

Dibattito pubblico e partecipazione dei portatori di interesse*.

Francesco Fabrizio Tùccari

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il dibattito pubblico come strumento di partecipazione democratica ai processi decisionali pubblici. 3. Il modello ispiratore: il *débat public* francese. 4. Il dibattito pubblico italiano. 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

La partecipazione dei portatori di interesse ai processi decisionali pubblici riguardanti la localizzazione e la realizzazione delle c.d. grandi opere –che già fin dall’antica Roma si manifestava nella consultazione delle popolazioni coinvolte, e che nelle attuali “società del rischio”¹ e “civiltà della conversazione”² va assumendo una sempre più avvertita rilevanza etico-sociale oltre che giuridica³– trova nell’ordinamento italiano una sistemazione, al momento non del tutto compiuta, nell’istituto del dibattito pubblico⁴.

* El presente trabajo corresponde a la exposición brindada en las IX Jornadas Ítalo Argentinas de Derecho Administrativo, organizadas por el Gobierno de la Provincia de Salta y la Asociación Ítalo Argentina de profesores de Derecho Administrativo, Salta, los días 6 y 7 de diciembre de 2017

¹ In argomento, cfr. Beck, Ulrich, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000.

² Sul tema, v. Craveri, Benedetta, *La civiltà della conversazione*, Milano, Adelphi, 2001.

³ Cfr. § 135 Lettera enciclica *Laudato si*, del Santo Padre Francesco, sulla Cura della Casa comune, in cui, sia pure con riferimento al diverso tema degli OGM (ma con considerazioni che sembrano potersi mutuare anche con riferimento al tema in esame), si legge “[...] occorre assicurare un dibattito scientifico e sociale che sia responsabile e ampio, in grado di considerare tutta l’informazione disponibile [...]. A volte non si mette sul tavolo l’informazione completa, ma la si seleziona secondo i propri interessi, siano essi politici, economici o ideologici. Questo rende difficile elaborare un giudizio equilibrato e prudente sulle diverse questioni, tenendo presenti tutte le variabili in gioco. È necessario disporre di luoghi di dibattito in cui tutti quelli che in qualche modo si potrebbero vedere direttamente o indirettamente coinvolti [...] possano esporre le loro problematiche o accedere ad una informazione estesa e affidabile per adottare decisioni orientate al bene comune presente e futuro”.

⁴ Sul dibattito pubblico, cfr., senza pretesa di completezza, Mansillon, Yves, “L’esperienza del ‘*débat public*’ in Francia”, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 101-114; Bobbio, Luigi, “Il dibattito pubblico sulle grandi

opere. Il caso dell'autostrada di Genova", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2010, 1, pp. 119-146; Bova, Caterina, "Gli istituti del *débat public* e dell' *enquête public* nell'ordinamento giuridico francese", in De Martin, Gian Candido, Bolognino, Daniela (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, CEDAM, 2010, pp. 211-247; De Santis, Valeria, "La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione", in *www.aic.it*, 2013, pp. 1-12; Vittori, Matteo, "Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere", in *www.amministrazioneincammino.it*, 2014, pp. 1-25; Averardi, Andrea, "Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 4, pp. 1173-1220; Pomatto, Gianfranco, "Tra conflitto e cooperazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere", in *Notizie di Politeia*, 2015, pp. 100-109; Rossi, Emanuele; Martinico, Giuseppe, "Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana", in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2015, 1-2, pp. 13-35; Pizzanelli, Giovanna, "Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche", intervento al convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo "Le misure di prevenzione della cattiva amministrazione: le garanzie procedurali", Pisa, 19 febbraio 2016, in *www.diritto-amministrativo.org*, pp. 1-8; Karrer, Francesco, Scognamiglio, Andreina, "*Débat public* all'italiana, ovvero come mutare nozioni senza innovare comportamenti", in *www.apertacontrada.it*, 2016, pp. 1-10; Karrer, Francesco; Scognamiglio, Andreina, "*Débat public, referendum* e la difficile composizione del dissenso alla realizzazione delle opere di rilevante impatto", in *www.apertacontrada.it*, 2016, pp. 1-2; Averardi, Andrea, "L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 4, pp. 505-510; Diana, Iacopo Luca, "La recente disciplina in tema di 'dibattito pubblico' sull'aggiudicazione di appalti e concessioni pubbliche (art. 22 d.lgs. 2016 n. 50)", in *Rivista giuridica sarda*, 2016, 3, pp. 111-135; Anselmi, Daniela, "Il dibattito pubblico: profili giuridici", in *www.astrid.it*, 2016, pp. 1-46; Anselmi, Daniela, "Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", *www.astrid.it*, 2016, pp. 1-11; Lewanski, Rodolfo, "Per le scelte di *siting* non basta il dibattito pubblico", in *Ecoscienza*, 2016, 3, pp. 28-29; Immordino, Maria, "Art. 22. Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico", in Esposito, Gianluca Maria (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, T. I, Torino, UTET, 2017, pp. 191-205; Di Gaspare, Giuseppe, "Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", in *www.amministrazioneincammino.it*, 2017, pp. 1-8; Bonomo, Annamaria, "Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici", in Garofalo, Domenico (a cura di), *Appalti e lavoro*, T. I, *Disciplina pubblicistica*, Torino, Giappichelli, 2017, 193 ss.; Molaschi, Viviana, "Il ruolo della partecipazione nella "società del rischio": "riflessione sugli strumenti partecipativi nei conflitti di prossimità", intervento tenuto nell'ambito del convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo "*Decisioni amministrative e processi deliberativi*", Bergamo, 6-7-ottobre 2017, i cui atti sono in corso di pubblicazione; Mastrodonato, Giovanna, "Decisioni amministrative e partecipazione nella disciplina degli appalti pubblici", intervento tenuto nell'ambito del convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, "*Decisioni amministrative e processi deliberativi*", cit., in *www.diritto-amministrativo.org*, pp. 1-18; Averardi, Andrea, "La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione: le ragioni del 'dibattito pubblico'", intervento tenuto nell'ambito del convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo "*Decisioni amministrative e processi deliberativi*", cit., pp. 1-12; Airolodi, Angela; Cini, Tatiana; Zucchetti, Roberto, "Introduzione del "dibattito pubblico", in Italia: motivi, obiettivi, rischi e proposte operative", in *www.certet.it*, 2017, pp. 1-41; Dell'Omarino, Michela, "Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano", in *www.diritti comparati.it*, 2017, pp. 1-19; Manzetti, Vanessa, "Il 'dibattito pubblico' nel nuovo codice dei contratti", in *www.federalismi.it*, 2018, pp. 1-34; Karrer, Francesco; Scognamiglio, Andreina, "Dibattito pubblico sul piano o sulla singola opera? La vicenda dell'aeroporto di Nantes ripropone il dilemma", in *www.apertacontrada.it*, 2018, pp. 1-2; Santiapichi, Xavier, "Al via il 'Dibattito pubblico' per le grandi opere", in *www.lexitalia.it*, 2018, pp. 1-5.

Preannunziato da iniziative legislative statali arretratesi *in itinere*⁵, anticipato da leggi regionali⁶, norme⁷ e prassi locali⁸, tale istituto ha trovato collocazione e disciplina, a livello statale, nel recente codice dei contratti pubblici⁹, nonché nella sottostante e non ancora vigente normativa regolamentare di attuazione¹⁰.

⁵ Cfr. d.d.l. 30-10-2012 “Norme e deleghe in materie di infrastrutture, trasporti e territorio” e della p.d.l. 9-5-2013 “Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche”. In argomento, cfr. Vittori, Matteo, “Dibattito pubblico anche in Italia”, cit., spec. pp. 15-21.

⁶ Cfr. l.r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46, “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione all’elaborazione delle politiche regionali e locali”. In argomento, De Santis, Valeria, “La nuova legge della Regione Toscana”, cit.; Rossi, Emanuele; Martinico, Giuseppe, “Dibattito pubblico”, cit.; Vipiana, Patrizia, “La democrazia deliberativa”, cit., spec. pp. 18-26, a cui si rinvia anche per la disamina delle iniziative regionali (Abruzzo, Campania, Liguria, Lombardia, Piemonte Sardegna) e provinciali (Trento) che si trovano ancora in fase prelegislativa.

⁷ Cfr. Art. 9^o, comma 4, statuto città metropolitana di Reggio Calabria; Art. 48 statuto comunale Piacenza; Art. 3^o regolamento comunale Genova sullo “Svolgimento del dibattito pubblico in merito alle opere rilevanti”.

⁸ Come nelle famose vicende della Gronda di Ponente a Genova (prima che venisse adottato il regolamento comunale richiamato nella nota precedente) e del Porto di Livorno, regolarmente richiamati da tutti gli autori citati a nota n. 5.

⁹ Cfr. Artt. 22 e 23, commi 5 e 11, D.lgs. 19 aprile 2016, N. 50, come modificato dal D.lgs. 19 aprile 2017, N. 56.

¹⁰ Cfr. schema di DPCM recante “Regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”, che, nel momento in cui il presente lavoro è già in bozze di stampa, è in attesa di adozione. Sul dibattito pubblico, cfr., senza pretesa di completezza, Mansillon, Yves, “L’esperienza del ‘*débat public*’ in Francia”, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 101-114; Bobbio, Luigi, “Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell’autostrada di Genova”, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2010, 1, pp. 119-146; Bova, Caterina, “Gli istituti del *débat public* e dell’*enquête public* nell’ordinamento giuridico francese”, in De Martin, Gian Candido, Bolognino, Daniela (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, CEDAM, 2010, pp. 211-247; De Santis, Valeria, “La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione”, in *www.aic.it*, 2013, pp. 1-12; Vittori, Matteo, “Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere”, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2014, pp. 1-25; Averardi, Andrea, “Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 4, pp. 1173-1220; Pomatto, Gianfranco, “Tra conflitto e cooperazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere”, in *Notizie di Politeia*, 2015, pp. 100-109; Rossi, Emanuele, Martinico, Giuseppe, “Dibattito pubblico e partecipazione nell’esperienza della Regione Toscana”, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2015, 1-2, pp. 13-35; Pizzanelli, Giovanna, “Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche”, intervento al convegno dell’Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo “Le misure di prevenzione della cattiva amministrazione: le garanzie procedurali”, Pisa, 19 febbraio 2016, in *www.diritto-amministrativo.org*, pp. 1-8; Karrer, Francesco, Scognamiglio, Andreina, “*Débat public* all’italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti”, in *www.apertacontrada.it*, 2016, pp. 1-10; Karrer, Francesco; Scognamiglio, Andreina, “*Débat public, referendum* e la difficile composizione del dissenso alla realizzazione delle opere di rilevante impatto”, in *www.apertacontrada.it*, 2016, pp. 1-2; Averardi, Andrea, “L’incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 4, pp. 505-510; Diana, Iacopo Luca, “La recente disciplina in tema di ‘dibattito pubblico’ sull’aggiudicazione di appalti e concessioni pubbliche (art. 22 d.lgs. 2016 n. 50)”, in *Rivista giuridica sarda*, 2016, 3, pp. 111-135; Anselmi, Daniela, “Il dibattito pubblico: profili giuridici”, in *www.astrid.it*, 2016, pp. 1-46; Anselmi, Daniela, “Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli

A rendere più articolato e complesso il quadro di riferimento così sommariamente descritto, sta la circostanza che al codice dei contratti pubblici ha fatto séguito ulteriore legislazione regionale su cui pende giudizio di costituzionalità per conflitto di attribuzione¹¹.

A tanto si aggiunga che l'istituto in esame, oltre ad essere ancora non operante nell'ordinamento dello Stato, ha trovato finora un'applicazione soltanto ridotta negli altri livelli di governo del territorio; ciò che in questa sede altro non permette che di delinearne le coordinate teoriche di fondo e di svolgere *de jure condendo* alcune non organiche considerazioni in ordine al possibile suo impatto sul sistema.

appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”, *www.astrid.it*, 2016, pp. 1-11; Lewanski, Rodolfo, “Per le scelte di *siting* non basta il dibattito pubblico”, in *Ecoscienza*, 2016, 3, pp. 28-29; Immordino, Maria, “Art. 22. Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico”, in Esposito, Gianluca Maria (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, T. I, Torino, UTET, 2017, pp. 191-205; Di Gaspare, Giuseppe, “Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2017, pp. 1-8; Bonomo, Annamaria, “Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici”, in Garofalo, Domenico (a cura di), *Appalti e lavoro*, T. I, *Disciplina pubblicistica*, Torino, Giappichelli, 2017, 193 ss.; Molaschi, Viviana, “Il ruolo della partecipazione nella ‘società del rischio’: riflessione sugli strumenti partecipativi nei conflitti di prossimità”, intervento tenuto nell’ambito del convegno annuale dell’Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo “*Decisioni amministrative e processi deliberativi*”, Bergamo, 6-7-ottobre 2017, i cui atti sono in corso di pubblicazione; Mastrodonato, Giovanna, “Decisioni amministrative e partecipazione nella disciplina degli appalti pubblici”, intervento tenuto nell’ambito del convegno annuale dell’Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo “*Decisioni amministrative e processi deliberativi*”, cit., in *www.diritto-amministrativo.org*, pp. 1-18; Averardi, Andrea, “La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione: le ragioni del ‘dibattito pubblico’”, intervento tenuto nell’ambito del convegno annuale dell’Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo “*Decisioni amministrative e processi deliberativi*”, cit., pp. 1-12; Airoidi, Angela, Cini, Tatiana, Zucchetti, Roberto, “Introduzione del ‘dibattito pubblico’ in Italia: motivi, obiettivi, rischi e proposte operative”, in *www.certet.it*, 2017, pp. 1-41; Dell’Omarino, Michela, “Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell’ordinamento italiano”, in *www.diritti comparati.it*, 2017, pp. 1-19; Manzetti, Vanessa, “Il ‘dibattito pubblico’ nel nuovo codice dei contratti”, in *www.federalismi.it*, 2018, pp. 1-34; Karrer, Francesco, Scognamiglio, Andreina, “Dibattito pubblico sul piano o sulla singola opera? La vicenda dell’aeroporto di Nantes ripropone il dilemma”, in *www.apertacontrada.it*, 2018, pp. 1-2; Santiapichi, Xavier, “Al via il ‘Dibattito pubblico’ per le grandi opere”, in *www.lexitalia.it*, 2018, pp. 1-5.

¹¹ Cfr. Art. 7° l.r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, “Legge sulla partecipazione”, impugnato dal Consiglio dei Ministri l’8-9-2017. Il ricorso, depositato il 20-9-2017, può leggersi in G.U., serie speciale, 15 novembre 2017, n. 46. Sulla l.r. Pugliese, Vipiana, Patrizia, “La democrazia deliberativa a livello regionale”, in *www.aic.it*, 2018, pp. 1-32, spec. pp. 19-23; sul conflitto di attribuzioni posto a fondamento della questione di legittimità costituzionale pendente davanti alla Consulta, cfr. Manzetti, Vanessa, “Il ‘dibattito pubblico’”, cit., spec. pp. 21-22.

2. Il dibattito pubblico come strumento di partecipazione democratica ai processi decisionali pubblici.

L'istituto del dibattito pubblico, la cui finalità consiste (anzitutto ma non soltanto) nella ricerca della formazione del consenso dei cittadini all'interno dei processi decisionali pubblici, e in particolare di quelli in materia di grandi opere infrastrutturali¹², o che piuttosto è funzionale al superamento del dissenso ad essi notoriamente connaturato¹³, viene studiato all'interno della risalente discussione sulla notoria multifattoriale crisi della democrazia politico-rappresentativa¹⁴ e sulla ritrovata attenzione per la democrazia diretta o semidiretta¹⁵.

In questa più ampia prospettiva il dibattito pubblico viene inteso quale terreno privilegiato di sperimentazione, insieme ad altri istituti affini¹⁶, di possibili modelli di democrazia

¹² In questo senso, può parlarsi di “scioglimento del nodo del consenso”, su cui v. Torchia, Luisa (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

¹³ Averardi, Andrea, “La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione”, cit.

¹⁴ Pertutti, Bifulco, Raffaele, “La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa”, in De Martin, Gian Candido, Bolognino, Daniela (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 313-326: “Di crisi della democrazia si parla non da oggi. Per un verso, è sufficiente ritornare ai punti fondamentali dell' acceso dibattito che, nel periodo della repubblica weimariana, si sviluppò intorno al tema per ritrovare già delineate le principali linee di critica e di difesa della democrazia rappresentativa” (p. 313); Bilancia, Paola, “Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo”, in *www.federalismi.it*, 2017, pp. 1-4: “[...] la crisi della democrazia rappresentativa” è “dovuta alle criticità del rapporto tra governanti e governati, alla debolezza della politica nell'affrontare grandi temi quali gli effetti della globalizzazione, del massiccio e incontrollato flusso migratorio, nonché delle ricadute della grave crisi finanziaria, economica e di conseguenza sociale che si è abbattuta sul mondo occidentale a partire dal 2007 e con sensibili ed evidenti difficoltà per i cittadini e le imprese, soprattutto dal 2009 ad oggi” (p. 1).

¹⁵ Per tutti, *Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo* (contributi di Bilancia, Paola, “Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica”; Caravita di Toritto, Beniamino, “I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne”; Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa e principio di realtà”; Balaguer Callejón, Francisco, “La democrazia rappresentativa e l'Unione europea”; Giupponi, Tommaso Francesco, “La ‘democrazia elettorale’ tra rappresentatività e governabilità”; Scuto, Filippo, “Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica”; Rivera, Ilaria, “Il ruolo di *internet* nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo”; Cavaglion, Giovanni, “La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale”; De Marco, Eugenio, “Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta”; Castorina, Emilio, “Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate”; Torre, Alessandro, “Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot. Il *monstrum* bifronte della sovranità”; Leyland, Peter, “Referendums and UK Constitution: Parliamentary Democracy versus the explosion of Popular Sovereignty”; Luther, Jörg, “Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche”; Papa, Anna, “‘Democrazia della comunicazione’ e formazione dell'opinione pubblica”; Pizzetti, Federico Gustavo, “L'istituto referendario tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Brevi considerazioni e spunti di riflessione alla luce di recenti vicende italiane e britanniche”; Dell'Atti, Lucia, “Sul *referendum* costituzionale. Apologia di uno strumento democratico”), tutti in *www.federalismi.it*, 2017.

¹⁶ Quali i bilanci partecipativi, le giurie civiche, le politiche pubbliche, le programmazioni, le pianificazioni e le progettazioni partecipate, soprattutto quelle nell'ambito di procedimenti riguardanti l'ambiente, il governo del territorio, l'economia e i servizi, le istruttorie e le inchieste pubbliche.

amministrativa, come quelli – a non voler considerare la c.d. democrazia liquida di derivazione baumaniana¹⁷ – della democrazia partecipativa¹⁸ e della democrazia deliberativa¹⁹.

Senza considerarne il rispettivo diverso contesto territoriale d'origine²⁰, che nel caso della democrazia partecipativa evoca la suggestiva immagine del “ritorno delle caravelle” verso l'Europa²¹, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa appaiono come modelli

¹⁷ Si tralascia il modello, se di modello si può parlare, della democrazia “liquida” (su cui v. Bauman, Zygmunt, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1999; Bauman, Zygmunt, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002; Bauman, Zygmunt, *Vita liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2006), trattandosi piuttosto di “un'espressione che indica il tentativo di superare la distinzione tradizionale tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta attraverso il principio di partecipazione”: così Tussi, Laura, *Declinazioni di democrazia*, in www.unimondo.org, 2018, pp. 1-4.

¹⁸ Per tutti, Allegretti, Umberto, “Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa”, in *Democrazia e diritto*, 2006, 1, pp. 7-13; Allegretti, Umberto, “Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti”, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 151-166; Allegretti, Umberto, “Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione”, in *Democrazia e diritto*, 2006, 4, pp. 71-79; Allegretti, Umberto, “Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa”, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, pp. 779-804; Allegretti, Umberto, “Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione”, in *Democrazia e diritto*, 2008, 2, pp. 175-217; Allegretti, Umberto, “La democrazia partecipativa nella ‘società liquida’ e nella crisi della democrazia”, in Deplano, Giancarlo (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pp. 17-30; Pubusa, Andrea, “La democrazia partecipativa. Nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?”, in *Diritto e processo amministrativo*, 2009, 4, pp. 895-916; Allegretti, Umberto (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010; De Martin, Gian Candido; Bolognino, Daniela (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit.; Azzariti, Gaetano, “Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali”, in www.costituzionalismo.it, 2010, pp. 1-7; Allegretti, Umberto, “Democrazia partecipativa”, voce, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 295-335; Atripaldi, Vincenzo, “Lo Stato, la Piazza e la ‘democrazia partecipativa’”, prefazione a Pigliaru, Antonio, *La piazza e lo Stato*, Nuoro, Il Maestrale, 2012, pp. 1-XIV.

¹⁹ Per tutti, Bosetti, Giancarlo; Maffettone, Sebastiano (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, LUISS University Press, 2004; Bobbio, Luigi, “La democrazia deliberativa nella pratica”, in *Stato e mercato*, 2005, 1, pp. 67-88; Pellizzoni, Luigi, “Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa”, in Pellizzoni, Luigi, *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, pp. 7-48; Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa”, in www.astrid.eu, 2009, pp. 1-10; Bifulco, Raffaele, “La teoria della democrazia deliberativa”, cit.; Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa”, voce, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 271-294; Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa e principio di realtà”, cit.; Floridia, Antonio, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci, 2013; Vipiana Perpetua, Piera Maria, “Democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: terminologia e inquadramento dogmatico e normativo”, relazione al Convegno “*Democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e démocratie de proximité*”, Alessandria, 7 maggio 2014, i cui atti sono in corso di pubblicazione; Vipiana, Patrizia, “La democrazia deliberativa a livello regionale”, cit.

²⁰ Le pratiche di democrazia partecipativa nascono nelle esperienze giuridiche sudamericane; le teorie deliberativiste, invece, maturano nelle esperienze giuridiche anglosassoni e nordamericane.

²¹ Sintomer, Yves; Allegretti, Giovanni, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse, 2013, p. 197; Allegretti, Umberto, “Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione”, cit., p. 185; De Santis, Valeria, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 69, nota n. 2.

similari ma non sovrapponibili, in quanto sono entrambe fondate sull'idea-forza-valore di cittadinanza attiva²², intesa quale partecipazione democratica²³ dei cittadini ai processi decisionali pubblici²⁴.

Partecipazione che l'una declina sul piano prettamente applicativo-operativo, su scala solitamente locale e con peso meramente eventuale sulla decisione finale²⁵; e che l'altra, muovendo dal concetto di deliberazione intesa non come atto ma come processo, ossia non come decisione ma come discussione e ponderazione inclusiva, informata e argomentata che precedono o comunque accompagnano la decisione²⁶, tende invece a costruire in

²² De Martin, Gian Candido; Bolognino, Daniela (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit.; Bartolini, Antonio; Pioggia, Alessandra, "Le cittadinanze amministrative: percorsi e prospettive dell'amministrazione dei diritti e dei doveri a 150 anni dall'adozione delle leggi di unificazione amministrativa", in Bartolini, Antonio; Pioggia, Alessandra (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in Ferrara, Leonardo; Sorace, Domenico (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 9-56; Timo, Matteo, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in *www.aic.it*, 2013, pp. 1-10, spec. 10.

²³ Con ciò mutuando tal quale la terminologia e la classificazione di Allegretti, Umberto, "Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni 'dopo' le circoscrizioni", in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, 2, pp. 193-214, spec. 200-204, il quale evidenzia che alla nozione concettuale di partecipazione vengono ricondotti almeno sette fenomeni diversi tra loro, quali la partecipazione indiretta alla vita politica delle istituzioni, attraverso il c. d. polo intermedio dei partiti; le pratiche di democrazia diretta; la democrazia corporativa o pluralistica; la partecipazione organica; la partecipazione cooperativa alle attività pubbliche alla stregua del principio di sussidiarietà; le forme di espressione spontanea della società civile; e infine la partecipazione in senso stretto, detta appunto partecipazione *democratica* o *popolare*, che, in forza del reciproco riconoscimento tra istituzioni e cittadini, legittima questi ultimi ad intervenire e ad agire nell'ambito di procedure pubbliche.

²⁴ Per tutti, Cassese, Sabino, "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 1, pp. 3-42; Pizzanelli, Giovanna, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, Giuffrè, 2010; *Partecipazione e processi decisionali pubblici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, 2 (con contributi di Allegretti, Umberto, "Modelli di partecipazione", cit.; Ciancaglini, Marco, "Tra democrazia partecipativa e concertazione"; Mengozzi, Alessandro, "Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto"; Ferri, Delia, "L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?"; Passalacqua, Michela, "Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni").

²⁵ Allegretti, Umberto, "Democrazia partecipativa", cit., p. 298.

²⁶ Bosetti, Giancarlo; Maffettone, Sebastiano, "Introduzione", in Bosetti, Giancarlo; Maffettone, Sebastiano (a cura di), *Democrazia deliberativa*, cit., pp. 5-9, spec. 7; Ginsborg, Paul, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006, spec. pp. 73 ss., richiama la duplice valenza semantica del sintagma anglofono *deliberation*, che può intendersi sia come discussione che come deliberazione, puntualizzandone l'idea-forza, che consiste "nell'arrivare alle decisioni coinvolgendo tutte le parti in causa o i loro rappresentanti. Il metodo utilizzato è il dibattito inserito in un contesto strutturato di collaborazione, basato su un'informazione adeguata e una pluralità di opinioni, con precisi limiti di tempo entro i quali pervenire a decisioni"; Bifulco, Raffaele, "Democrazia deliberativa", cit., p. 272, evidenzia come l'aggettivo *deliberativa* rappresenti "un adattamento al termine della lingua inglese *deliberation*. L'adeguamento è imperfetto in quanto "[...] il termine '*deliberation*' indica il processo attraverso il quale si esamina una questione prima di prendere una decisione, mentre in italiano *deliberazione* indica l'atto di prendere una decisione dopo aver esaminato gli argomenti favorevoli e contrari"; Bilancia, Paola, "Crisi nella democrazia rappresentativa", cit., p. 9, sottolinea "l'importanza del dibattito e delle argomentazioni delle posizioni (basandosi sul termine *deliberate* nella traduzione dall'inglese, ossia nel significato *prendere in considerazione*) tra i portatori di interesse (pubblici e privati)".

termini più generali e astratti²⁷, al fine di meglio disciplinarla e di farne confluire gli esiti nella determinazione finale, secondo il modello “‘forte’ (o chiuso)” di stampo habermasiano, ovvero, in aggiunta, di “trasferire il metodo deliberativo [...] all’interno delle istituzioni rappresentative”, secondo il modello “‘debole’ (o aperto)” di derivazione angloamericana²⁸.

Questi modelli di democrazia amministrativa sono fondati su di una concezione elastica del principio di sovranità popolare, che, letto in chiave con il principio di uguaglianza, viene colto nel momento dinamico del suo concreto esercizio anziché riguardato nella dimensione statica della sua astratta titolarità, per cui la volontà dei cittadini, che in quest’ordine di idee sono ben più e altro che semplici elettori, può formarsi anche al di fuori dei meccanismi della democrazia rappresentativa²⁹.

Tanto permette di istituire uno stretto collegamento tra società civile e istituzioni dei diversi livelli di governo del territorio³⁰, che il principio di autonomia-decentramento (in senso istituzionale e costituzionale) contribuisce non poco a rafforzare³¹.

Il tratto identitario e caratterizzante di tali modelli può ravvisarsi nella combinazione del principio della massima inclusione, proprio della democrazia partecipativa ma comune anche a quella deliberativa, con il suaccennato principio deliberativo, proprio di quest’ultima; e ciò nella prospettiva di una determinazione finale che, lungi dal potersi risolvere in una co-decisione pubblico/privata, restando essa strettamente riservata al polo istituzionale, sia comunque il più possibile condivisa o quantomeno pienamente consapevole dell’effettivo quadro dei sottostanti fatti e interessi pubblici e privati³².

L’utilizzo della procedimentalizzazione e il rispetto delle relative regole, che non convincono appieno i fautori del carattere sostanziale di questi modelli di democrazia, soprattutto di quella partecipativa³³, operano come strumento e tecnica che, secondo la ricostruzione assolutamente maggioritaria, sono gli unici realmente adatti ad assicurare la tenuta degli equilibri di sistema e, soprattutto, la coerenza con i modelli di democrazia politica³⁴.

²⁷ Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa”, cit., pp. 272 e 276-277, richiama, al riguardo, le figure dello “ideale normativo” e del “tipo regolativo”.

²⁸ Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa”, cit., p. 292.

²⁹ Allegretti, Umberto, “Modelli di partecipazione”, cit., p. 198.

³⁰ L’assunto è comune a tutti gli Autori citati in questo paragrafo, ai cui contributi perciò si rinvia.

³¹ Cfr. per tutti, in questo volume, Licciardello, Sebastiano, “Controlli sociali e nuovi modelli di legittimazione dell’amministrazione”.

³² Per tutti, Gambardella, Fortunato, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell’evidenza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 27 ss., spec. p. 34.

³³ Magnaghi, Alberto, “Dalla partecipazione all’autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale”, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 134-150, spec. p. 135-136.

³⁴ Per una prospettiva di sintesi, Bobbio, Luigi, “Dilemmi della democrazia partecipativa”, in *Democrazia e diritto*, 2006, 4, pp. 11-26.

Ed invero, queste caratteristiche della democrazia partecipativa e di quella deliberativa, pur dando luogo a differenti opinioni circa i loro reciproci rapporti, e in particolare su quale delle due ne sia il genere e quale la specie³⁵, non scalfiscono tuttavia la coralità dell' assunto secondo cui esse non costituiscono un terzo genere di democrazia, in quanto non si pongono come alternative o sostitutive rispetto ai modelli tradizionali della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta o semidiretta, ma piuttosto vanno ad affiancarle, integrandole e implementandole³⁶. E ciò vale in particolare rispetto alla democrazia rappresentativa, sull'assolutezza del cui primato tra le forme di Stato si registra unanimità di vedute³⁷, poiché a ritenere diversamente sorgerebbero “seri problemi di costituzionalità”³⁸.

La fisiologica interazione dei due modelli di democrazia amministrativa, tra loro e con la democrazia soprattutto rappresentativa, per un verso conferisce maggior forza e giuridicità alla democrazia partecipativa, le cui accennate caratteristiche spesso la confinano sul piano della prassi, per di più prevalentemente locale; per altro verso responsabilizza sia le istituzioni che i cittadini, rafforzando la legittimazione³⁹ e migliorando la qualità dei processi decisionali pubblici in generale e dell'azione amministrativa in particolare⁴⁰, con il risultato di contribuire a “democratizzare la democrazia”⁴¹, in perfetta linea di continuità con tutti i principi e i corollari, normo-genetici e non, di rango costituzionale e legislativo, che presiedono all'esercizio del pubblico potere.

Questa impostazione si può ritrovare appieno anche nell'istituto del dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali, che nel contesto ordinamentale di origine, quello francese⁴², viene ricondotto alla c.d. democrazia di prossimità, ufficialmente introdotta in quel sistema con L. N. 2002-276 del 27 febbraio 2002⁴³.

³⁵ A seconda delle tesi in campo, si tratterebbe di fenomeni in rapporto di genere a specie, secondo alcuni, della democrazia partecipativa rispetto alla democrazia deliberativa (Allegretti, Bobbio, Pellizzoni), secondo altri, all'opposto, di questa rispetto a quella (Bifulco).

³⁶ Per tutti, Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa”, cit., p. 9; Picerno, Rosalba, “Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva”, in De Martin, Gian Candido, Bolognino, Daniela (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 3-22, spec. 21-22; Bilancia, Paola, “Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa”, cit., p. 1.

³⁷ Cfr., per tutti, *Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*.

³⁸ Così De Santis, Valeria, “La nuova legge della Regione Toscana”, cit., p. 12.

³⁹ Secondo il c.d. modello della legittimazione inversa, su cui v. Torchia, Luisa, “Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa”, in Battini, Stefano; D'Auria, Gaetano; della Cananea, Giacinto; Franchini, Claudio; Massera, Alberto; Mattarella, Bernardo Giorgio; Napolitano, Giulio; Sandulli, Aldo; Torchia, Luisa; Vesperini, Giulio, *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 45-62.

⁴⁰ Gambardella, Fortunato, *Le regole del dialogo*, cit., pp. 27 ss.

⁴¹ Prendendo in prestito l'icastico titolo del noto lavoro, curato da de Sousa Santos, Boaventura, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Trina, Città Nuova, 2003.

⁴² Che a sua volta trae ispirazione dalle procedure consultive previste nell'ordinamento del Québec: in argomento, Di Gaspare, Giuseppe, “Il dibattito pubblico”, cit., p. 2.

⁴³ Morand Deviller, Jacqueline, “A proposito della ‘democrazia di prossimità’”, in *Diritto e società*, 2002, 4, pp. 595-607; Chabrot, Christophe; Benazzo, Antonella, “Nuove prospettive per la democrazia locale in Francia”, in *Il diritto della regione*, 2002, 6, pp. 867-900.

Ora, salvo a voler considerare la formula “democrazia di prossimità” come espressione di gergo che rimanda alla democrazia partecipativa o alla democrazia deliberativa *tout court*, con conseguente ascrivibilità del dibattito pubblico all’una⁴⁴ o all’altra⁴⁵, sembra che ci si trovi di fronte ad un fenomeno che, per un verso, postula in misura ancora maggiore rispetto a queste altre due quell’ accennato stretto collegamento tra società civile e istituzioni, soprattutto locali⁴⁶, e che, per altro verso, viene a maturare in un contesto ben più conflittuale⁴⁷, detto appunto “di prossimità”⁴⁸.

Tale dimensione di conflittualità spesso viene fatta discendere dalle sindromi più disparate, ritenute operanti tanto sul versante della pubblica amministrazione, quale espressione di un approccio di tipo verticistico e tecnocratico alle questioni infrastrutturali⁴⁹, quanto sul versante dei cittadini, quale espressione di posizioni spesso preconcepite e strumentali⁵⁰, icasticamente compendiate nella distinzione di fondo tra gli “interessati alla soluzione del conflitto” e gli “interessati al conflitto in quanto tale”⁵¹.

Detta dimensione, in realtà, può farsi risalire ad una serie di precise e reali concause⁵², quali l’ accennata crisi della democrazia rappresentativa; le caratteristiche intrinseche delle c.d. grandi opere infrastrutturali, considerate in sé⁵³ e in relazione al progresso tecnico-

⁴⁴ Blatrix, Cecile; Blondiaux, Loïc; Fourniau, Jean Michel; Hériard Du-Breuil, Bertrand; Lefevre, Rémi; Revel, Martine (a cura di), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007; Allegretti, Umberto, “Democrazia partecipativa”, cit., p. 296; Bifulco, Raffaele, “Democrazia deliberativa”, cit., p. 276; Bilancia, Paola, *Crisi nella democrazia rappresentativa*, cit., p. 9.

⁴⁵ Floridia, Antonio, *La democrazia deliberativa*, cit., 43; Vipiana, Patrizia, “La democrazia deliberativa”, cit., pp. 4 e 18.

⁴⁶ Oskian, Giulia, *Tocqueville e le basi giuridiche della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2014.

⁴⁷ Manzetti, Vanessa, “Il dibattito pubblico”, cit., p. 5.

⁴⁸ Averardi, Andrea, “Amministrare il conflitto”; cit., *passim*; Averardi, Andrea, “L’ incerta introduzione”, cit., p. 510; Averardi, Andrea, “La decisione”, cit., p. 2.

⁴⁹ Si tratta della nota sindrome DAD (*Decide, Announce, Defend*), per cui le decisioni, anziché essere costruite in maniera condivisa o quantomeno partecipata, vengono unilateralmente assunte, esternate e difese.

⁵⁰ Airoidi, Angela; Cini, Tatiana; Zucchetti, Roberto, “Introduzione del dibattito pubblico in Italia”, cit., pp. 7-11, fanno riferimento alla conosciutissima sindrome NIMBY (*Not In My Back Yard*), alle sue numerose varianti fondate su criteri spaziali, temporali e di competenza, nonché a quelle diverse forme di generalizzata e totale chiusura nei confronti di un dato progetto o di qualunque tipo di proposta insediativa che culminano nella c.d. sindrome BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*). In argomento, Torchia, Luisa, “La sindrome Nimby: alcuni criteri per l’ identificazione di possibili rimedi”, in Balassone, Fabrizio; Casadio, Piero (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d’ Italia, 2011, pp. 357-360.

⁵¹ Airoidi, Angela; Cini, Tatiana; Zucchetti, Roberto, “Introduzione del dibattito pubblico in Italia”, cit. pp. 7-14.

⁵² Per un’ analitica disamina delle cause dei conflitti legati alla localizzazione e alla realizzazione delle c.d. grandi infrastrutture, cfr. Vittori, Matteo, “Dibattito pubblico anche in Italia”, cit., pp. 1-4.

⁵³ Come la ricaduta dei costi delle infrastrutture esclusivamente sulle popolazioni locali e ridondanza, in tutto o in parte, dei benefici a favore di popolazioni diverse (c.d. carattere transcalare delle grandi opere), nonché la tendenziale irreversibilità degli interventi insediativi.

scientifico⁵⁴; la difficoltà, a volte insormontabile, di controbilanciare attraverso interventi compensativi l'impatto territoriale e socio-economico legato a tali caratteristiche intrinseche⁵⁵; le peculiarità geomorfologiche e storico-culturali dei territori d'insediamento; il problematico rapporto tra i diversi livelli istituzionali di governo del territorio e tra essi, in particolare quelli locali, e le popolazioni interessate dalle scelte infrastrutturali⁵⁶; gli interrogativi e dubbi sull'effettiva utilità pubblica dell'intervento, spesso forieri di accesi contrasti che si traducono in ferma opposizione all'opera, quando non perfino al modello di società e di economia da cui essa promana.

3. Il modello ispiratore: il *débat public* francese.

Il riferimento all'ordinamento francese e alla democrazia di prossimità nonché ai relativi conflitti rimanda a una sintetica disamina delle dinamiche evolutive degli assetti del dibattito pubblico in quel sistema giuridico⁵⁷, che ne ha visto la nascita e lo sviluppo nel settore-sonda dell'ambiente tra il 1995 e il 2017 quale risposta alle problematiche ad essi collegate.

Più in particolare, dopo alcune sostanziali anticipazioni tra il 1983 (Legge N. 83-630 del 12 luglio, c.d. *Loi Bouchardeau*) e il 1992 (circolare 15 dicembre, c.d. *Circulaire Bianco*), l'introduzione dell'istituto in quel sistema è avvenuta nel 1995 (Legge N. 95-101 del 2 febbraio, c.d. *Loi Barnier*), a cui hanno fatto seguito cinque importanti interventi normativi: il primo nel 2000 (ordinanza n. 2000-914 del 18 settembre, con cui è stato approvato il *Code de l'Environnement*) con funzione di riordino e unificazione della normativa precedente; il secondo nel 2002 (mediante la richiamata Legge 2002-276 del 27 febbraio) con funzione di aggiornamento in conseguenza della Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale; il terzo nel 2005 (Legge costituzionale N. 2005-205 del 1° marzo, c.d. *Charte de l'Environnement*, ritenuta estensibile dalla giurisprudenza anche ai progetti in materia urbanistico-territoriale) con funzione di

⁵⁴ Come l'incertezza scientifica e conoscitiva, che per un verso non incoraggia la ricerca di soluzioni alternative di più ridotto impatto e per altro verso spinge verso soluzioni sempre più complicate e provvisorie.

⁵⁵ Spesso anche perché tali interventi mirano a fornire una contropartita per l'accondiscendenza all'intervento da parte delle pubbliche amministrazioni e delle popolazioni locali o, meglio, di alcuni portatori di interessi qualificati.

⁵⁶ Derivante, dal lato della pubblica amministrazione, dall'inefficacia di strumenti e tecniche di coordinamento infrastrutturale (intese, accordi di programma e conferenze di servizi), dal massiccio ricorso a logiche emergenziali e al sistematico utilizzo di poteri derogatori, dalla scarsa pubblicità e trasparenza dei procedimenti amministrativi, nonché da sempre più frequenti situazioni di conflitto di competenze (a causa di funzioni che si intersecano) e di conflitto d'interesse (originato dalla ricorrente sovrapposizione di ruoli tra loro incompatibili); e, dal lato dei cittadini, ad un generale atteggiamento di "attesa e critica" anziché di collaborazione e cooperazione.

⁵⁷ Cfr., oltre agli scritti richiamati nella nota n. 4, Bruti Liberati, Eugenio; Dessì, Nicola, "Semplificazione amministrativa e disciplina della partecipazione procedimentale", in Luther, Jörg; Vipiana Perpetua, Piera Maria (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *Polis working papers*, 208, 2013, pp. 49-61.

costituzionalizzazione della normativa ambientale; il quarto nel 2010 (Legge N. 2010-788 del 12 luglio, c.d. *Loi Grenelle 2*) con funzione di potenziamento delle procedure di consultazione dei cittadini; il quinto tra il 2016 e il 2017 (ordinanza del Ministro Ambiente N. 2016-660 del 3 agosto e decreto del Primo Ministro n. 2017-626 del 25 aprile) con funzione di ripensamento dell'istituto in conseguenza delle criticità emerse nella sua concreta applicazione⁵⁸.

Per effetto di questi interventi le linee portanti del sistema francese si possono così compendiare, anche ai fini di un rapido confronto incrociato con quelle che al momento caratterizzano l'ordinamento italiano:

- il *débat public*, prima ancora che su progetti di opere infrastrutturali, si svolge, sulla falsariga della procedura di valutazione ambientale strategica, su piani e su programmi strutturali di livello nazionale e territoriale⁵⁹;

- quanto ai progetti, rilevano le caratteristiche e il valore dell'intervento, rimanendo invece indifferente la natura pubblica o privata del soggetto proponente;

- il *débat public* è obbligatorio o facoltativo a seconda delle soglie di valore dell'intervento proposto e, nel caso in cui il dibattito sia facoltativo e superi determinate soglie di valore, sussiste comunque l'obbligo minimo di pubblicazione del progetto;

- l'organizzazione logistica del *débat public* è affidata ad una Commissione nazionale che ha carattere di autorità amministrativa indipendente con funzioni di informazione e vigilanza, mentre lo svolgimento del singolo dibattito, che riguarda l'opportunità dell'intervento e le sue caratteristiche e quindi ha luogo rispetto a progetti non definitivi, è affidata a una Commissione particolare che redige un *dossier* informativo preliminare rispetto al quale sono ammessi, in funzione di controinformazione, i c.d. *cahiers d'acteurs*;

- il dibattito, che salvo proroga deve svolgersi entro quattro mesi, è a forma libera allo scopo di non comprimerne la portata;

- al termine del dibattito, la Commissione nazionale redige due documenti (resoconto e bilancio) al fine di valutarne lo svolgimento e senza entrare nel merito del progetto;

- la decisione finale, che è discrezionale e comprende anche la possibilità di modificare la localizzazione o le caratteristiche dell'intervento o di rinunciarvi del tutto (c.d. opzione zero), deve essere congruamente motivata, in special modo nel caso in cui disattenda, sia pure in parte, gli esiti del dibattito;

- dopo la chiusura del dibattito e prima dell'approvazione del progetto definitivo è possibile avviare un'*enquête public* al fine di apportare eventuali modifiche al progetto, le quali tuttavia possono essere di solo dettaglio, richiedendosi altrimenti, nel caso in cui

⁵⁸ Sulle criticità del *débat public* nell'esperienza francese, cfr., in particolare, Karrer, Francesco; Scognamiglio, Andreina, "Débat public all'italiana", cit., spec. pp. 4 ss.

⁵⁹ Sembra opportuno segnalare che in Francia è in corso una discussione sull'opportunità di anticipare ulteriormente l'operatività del dibattito pubblico alla fase di elaborazione delle politiche pubbliche di sviluppo del territorio.

dovessero rendersi necessarie od opportune variazioni di portata sostanziale, una nuova *enquête public*, le cui risultanze tuttavia il proponente non è vincolato a prendere in considerazione⁶⁰;

- gli atti della fase partecipativo-consultiva non sono di regola sindacabili dal giudice che, eccezione fatta per ciò che concerne la determinazione di aprire o di non aprire il dibattito, può conoscere soltanto della decisione finale⁶¹.

4. Il dibattito pubblico italiano.

Ispirato al *débat public* francese, il dibattito pubblico italiano, per come disciplinato nella legislazione statale, rivela però una propria fisionomia già a partire dal diverso ambito settoriale di applicazione, che è appunto quello dei contratti pubblici.

Ciò sembra spiegare perché, se la richiamata Convenzione di Aarhus rimane pur sempre un riferimento imprescindibile⁶², la matrice sovranazionale dell'istituto viene convenzionalmente individuata nella direttiva 24/2014/UE sugli appalti pubblici, il cui 122 *considerando*, interpretato assiologicamente, consente, anche al di là e al di fuori di una procedura di ricorso, un controllo sociale diffuso sulla fase procedimentale e negoziale dei contratti per la realizzazione di opere pubbliche⁶³; impostazione, questa, che si ritrova nella normativa nazionale di recepimento della direttiva europea⁶⁴, da cui è scaturito il codice dei contratti pubblici, in una prospettiva che è stata estesa al contrasto di fenomeni di *lobbying*, corruzione e criminalità organizzata⁶⁵.

Richiamando quanto detto in precedenza sull'introduzione del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano⁶⁶, può qui aggiungersi che esso viene convenzionalmente ascritto al più ampio fenomeno della partecipazione procedimentale e visto come una sorta di succedaneo, sebbene sul solo versante settoriale dei contratti pubblici, dell'istruttoria pubblica⁶⁷, che tuttavia ha finalità più conoscitive che non partecipative, che non a caso è affidata alla stessa amministrazione decidente e che, pur se contemplata nell'originario testo della Commissione Nigro, non è stata poi inserita nel corpo della L. N. 241/1990.

⁶⁰ In argomento, Bova, Caterina, "Gli istituti del *débat public* e dell'*enquête public*", cit., pp. 213-247.

⁶¹ Cfr. Cassese, Sabino, "La partecipazione dei privati", cit., spec. pp. 7-11, a cui si rinvia anche per i richiami giurisprudenziali, il quale evidenzia come sul punto il sistema francese sia improntato al modello della separazione, che comporta una vera e propria "immunità" della pubblica amministrazione.

⁶² Mastrodonato, Giovanna, "Decisioni amministrative", cit., spec. pp. 3-6.

⁶³ Immordino, Maria, "Art. 22", cit., spec. pp. 193-197; Pizzanelli, Giovanna, "Ascolto degli interessi", cit., spec- pp. 2-5.

⁶⁴ Cfr. Art. 1°, comma 1, lett. *ppp*) e *qqq*), l. 28 gennaio 2016, n. 11.

⁶⁵ Immordino, Maria, "Art. 22", cit., spec. pp. 193-197; Pizzanelli, Giovanna, "Ascolto degli interessi", cit., spec- pp. 2-5.

⁶⁶ V. *supra*, § 1.

⁶⁷ Averardi, Andrea, "La decisione amministrativa", cit., spec. pp. 2 e 11.

Il dibattito pubblico, oltre ad essere collocato nel prisma della partecipazione, viene inteso anche quale strumento idoneo a migliorare la progettazione, a ridurre il contenzioso e a contenere i tempi e i costi di realizzazione delle infrastrutture legati alla condizione di conflittualità a cui si è accennato (c.d. “costi del non fare” o del “fare in ritardo” o “del non completare”)⁶⁸, che incidono negativamente, soprattutto in questa difficile fase congiunturale, sull’efficienza e sulla competitività dei vari sistemi-Paese⁶⁹ e, da qui, sul PIL e sul capitale sociale e territoriale⁷⁰.

Donde l’importanza di una disciplina atta a garantire l’efficacia e l’effettività dell’istituto in esame, che non sembrerebbe propriamente esser quella, peraltro minimale, contenuta nel codice dei contratti pubblici, il quale infatti si limita a intervenire su quattro versanti, prevedendo: la pubblicazione sul profilo del committente, con pari evidenza, dei progetti e degli esiti del dibattito⁷¹; la valutazione degli stessi in uno alle osservazioni raccolte in sede di predisposizione del progetto definitivo e la loro discussione in conferenza di servizi⁷²; lo sdoppiamento del progetto di fattibilità tecnico-economica nel documento delle alternative, oggetto del dibattito pubblico, e in quello di sviluppo, da porre a base del successivo livello di progettazione⁷³; la facoltà di porre i costi del dibattito pubblico a carico della stazione appaltante “a cui accede la progettazione”⁷⁴.

Per il resto, così come in altri casi, il codice rimanda⁷⁵, con scelta ritenuta opinabile⁷⁶, a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, come già detto al momento non ancora vigente, a cui è affidata la regolamentazione degli aspetti più rilevanti e di dettaglio, quali l’individuazione degli interventi da sottoporre a dibattito pubblico obbligatorio, le modalità di svolgimento, i termini di conclusione e le forme di monitoraggio sull’applicazione dell’istituto medesimo.

⁶⁸ In questo senso è il prescritto parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo recante “Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione”, da cui è poi scaturito il D.lgs. N. 50/2016 (Cons. St., Comm. spec., 1° aprile 2016, n. 855, in www.giustizia-amministrativa.it).

⁶⁹ Anselmi, Daniela, “Il dibattito pubblico”, cit., p. 46, sottolinea che “l’urgenza e l’importanza di individuare misure efficaci che aiutino, da un lato, il Paese a colmare il gap infrastrutturale e, dall’altro ad attirare investimenti esteri, passano necessariamente da un’attività di ascolto e mediazione sociale, di talché il dibattito pubblico può ben assolvere a questa funzione al fine di trovare un punto di sintesi e di equilibrio solo a volte apparentemente contrapposti”.

⁷⁰ Sul punto sia consentito rinviare a Tuccari, Francesco Fabrizio, “Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale”, in De Giorgi Cezzi, Gabriella; Portaluri, Pier Luigi (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in Ferrara, Leonardo; Sorace, Domenico (a cura di) *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, Firenze University Press, 2016, II, pp. 59-82, spec. p. 60.

⁷¹ Cfr. Art. 22, comma 1, D.lgs. N. 50/2016.

⁷² Cfr. Art. 22, comma 4, D.lgs. N. 50/2016.

⁷³ Cfr. Art. 23, comma 5, D.lgs. N. 50/2016.

⁷⁴ Cfr. Art. 23, comma 11, D.lgs. N. 50/2016.

⁷⁵ Cfr. Art. 22, commi 2 e 3, D.lgs. N. 50/2016.

⁷⁶ Cons. St., Comm. spec., n. 855/2016, cit.; Relazione AGCM presentata al Parlamento il 16-5-2017.

Tale stato di cose può già riscontrarsi sul piano concettuale, in quanto il codice non contiene la definizione giuridica di dibattito pubblico, limitandosi ad un fugace accenno d'esordio ad una non meglio precisata "consultazione"⁷⁷, mentre è soltanto lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a qualificarlo come "processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e le soluzioni progettuali di opere, progetti o interventi"⁷⁸; sintagma, questo di "processo", di carattere evidentemente non tecnico, che non può che evocare la sistematica del procedimento amministrativo e far pensare al dibattito pubblico come a un vero e proprio subprocedimento.

Riguardo poi agli interventi assoggettabili a dibattito pubblico, l'ordinamento italiano, a differenza di quello francese, segue un'impostazione di tipo soggettivistico fondata sulla natura pubblica del proponente (amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore), il che potrebbe escludere gli interventi che provengano da soggetti diversi⁷⁹; e ciò è tanto più evidente ove si consideri che invece nel settore dell'ambiente, ai fini della valutazione d'impatto ambientale, vengono sottoposte a consultazione civica, che può svolgersi nella forma dell'inchiesta pubblica⁸⁰, anche le opere private⁸¹.

L'ambito oggettivo di applicazione del dibattito pubblico risulta ulteriormente ridotto dalla previsione di casi di esclusione dell'applicabilità dell'istituto⁸², che nella fattispecie particolare degli interventi di completamento potrebbe dar luogo a pratiche elusive⁸³, nonché dalla fissazione di soglie di valore, soprattutto se d'importo elevato⁸⁴, quale discrimine tra dibattito da attivarsi obbligatoriamente d'ufficio e dibattito da attivarsi obbligatoriamente soltanto su richiesta di parte⁸⁵.

⁷⁷ Cfr. Art. 22, comma 1, D.lgs. N° 50/2016.

⁷⁸ Cfr. Art. 2°, comma 1, lett. a), schema di DPCM.

⁷⁹ Anselmi, Daniela, "Il dibattito pubblico", cit., p. 3, fa riferimento ai "privati tenuti all'osservanza del codice, o comunque ai soggetti non rientranti tecnicamente nel concetto di 'amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori'". La discussione più accesa, in merito, ha riguardato il mancato inserimento, nella versione iniziale dello schema di d.p.c.m., delle infrastrutture energetiche (centrali, gasdotti, trivelle, impianti nucleari e chimici), sulle quali si sono registrate le più numerose e rilevanti occasioni di conflitto e di contenzioso. L'VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, nella seduta del 20 febbraio 2018, ha espresso parere favorevole sullo schema di DPCM, condizionandolo, tra l'altro, all'"inserimento delle infrastrutture energetiche tra le opere da sottoporre a dibattito pubblico".

⁸⁰ In argomento, per tutti, v. Casini, Lorenzo, "L'inchiesta pubblica. Analisi comparata", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 1, pp. 43-92.

⁸¹ Cfr. Artt. 24 e 24-bis D.lgs. 3 aprile 2006, N. 152, come modificato dal D.lgs. 16 giugno 2017, N. 104.

⁸² Cfr. Art. 3°, comma 5, schema di DPCM.

⁸³ Anselmi, Daniela, "Lo stato di attuazione", cit., pp. 4-5 e 10, riguardo al frazionamento dell'opera in lotti funzionali necessitato dalla mancanza di copertura finanziaria sull'intero intervento.

⁸⁴ Così come rilevato da Cons. St., Comm. spec., 12 febbraio 2018, n. 359 nell'esprimere il prescritto parere sullo schema di DPCM.

⁸⁵ Cfr. Art. 3°, commi 1, 2 e 3, e Allegato 1 schema di DPCM.

Quest'ultimo incontra anche le critiche di quanti paventano che esso, quando non provenga da soggetti istituzionali, ma dipenda esclusivamente dal numero dei cittadini elettori istanti⁸⁶, possa dar adito a iniziative meramente strumentali rivolte soltanto a prendere tempo ovvero a creare le condizioni per un successivo conflitto di prossimità⁸⁷. E nondimeno sembra opportuno ribadire come i modelli di democrazia partecipativa e deliberativa, di cui il dibattito pubblico costituisce espressione, siano contraddistinti proprio dal superamento della considerazione del cittadino come semplice elettore⁸⁸; con la conseguenza che, se la limitazione a tale condizione soggettiva può farsi discendere da intuibili esigenze di certezza fondate sul collegamento con i territori interessati dall'insediamento infrastrutturale, non può tuttavia sottacersi la scelta effettuata dalla legislazione regionale, che appare più in linea con i canoni della democrazia partecipativa e deliberativa, di riconoscere la legittimazione a instare per l'apertura del dibattito anche in capo ad altri soggetti⁸⁹.

Un ulteriore aspetto di criticità del dibattito a istanza di parte, così come di quello facoltativo⁹⁰, consiste nel fatto che la loro indizione può avvenire anche in un momento successivo a quello della presentazione del progetto di fattibilità, purché non “oltre l'avvio della progettazione definitiva”⁹¹. Tale previsione espone tanto l'uno quanto l'altro al rilievo d'illogicità, che viene ravvisata nell'averne il legislatore disciplinato il rapporto con i livelli di progettazione in maniera meno rigorosa di quanto invece non abbia fatto per il dibattito obbligatorio⁹². E ciò viepiù considerando che è proprio nella elaborazione del progetto di fattibilità, ed in particolare nel nevralgico passaggio dal documento delle alternative progettuali a quello di sviluppo, che di regola prende corpo in maniera tendenzialmente stabile la scelta riguardante la localizzazione e le caratteristiche dell'opera infrastrutturale; con il conseguente rischio di far dequotare la portata dell'eventuale dibattito pubblico a una mera formalità o comunque di rendere più difficoltosa l'assunzione di determinazioni di tenore diverso.

La previsione codicistica di apertura senza limiti del dibattito pubblico ai “portatori d'interesse” *tout court*⁹³, da leggersi in chiave con le disposizioni sull'accesso civico⁹⁴, mentre rispetta il principio inclusivo proprio della democrazia partecipativa, può tuttavia comportare il rischio della polverizzazione del dibattito pubblico e della sostanziale ingestibilità

⁸⁶ Cfr. Art. 3°, comma 3, lett. *d*) ed *e*), schema di DPCM.

⁸⁷ Anselmi, Daniela, “Lo stato di attuazione”, cit., pp. 2-3.

⁸⁸ V. *supra*, § 2.

⁸⁹ Cfr. Art. 8°, comma 3, lettera *e*), L.r. Toscana N. 46/2013, cit., che riconosce la legittimazione a chiedere l'apertura del dibattito pubblico, tra gli altri, in capo ad “almeno lo 0,1 per cento dei residenti che hanno compiuto sedici anni, anche organizzati in associazioni e comitati; a tal fine si considera l'intera popolazione regionale, come definita dall'ultimo censimento”: sul punto, cfr. De Santis, Valeria, “La nuova legge della Regione Toscana”, cit., p. 6; Rossi, Emanuele; Martinico, Giuseppe, “Dibattito pubblico e partecipazione”, cit., p. 26; Vipiana, Patrizia, “La democrazia deliberativa”, cit., pp. 18-20.

⁹⁰ Cfr. Art. 3°, comma 4, schema di DPCM.

⁹¹ Cfr. Art. 5°, comma 1, schema di DPCM.

⁹² Anselmi, Daniela, “Lo stato di attuazione”, cit., p. 6.

⁹³ Cfr. Art. 22, comma 1, D.lgs. N. 50/2016.

⁹⁴ Immordino, Maria, “Art. 22”, cit., p. 193; Bonomo, Annamaria, “Il dibattito pubblico”, cit., p. 203.

della successiva conferenza di servizi. Rischio che peraltro era stato già segnalato in fase prelegislativa⁹⁵, anche alla stregua della richiamata normativa di recepimento della direttiva 2014/24/UE, che limitava tale partecipazione ai “portatori qualificati di interessi”⁹⁶ e alle “comunità locali dei territori interessati”⁹⁷, e che evidentemente in questa prospettiva autorizzava il legislatore delegato a istituire il Registro degli interessi e dei contatti e l’Elenco dei portatori d’interesse⁹⁸, dei quali tuttavia nel codice dei contratti pubblici non vi è traccia.

Altro aspetto centrale nevralgico dell’intero sistema riguarda la garanzia di terzietà nell’impostazione e nello svolgimento del dibattito pubblico, questione che il codice non affronta affatto.

Più di qualche interrogativo al riguardo è suscitato dallo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in cui al pari del sistema francese è prevista una Commissione nazionale per il dibattito pubblico⁹⁹, che però, a differenza di quel sistema e della legislazione regionale italiana che vi si rifà¹⁰⁰, non è concepita come autorità indipendente ma piuttosto come organo con funzioni e compiti di coordinamento e monitoraggio dei singoli dibattiti¹⁰¹. A tanto si aggiunga che è la stessa amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore proponente l’intervento a designare il Coordinatore per “la progettazione e la gestione del dibattito pubblico”¹⁰², che nel (solo) caso in cui tali attività “si configurino come appalti di servizi” viene individuato attraverso procedura di evidenza pubblica¹⁰³.

Gli interrogativi suscitati da questa impostazione, che sembra avvicinare il dibattito pubblico all’istruttoria pubblica, sembrano prendere ulteriore corpo laddove il dibattito venga messo a confronto con il differente istituto dell’inchiesta pubblica, che invece, oltre ad avere finalità conoscitive (almeno nella sua versione puristica) anziché partecipative¹⁰⁴, è contraddistinta dalla presenza di una figura soggettiva esterna che ne cura e ne monitora l’andamento¹⁰⁵, apparendo perciò più idonea che non il dibattito pubblico ad offrire ben maggiori garanzie di terzietà.

⁹⁵ Cons. St., Comm. spec., N. 855/2016, cit.

⁹⁶ Cfr. Art. 1°, comma 1, lett. *ppp*) L. N. 11/2016.

⁹⁷ Cfr. Art. 1°, comma 1, lett. *qqq*) L. N. 11/2016.

⁹⁸ Immordino, Maria, “Art. 22”, cit., pp. 204-205.

⁹⁹ Cfr. Art. 4° schema di DPCM.

¹⁰⁰ Cfr. Art. 3° L.r. Toscana N. 46/2013.

¹⁰¹ Mastrodonato, Giovanna, “Decisioni amministrative”, cit., p. 15.

¹⁰² Cfr. Art. 6°, comma 1, schema di DPCM.

¹⁰³ Cfr. Art. 6°, comma 3, schema di DPCM. A tale procedura “non possono comunque partecipare soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una Provincia o di una Città metropolitana ove la stessa opera è localizzata” (Art. 6°, comma 5).

¹⁰⁴ Ciò che accomuna l’inchiesta pubblica all’istruttoria pubblica. Sul punto, per tutti, v. Casini, Lorenzo, “L’inchiesta pubblica”, cit., spec. pp. 82-83.

¹⁰⁵ Ciò che differenzia l’inchiesta pubblica dall’istruttoria pubblica. Sul punto, per tutti, v. Casini, Lorenzo, “L’inchiesta pubblica”, cit., p. 83. Levi, Franco, ne *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1967, p. 38, evidenziava come sia “opportuno riservare l’espressione inchiesta a quelle indagini, per il compimento delle quali viene costituito un organo apposito dalla pubblica autorità”.

Il punto maggiormente problematico dell'intera disciplina del dibattito pubblico sembra tuttavia risiedere nel peso che vi ha la partecipazione dei cittadini, considerando che essi non possono avere alcuna voce nella predisposizione del progetto definitivo e neppure nella successiva conferenza di servizi.

La conferenza di servizi, infatti, è istituzionalmente deputata al confronto, tra le sole pubbliche amministrazioni che vi siedono, sulla realizzabilità dell'intervento sotto il duplice profilo tecnico e amministrativo, nella prospettiva di darvi corso, eventualmente apportandovi modifiche inessenziali, anziché in quella di riconsiderarlo *funditus* o di rinunciarvi del tutto¹⁰⁶.

Pertanto, a meno che non si verifichino queste ultime due eventualità, che sono più che altro sulla carta in quanto dipendenti dalla volontà dello stesso soggetto proponente, basterà, al fine di disattendere in tutto o in parte gli esiti del dibattito pubblico, richiamarne le risultanze e confutarle con adeguata motivazione; la quale ben potrà fondarsi anche sulle logiche peculiari e ad alto tasso di politicità che contraddistinguono il pubblico interesse sotteso alle scelte infrastrutturali e che lo fanno prevalere sugli altri interessi in giuoco¹⁰⁷.

Donde la quasi certezza della definitiva approvazione dell'intervento, che può dar adito all'insorgere di conflitti e di contenziosi ulteriori, anche da parte di coloro i quali hanno partecipato al dibattito, con il conseguente rischio di veder vanificati gli obiettivi che attraverso l'istituto in esame si intendono conseguire.

Proprio con riferimento alla conferenza di servizi sembra potersi registrare, semmai, una timida quanto embrionale apertura al metodo deliberativo, ravvisabile nella disposizione che vuole che in questa sede vengano discussi "gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte in sede di predisposizione del progetto definitivo"¹⁰⁸.

Ora, se è vero che l'operatività del metodo deliberativo in conferenza di servizi è stata fin qui esclusa per trarne un possibile argomento a supporto della tesi che nega la natura di organo collegiale della conferenza stessa¹⁰⁹, sembra tuttavia ancora troppo presto, e forse anche troppo poco, per ritenere che tale apertura sia di per sé sufficiente a porre in dubbio la concezione oramai prevalente, che identifica nella conferenza di servizi un modulo esclusivamente procedimentale¹¹⁰.

¹⁰⁶ Di Gaspare, Giuseppe, "Il dibattito pubblico", cit., pp. 7-8.

¹⁰⁷ Secondo una tendenza ordinamentale introdotta dalla nota L. 21 dicembre 2001, N. 443 (c.d. legge obiettivo).

¹⁰⁸ Cfr. Art. 22, comma 4, D.lgs. N. 50/2016, cit.

¹⁰⁹ Cfr., tra le tante e per tutte, Cons. St., sez. VI, 30 gennaio 2004, n. 316; *contra*, sulla conferenza di servizi come organo collegiale straordinario, distinto e differenziato dalle singole amministrazioni che vi siedono, Cons. St., sez. VI, 18 marzo 2004, N. 1443; Tar Liguria, sez. I, 22 luglio 2005, N. 1080; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 5 marzo 2013, N. 502, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹⁰ Cfr., tra le tante e per tutte, Corte cost., 16 febbraio 1993, N. 62; Id., 19 marzo 1996, N. 79; Id., 11 luglio 2012, N. 179, tutte in www.cortecostituzionale.it; Cons. St., sez. IV, 8 luglio 1999, N. 1193; Id., sez. V, 29 gennaio 2002, N. 491; Id., sez. V, 8 maggio 2007, N. 2107; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 12 marzo 2012, N. 1406, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

5. Considerazioni conclusive.

L'attuale disciplina statale del dibattito pubblico, dunque, garantisce l'informazione, la consultazione e il coinvolgimento dei cittadini¹¹¹ sotto forma di "ascolto degli interessi"¹¹², ossia di un "*notice and comment*"¹¹³ che, lungi dal dar luogo ad una reale cooperazione¹¹⁴ o condivisione¹¹⁵, sembra riecheggiare la nota frase, pronunciata da Ethelbert Talbot in occasione dei Giochi olimpici di Londra del 1908 e ripresa da Pierre de Frédy de Coubertin, secondo cui ciò che importa è partecipare.

Con tutte le cautele del caso, trattandosi di normativa ancora *in itinere*, come tale perfettibile, sarà soprattutto l'applicazione concreta a far comprendere se l'istituto del dibattito pubblico, al di là delle commendevoli intenzioni del legislatore, non sia destinato a risolversi in un vuoto simulacro, ossia in un formalistico aggravio procedimentale, foriero di conflittualità e litigiosità ulteriori, nonché di inutile e perfino dannoso ritardo dell'epilogo di una storia nella sostanza già scritta.

E allora, se "fien li fatti [...] che solveranno questo enigma forte"¹¹⁶, non può che essere considerata con favore l'opportunità, ravvisata da più parti¹¹⁷, di introdurre nello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la previsione di un periodo di sperimentazione dell'istituto, in esito alla quale soltanto potrà dirsi se la partecipazione alle scelte infrastrutturali attraverso il dibattito pubblico debba essere intesa come "questione più politica che istituzionale"¹¹⁸, ovvero se essa non richieda anche un ulteriore intervento normativo che, oltre a metterne a punto la disciplina alla luce dei possibili aspetti di criticità esaminati in precedenza, si faccia carico anche di altre più ampie problematiche "di scenario", come ad esempio quella del coordinamento, da cui non sembra potersi prescindere, tra normativa statale e normative regionali¹¹⁹ nonché tra il dibattito pubblico e l'inchiesta pubblica prevista dalla legislazione settoriale in materia di ambiente¹²⁰.

¹¹¹ Lewanski, Rodolfo, "Per le scelte di *siting* non basta il dibattito pubblico", cit., p. 29, il quale propone la seguente "scala della partecipazione" e le "relative promesse": informare—"vi teniamo informati"; consultare—"vi ascoltiamo, abbiamo bisogno dei vostri commenti e informazioni"; coinvolgere—"le vostre opinioni sono tenute in considerazione, ma senza impegno"; cooperare—"abbiamo bisogno delle vostre opinioni; ci impegniamo a tenerne conto".

¹¹² Riprendendo il titolo del citato contributo di Pizzanelli, Giovanna, "Ascolto degli interessi".

¹¹³ Bonomo, Annamaria, "Il dibattito pubblico", cit., pp. 206-207.

¹¹⁴ Secondo la scala della partecipazione elaborata da Lewanski, Rodolfo, "Per le scelte di *siting* non basta il dibattito pubblico", cit., p. 29.

¹¹⁵ Emblematica, in questo senso, sembra l'impostazione di Manzetti, Vanessa, "Il 'dibattito pubblico'", cit., p. 5, che individua la ragion pratica del dibattito pubblico nel condurre "a una decisione *lato sensu* condivisa (ovvero condivisa anche nelle ipotesi di 'non condivisione', dato il ricorso ad una adeguata e dettagliata motivazione)".

¹¹⁶ Alighieri, Dante, *La Divina Commedia*, con note di P. Costa, II (Purgatorio, Canto XXXIII, versi 49-50), Napoli, Stabilimento Tipografico del Tramater, 1849, p. 259.

¹¹⁷ L'opportunità di prevedere un periodo di sperimentazione dell'istituto è stata ravvisata, nel rendere i prescritti pareri sullo schema di d.p.c.m., sia da Cons. St., Comm. spec., N. 359/2018, cit., sia dall'VIII Commissione parlamentare (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati nella seduta del 20 febbraio 2018.

¹¹⁸ Giannini, Massimo Severo, *Diritto amministrativo*, cit., Milano, Giuffrè, 1993, T. II, p. 159.

¹¹⁹ Manzetti, Vanessa, "Il 'dibattito pubblico'", cit., pp. 18-22.

¹²⁰ Santiapichi, Xavier, "Al via il 'Dibattito pubblico'", cit., p. 3.