le premesse affinché l'istituto abbia in Italia lo stesso successo riscosso in Francia.

ABSTRACT: Attraverso l'art. 22 d.lgs. 50/2016 (nuovo Codice degli appalti) è stato introdotto nell'ordinamento italiano il dibattito pubblico. Il dibattito pubblico prevede la

⁵⁴ Sullo sviluppo della democrazia partecipativa in Italia si veda: A. Valastro, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, 2016, p.1-250; D. Ungaro, *Eco - Governance. I costi della non partecipazione*, in R. Segatori (a cura di), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea, vol. II., Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Rubbettino, 2008, p. 175-189; L. Casini, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2007, p. 43-92; M. Spinuzzi, *L'inchiesta pubblica. (Quanto e come le decisioni amministrative e le politiche di partecipazione in materia ambientale conducono all'emersione degli interessi "deboli" e da questi sono orientate)*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario, comparato*, n. 12/2010, p.1-46; L. Carbonara, *Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale*, in *Giustizia amministrativa - Rivista di diritto pubblico*, n. 10/2012, p. 1-25; V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, 2013, p. 1-448; G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere*, Giuffrè, 2010, p. 1-484; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2011, p. 1-326; M. Ciancaglini, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, 2013, p. 157 ss.

WORKING PAPERS

partecipazione dei soggetti privati alle scelte delle istituzioni consentendo, di fatto, una notevole riduzione delle distanze tra decisore pubblico e soggetto destinatario della decisione stessa. Di seguito verrà definito il contesto all'interno del quale tale istituto si sviluppa, ovvero quello della democrazia partecipativa. Innanzitutto verranno individuate le caratteristiche che gli strumenti partecipativi devono necessariamente possedere per poter essere definiti tali; in secondo luogo si darà conto, seppur sinteticamente, del grande apporto dato alla democrazia partecipativa dalla Convenzione di Aarhus, atto che sancisce il dovere in capo agli stati di incoraggiare la partecipazione dei privati alle scelte pubbliche. Infine per poter comprendere appieno i margini di sviluppo del dibattito pubblico in Italia, prima di analizzare la normativa italiana, sarà necessario un raffronto con ordinamenti che da anni pongono in essere strumenti atti a realizzare la partecipazione dei privati alle scelte pubbliche ed in particolare l'attenzione sarà concentrata su alcune delle più importanti esperienze inglesi e francesi.

PAROLE CHIAVE: Democrazia partecipativa; dibattito pubblico; Convenzione di Aarhus; Inghilterra e Francia