

## LA DECLINAZIONE DEMOCRATICA DELL'AMMINISTRAZIONE: LE DECISIONI PARTECIPATE NEL CAMPO DELLE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI

*Sommario: 1. Sovranità popolare, cittadinanza partecipativa, processi decisionali inclusivi. – 2. La partecipazione come fattore di democraticità delle scelte infrastrutturali. – 3. Il nodo della partecipazione nella localizzazione delle opere di pubblica utilità. – 4. La dimensione inclusiva dei processi decisionali per disinnescare i «conflitti di prossimità». – 5. La cauta democraticità delle decisioni di interesse generale nel campo infrastrutturale. – 6. Considerazioni finali.*

### 1. Sovranità popolare, cittadinanza partecipativa, processi decisionali inclusivi

La dimensione democratica del potere sancita nella Carta costituzionale che attribuisce al popolo la sovranità e fondata sul concetto di rappresentanza politica<sup>1</sup> versa da tempo in una crisi profonda e sempre più accentuata<sup>2</sup>. Una crisi le cui cause sono molteplici e riconducibili, nel loro insieme, alla perdita di fiducia dei cittadini nella capacità dei canali tradizionali della democrazia rappresentativa di interpretare principi e valori dello Stato sociale.

L'incapacità dei partiti politici (e, in genere, dei corpi intermedi) di assolvere alle funzioni di mediazione e filtro delle istanze sociali, la diffusa sfiducia nella classe politica<sup>3</sup> alimentata da fenomeni corruttivi dei quali spesso sono protagonisti i suoi esponenti<sup>4</sup>, la dipendenza dei Governi nazionali dai vincoli derivanti da organizzazioni sovranazionali e interna-

---

\* Professore aggregato di diritto amministrativo, Ricercatore confermato di diritto amministrativo (SSD: IUS/10).

<sup>1</sup> N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, p. 37 ss.

<sup>2</sup> A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in ID. (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 1 ss.

<sup>3</sup> N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009, p. 50, la quale sottolinea come «in questi anni di crisi della rappresentanza democratica, il divorzio dalla società rende i rappresentanti un'oligarchia autoreferenziale e dominatrice, indifferente e proterva».

<sup>4</sup> R. SCIARRONE (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, Donzelli, 2017.

zionali, gli effetti della globalizzazione, della recessione economica e dell'immigrazione che non trovano una adeguata risposta, generano disagio e senso di smarrimento nei cittadini che non riescono più a identificarsi nelle istituzioni politiche elettive.

Il concetto di sovranità popolare<sup>5</sup> risulta vacuo in una epoca nella quale i luoghi del potere reale non coincidono con le sedi democratiche<sup>6</sup>, restando all'esterno del circuito politico-rappresentativo<sup>7</sup>. Ciò si coglie anche nella tendenza alla eccessiva semplificazione dei processi decisionali che appaiono estranei alle complesse logiche di una democrazia reale, anche in conseguenza della marginalizzazione delle istituzioni rappresentative.

La delegittimazione dei tradizionali luoghi della rappresentanza stimola il ricorso a nuove e più intense forme di partecipazione dal basso, non limitate al momento elettorale della scelta dei rappresentanti<sup>8</sup> o all'impiego degli strumenti della democrazia diretta nelle forme della «democrazia della rete» o della «democrazia elettronica»<sup>9</sup> – favorite dallo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>10</sup>, in una società sempre più digitale e globale<sup>11</sup> –, ma in grado di assicurare stabili e differenti momenti di interlocuzione, interazione e dialogo tra cittadini e istituzioni<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985.

<sup>6</sup> In proposito, C. CROUCH, *Post-democracy*, London, 2000, *Postdemocrazia* (trad.it.), a cura di C. PATERNÒ, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 6, osserva che «le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi, la massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico (...) e la politica viene decisa in privato dall'interazione tra i governi eletti e le élite che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici».

<sup>7</sup> T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997.

<sup>8</sup> A. SEN, *La democrazia degli altri, Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Milano, Mondadori, 2005, p. 7 ss., il quale rileva come la democrazia debba favorire un vero e proprio dibattito pubblico che non si limiti al coinvolgimento dei cittadini nel momento elettorale, ma debba estendersi a tutte le possibili occasioni nelle quali essi possano essere partecipi effettivamente di un confronto sulle questioni sottese al governo della collettività.

<sup>9</sup> Su tale vasta tematica, A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. soc.*, 1995, p. 399 ss.; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3/2003, p. 465 ss.; ID., *La "democrazia digitale" (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, p. 71 ss.; A. VALASTRO, *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, in M. NISTICO, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione. Atti del Convegno, Pisa, 21 e 22 novembre 2013*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 246 ss.

<sup>10</sup> Sul destino della democrazia in un'epoca nella quale le nuove tecnologie ridisegnano i luoghi della politica, S. RODOTA', *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, il quale illustra le implicazioni della cd. «democrazia continua» che si snoda attraverso la rete, secondo logiche apparentemente inclusive dando luogo a una partecipazione multiforme ai processi politici e alle questioni pubbliche.

<sup>11</sup> T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5/2017, p. 657 ss.; nonché, F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015. P. LEVY, *Verso la cyberdemocrazia*, in A. TURSI, D. DE KERCKHOVE (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, Apogeo, 2006, p. 3 ss., giunge ad ipotizzare una nuova sfera pubblica composta da arene virtuali nelle quali verranno adottate tutte le principali decisioni sia nella sfera legislativa, sia in quella amministrativa.

<sup>12</sup> S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017. Sull'importanza della partecipazione per mantenere e implementare principi e valori di ordinamenti di democrazia pluralista e sociale, proiettando l'individuo in una dimensione comunitaria e sociale, P.L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa. La nuova vera via*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

La partecipazione popolare al dibattito pubblico<sup>13</sup> si ritiene che alimenti e rafforzi il principio democratico e si riconnetta al principio di uguaglianza sostanziale, laddove l'art. 3, comma 2, Cost. impone ai pubblici poteri di rimuovere ogni ostacolo che pregiudichi l'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese<sup>14</sup>.

In questa prospettiva si registra già da tempo<sup>15</sup> la diffusione di moduli decisionali pubblici<sup>16</sup>, normativi e amministrativi, improntati non più alla sola rappresentanza<sup>17</sup>, ma orientati verso forme di democrazia deliberativa<sup>18</sup>, democrazia partecipativa<sup>19</sup> e democrazia diretta<sup>20</sup>.

In questo quadro si colloca la nuova concezione di cittadinanza partecipativa<sup>21</sup> che amplia la relazione diretta tra cittadini e poteri pubblici, ponendo le condizioni per consentire ai primi di intervenire nelle scelte di interesse generale e avanzare considerazioni e proposte<sup>22</sup>, concorrendo al benessere collettivo.

---

<sup>13</sup> E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, 3/2016, p. 493 ss.

<sup>14</sup> 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, II – Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 513 ss.

<sup>15</sup> Sull'evoluzione della normazione sulla partecipazione dei diversi interessi coinvolti nell'azione amministrativa e sull'insostituibilità dell'apporto partecipativo dei cittadini per giungere a soluzioni provvedimenti più eque, A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo degli anni '80, Atti del 30° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 1984*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 155 ss.

<sup>16</sup> V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. Sulla tale vasta tematica, L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, 58/2007, p. 45 ss.; L. BOBBIO, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Esi, 2004.

<sup>17</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, consultabile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2017.

<sup>18</sup> R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa: Nuovi orizzonti per la politica*, consultabile su [www.aggiornamentisociali.it](http://www.aggiornamentisociali.it), 12/2007; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 271 ss. Sugli istituti di democrazia deliberativa e sulle relative problematiche, L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in ID. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, p. 7 ss.

<sup>19</sup> Come è noto, l'espressione designa un complesso ed eterogeneo insieme di procedure pubbliche nelle quali i cittadini possono intervenire nei relativi processi decisionali ed interagire con le istituzioni rappresentative, su cui U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 295 ss.; ID., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, 1/2011. Sui tratti distintivi della democrazia partecipativa rispetto alla democrazia deliberativa, sia consentito rinviare a F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, *ivi*, 2/2016.

<sup>20</sup> E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 147 ss. Sull'incidenza nell'ordinamento giuridico degli strumenti di democrazia diretta, M. LUCIANI, *Art. 75. La formazione delle leggi*. Tomo I, 2. *Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2005.

<sup>21</sup> V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010, p. 94 ss.

<sup>22</sup> E. CASSETTA, *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 3 ss.

La cittadinanza partecipativa non è collegata al possesso di requisiti formali o giuridici, oppure all'appartenenza a una determinata comunità o area territoriale, costituendo una evoluzione della partecipazione democratica<sup>23</sup> – intesa come partecipazione elettorale o referendaria –, concretandosi in una più intensa presenza dei cittadini nell'attività istituzionale dei pubblici poteri<sup>24</sup>.

È ampia convinzione che democrazia politica e democrazia amministrativa sono processi contigui, in quanto «non è solo che la democraticità dell'amministrazione sia richiesta perché la democrazia sia piena, essa non vi è affatto – se non in forme preliminari e parziali – se anche l'amministrazione non è ordinata democraticamente»<sup>25</sup>.

È considerato un dato acquisito che la democraticità di un ordinamento giuridico non si misura soltanto con il grado di partecipazione raggiunto nel circuito politico-rappresentativo, ma anche all'interno dell'organizzazione amministrativa<sup>26</sup> e nel suo funzionamento<sup>27</sup>.

Nel contesto pubblico ai soggetti istituzionali che amministrano si usa contrapporre gli amministrati<sup>28</sup>. Una relazione che è stata descritta come fondata su un «paradigma bipolare»<sup>29</sup>, articolata su due poli distinti e antagonisti in cui l'uno si trova in una posizione di preminenza rispetto all'altro. Secondo questa impostazione, l'amministrazione si presenta con il volto autoritario<sup>30</sup>, imponendo le sue decisioni ai cittadini<sup>31</sup>.

Nel versante amministrativo è in atto ormai da tempo una regressione del modello autoritativo<sup>32</sup> delle decisioni pubbliche<sup>33</sup>, con la progressiva affermazione di processi decisionali partecipativi nei quali i cittadini cessano di essere meri destinatari delle scelte di interesse generale, contribuendo in vario modo alla loro adozione.

---

<sup>23</sup> M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del convegno di studio per celebrare la casa editrice Cedam nel 1° centenario dalla fondazione (1903-2003)*, Padova 19, 20, 21 giugno 2003, Padova, Cedam, 2004, p. 181 ss.

<sup>24</sup> U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1/2011.

<sup>25</sup> ID., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, V, c. 205.

<sup>26</sup> Sulla rappresentazione dell'organizzazione pubblica con una delle «forme» costituzionali nelle quali si esprime la sovranità popolare, L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Dir. econ.*, 1/2019, p. 43 ss.

<sup>27</sup> S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, Esi, 2011, p. 21.

<sup>28</sup> S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 601 ss.

<sup>29</sup> IVI, pp. 601-602.

<sup>30</sup> S. PERONGINI, *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo*, in ID. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Atti del convegno, Salerno 14-15 novembre 2014, Torino, Giappicchelli, 2017, p. 1 ss., p. 10, il quale sottolinea che «il provvedimento amministrativo non è più la sintesi della dialettica fra autorità e libertà, perché non è più espressione della sovranità. (...) La Costituzione rende recessivo il momento dell'autorità nella dinamica relativa all'esercizio del potere».

<sup>31</sup> A. ROMANO, *Riflessioni dal Convegno: autoritarità, consenso e ordinamento generale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, Annuario 2011, L'atto autoritativo. Convergenze e divergenze tra ordinamenti*, Atti del Convegno Annuale, Bari, 30 settembre-1 ottobre 2011, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 363 ss.

<sup>32</sup> B. G. MATTARELLA, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 2000. V. pure, A. LOLLI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 15 ss.

<sup>33</sup> A. ROMANO TASSONE, *Esiste l'atto autoritativo della pubblica amministrazione? (in margine al recente convegno dell'AIPDA)*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 759 ss.

La partecipazione (in senso formale e sostanziale)<sup>34</sup> viene considerata un elemento essenziale dell'azione pubblica e, quindi, anche dei procedimenti volti all'emanazione di provvedimenti autoritativi<sup>35</sup>, precludendo all'amministrazione pubblica «di ridefinire la rappresentazione procedimentale degli interessi, superando quella manifestata come interesse proprio» dai privati partecipanti<sup>36</sup>.

In questa prospettiva, le disposizioni della legge generale sul procedimento amministrativo dedicate agli atti a contenuto generale<sup>37</sup>, dotati o meno di natura normativa, che hanno funzioni e obiettivi differenti rispetto a quelli dei provvedimenti singolari, vengono intese non come esclusione delle garanzie procedurali ivi previste, ma come rinvio alle discipline speciali proprie di ciascuna funzione<sup>38</sup>.

A tale impostazione corrisponde il superamento della tradizionale dicotomia autorità-libertà, elaborata in dottrina e che ha trovato ampia critica in studi autorevoli nei quali si è respinta la concezione autoritaria della pubblica amministrazione, teorizzando l'amministrazione paritaria o la limitazione della posizione di supremazia del soggetto pubblico, in termini di unilateralità e non autoritarità<sup>39</sup> dell'esercizio del potere<sup>40</sup>. Questa stessa impostazione sottintende una inversione dei due ordini libertà-autorità<sup>41</sup>, laddove il primo si

---

<sup>34</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2019, p. 1 ss.

<sup>35</sup> Secondo l'insegnamento di M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 417 ss., la definizione di atto autoritativo rappresenta il punto di rilevanza costituzionale di una disciplina di diritto pubblico, cui è sottoposta l'amministrazione pubblica che voglia esercitare i poteri speciali a essa conferiti dalla legge.

<sup>36</sup> R. CAVALLO PERIN, *Atto autoritativo e diritto amministrativo*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, cit., p. 17 ss., p. 23.

<sup>37</sup> Il riferimento è, in particolare, agli artt. 3, 13 e 24 l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Gazzetta ufficiale* n. 192 del 18 agosto 1990.

<sup>38</sup> M. COCCONI, *Garanzie procedurali e atti amministrativi a contenuto generale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2018, p. 129 ss., p. 130; nonché, ID., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, Cedam, 2010.

<sup>39</sup> Sempre sulla nozione di atto autoritativo, M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 157 ss., pp. 160-161 (su cui D. SORACE, *Per una voce "atto amministrativo"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, p. 747 ss.; nonché, R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 4-5); E. CASSETTA, *Provvedimento e atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 243 ss.

<sup>40</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118 ss.; ID., *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, p. 807 ss.; ID., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, p. 66 ss.; ID., *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, Giuffrè, 1992; ID., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994 (su cui F. MERUSI, *Diritti fondamentali e amministrazione (o della "demarchia" secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 543 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Il "nuovo cittadino" di Feliciano Benvenuti tra diritto e utopia*, *ivi*, 2008, p. 313 ss.; F. SAITTA, *Il procedimento amministrativo "paritario" nel pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Amministrare*, 3/2011, p. 457 ss.). Nella medesima prospettiva, U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965; nonché, G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968, e ID., *Amministrazione e Costituzione*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 455 ss.

<sup>41</sup> A. ANGIULI, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *A proposito del gradualismo e superamento delle dicotomie: una metafora e un binomio da invertire*, in *Dir. econ.*, 3/2019, p. 13 ss., pp. 22-23. In questa ottica, gli AA. riconducono, in via di principio, tutti i procedimenti a evidenza pubblica al concetto di libertà sul presupposto che «l'autolimita dell'Amministrazione o il limite voluto dalla normativa anzitutto comunitaria impediscono che l'autore

riconnette all'origine del potere amministrativo<sup>42</sup> che risiede nella volontà popolare che in democrazia esercita la sovranità<sup>43</sup>.

La ricerca di modelli decisionali inclusivi e risultati condivisi non si pone più in una visione soltanto garantista e difensiva di interessi individuali<sup>44</sup> nell'ambito di un rapporto «conflittuale» tra singolo e poteri pubblici<sup>45</sup>, bensì come partecipazione dei cittadini ai processi decisionali<sup>46</sup> nell'ottica del conseguimento del bene comune<sup>47</sup>.

La partecipazione concepita non già come semplice presenza di singoli e gruppi sociali nell'arena pubblica, ma come coinvolgimento dei cittadini nelle procedure per l'adozione di decisioni di interesse generale.

---

del progetto oggettivamente migliore, offerente per giunta della più conveniente proposta economica, un soggetto portatore di libertà, venga tralasciato e superato da un altro concorrente, presentatore di un progetto non competitivo (...)).»

<sup>42</sup> Sull'inquadramento del potere amministrativo nell'ordinamento costituzionale, V. CERULLI IRELLI, *L'Amministrazione "costituzionalizzata" e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 88 ss. Circa la legittimazione democratica dell'autorità derivante dall'appartenenza della sovranità al popolo L.R. PERFETTI, *Discrezionalità amministrativa e sovranità popolare*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, cit., p. 119 ss., p. 136.

<sup>43</sup> G. PRETEROSSÌ, *Le metamorfosi del nesso autorità-libertà*, *ivi*, p. 191 ss. Al riguardo, A. ANGIULI, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *A proposito del gradualismo e superamento delle dicotomie: una metafora e un binomio da investire*, cit., p. 22, osservano che «è soltanto (...) da un fatto di esercizio di libertà che può sorgere ed essere successivamente accolto il provvedimento dell'autorità, il suo intervento nettamente orientato e rivolto verso una realizzazione conforme al principio di libertà». Sulle implicazioni dell'autoritarità in rapporto al rispetto delle posizioni di libertà, F. TRIMARCHI BANFI, *L'atto autoritativo*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 665 ss. Sull'ambiguità della nozione di imperatività del provvedimento amministrativo, B.G. MATTARELLA, *Atto autoritativo, funzione, procedimento*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, Annuario 2011, L'atto autoritativo. Convergenze e divergenze tra ordinamenti*, cit., p. 23 ss. Sul diritto pubblico come diritto dell'autorità (e, quindi, come veicolo di privilegio) e, al contempo, della funzione, volto a giuridicizzare il potere e ad accrescere le garanzie, C. MARZUOLI, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 393 ss.

<sup>44</sup> La giurisprudenza costituzionale e quella amministrativa sono costanti nel ritenere che la partecipazione costituisce principio generale dell'ordinamento giuridico, correlato con i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento. Il principio di partecipazione si ritrova, anche se in forme diverse, in altri ordinamenti giuridici, tra i quali quello europeo. La partecipazione nasce come forma di tutela anticipata rispetto a quella giurisdizionale e «confina» con il principio di difesa dell'amministrato nei confronti dell'amministrazione (M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 41 ss.). A partire dalla seconda metà del secolo scorso, l'originaria funzione di difesa e di garanzia si è arricchita di un approccio collaborativo con gli amministrati (S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13 ss.), contribuendo in termini conoscitivi al processo di assunzione della decisione pubblica (M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 225 ss.). Il principio di partecipazione, quindi, ha subito ulteriori sviluppi, assurgendo a strumento di apertura alla democrazia nell'amministrazione e di legittimazione della decisione (G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 220). In tale accezione la partecipazione produce anche un effetto di «diluizione del potere» (M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 835 ss.) che è proprio del modello dell'amministrazione condivisa (G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117/118, p. 29 ss.).

<sup>45</sup> M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1 ss.

<sup>46</sup> Sul significato di partecipazione, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., osserva che il concetto di «partecipante» a una attività sottintende un soggetto estraneo all'organizzazione chiamata a svolgerla, mentre in realtà questa estraneità non è mai assoluta nel caso di partecipazione all'attività dei pubblici poteri, poiché in una democrazia il cittadino non può considerarsi a essa estraneo.

<sup>47</sup> F. GIGLIANI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir., Agg.*, IV, Milano, Giuffrè, 2000, p. 943 ss.

La prospettiva partecipativa si traduce in nuovi paradigmi<sup>48</sup> fondati su una diversa relazione tra organizzazioni pubbliche e cittadini strutturata secondo logiche differenti da quelle consuete<sup>49</sup>, a garanzia dell'imparzialità dell'amministrazione e della soluzione più adeguata<sup>50</sup>.

## 2. La partecipazione come fattore di democraticità delle scelte infrastrutturali

La declinazione democratica dell'amministrazione attraverso la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici assume particolare rilevanza nei procedimenti per la localizzazione e realizzazione di grandi opere infrastrutturali aperti all'intervento dei cittadini, sia di quelli titolari di una posizione qualificata e differenziata, sia del *quivis de populo* appartenente all'area territoriale interessata dal progetto<sup>51</sup>. Quella contemporanea è stata definita l'era del dissenso<sup>52</sup> tanti e ripetuti sono i «no» espressi dalle comunità locali interessate da interventi infrastrutturali e insediamenti prioritari<sup>53</sup>.

Lo sviluppo di infrastrutture viarie, energetiche, per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, per le telecomunicazioni, come pure la realizzazione di insediamenti produttivi, continua a registrare in Italia difficoltà e ritardi di ogni genere. Contestazioni, opposizioni, proteste delle collettività locali nei confronti di iniziative, pubbliche e private, di rilevante impatto sul territorio sono pressoché all'ordine del giorno e diffuse in modo capillare sull'intera penisola<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 58.

<sup>49</sup> Sul principio di sovranità popolare e sulla sua declinazione/attuazione nell'amministrazione, G. SOBRINO, *Sovranità popolare, amministrazione e giurisdizione*, in *Dir. costituzionale*, 1/2018, p. 137 ss.

<sup>50</sup> Circa la stretta correlazione fra imparzialità dell'amministrazione, buon andamento della sua azione e partecipazione del cittadino alle sue scelte, M. NIGRO, *Relazione introduttiva*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del Convegno. Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 3 ss.

<sup>51</sup> Cfr. R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2/2017, p. 209 ss.

<sup>52</sup> Così si intitola anche la ricerca dell'Osservatorio *Nimby Forum* 2017/2018, XIII edizione, consultabile su [www.nimbyforum.it](http://www.nimbyforum.it). Il progetto *Nimby Forum* si occupa di censire periodicamente le opere di pubblica utilità che subiscono contestazioni in Italia.

<sup>53</sup> Questa è la definizione che si rinviene nell'art. 200, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*, in *Gazzetta ufficiale* n. 91 del 19 aprile 2016, suppl. ord. n. 10, varato in attuazione delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2014/23/UE, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, n. 2014/24/UE, *sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE*, e n. 2014/25/UE, *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 94 del 28 marzo 2014. La formulazione di cui all'art. 1, comma 1, della previgente c.d. *legge obiettivo* (l. 21 dicembre 2001, n. 443, in *Gazzetta ufficiale*, n. 299 del 27 dicembre 2001, suppl. ord. n. 279) faceva riferimento alle «infrastrutture pubbliche e private e (...) insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese». Sul mancato conseguimento dei risultati attesi dalla disciplina derogatoria e acceleratoria contenuta nella c.d. *legge obiettivo*, L. PARDI, *Infrastrutture e insediamenti prioritari*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Commentario di dottrina e giurisprudenza*, II, Torino, Utet, 2017, p. 2339 ss., p. 2344 ss.

<sup>54</sup> I risultati dell'Osservatorio *Nimby Forum* 2017/2018 danno conto che in Italia, nel 2017, sono stati 317 gli impianti contestati (dei quali 80 contestati per la prima volta), con un apprezzabile decremento rispetto al 2016, anno in cui erano stati censiti 359. Tale diminuzione – come precisa l'Osservatorio – non è collegata



Il rifiuto delle popolazioni locali per interventi che provocano profondi mutamenti ambientali, sociali, economici descrive un fenomeno ampio e complesso – etichettato con l’acronimo *Nimby*<sup>55</sup> ormai entrato nell’uso corrente – che non si può confinare nel catalogo delle manifestazioni di radicalismo o di carattere puramente ideologico prive di alcuna seria ragione.

Il dissenso territoriale che sovente si esprime in forme aspre ha le sue cause, fra le quali, si distinguono la difesa di interessi specifici (e consolidati) rispetto all’interesse generale, la ricaduta sulla popolazione residente nell’area interessata dalla decisione infrastrutturale della maggiore parte dei relativi oneri sociali, ambientali ed economici, l’insoddisfazione delle comunità locali per scelte calate dall’alto, le incertezze sulla sostenibilità del modello di sviluppo nel quale si colloca l’intervento.

Ad acuire l’opposizione locale concorrono la difficoltà delle amministrazioni pubbliche coinvolte di ricomporre, in modo accettabile, i differenti interessi, spesso confliggenti, che orbitano intorno alla *governance* del territorio<sup>56</sup>, in una con il marcato deterioramento del rapporto fiduciario tra cittadini e pubblici poteri.

Bisogna considerare, poi, che l’opposizione al progettato intervento infrastrutturale non è necessariamente connessa a un interesse egoistico o puramente individuale o locale.

La tutela di ogni singolo territorio assume una rilevanza che travalica la dimensione locale<sup>57</sup>, risultando decisiva per l’intero ecosistema<sup>58</sup>.

---

però con un maggiore grado di accettazione sociale, bensì risulta determinata da una significativa riduzione degli investimenti e di nuovi progetti. Il settore energetico, seguito da quello di trattamento dei rifiuti, continuano a detenere il primato quanto a numero di contestazioni. A livello territoriale, nelle regioni settentrionali si concentrano la maggiore parte delle proteste. Al primo posto si colloca la Lombardia con 38 impianti contestati.

<sup>55</sup> L’acronimo *Nimby*, che sta per «*Not in my back yard*» (tradotto, «*non nel mio cortile*»), indica le varie forme di opposizione territoriale agli interventi infrastrutturali e insediamenti prioritari. Per un inquadramento del fenomeno diffuso anche in altri Paesi, L. TORCHIA, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l’identificazione dei possibili rimedi*, in F. BALASSONE, P. CASADIO (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d’Italia, 2011, p. 360 ss., nonché M. ROCCATO, T. MANNARINI, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, Bologna, il Mulino, 2012. Un’altra sindrome che presenta analogie è quella definita con l’acronimo *Nimto* (*Not in my terms of office*; tradotto, *Non durante il mio mandato elettorale*), che identifica un fenomeno di protesta facente capo agli amministratori locali di territori interessati dalla realizzazione di opere infrastrutturali di rilevante incidenza sotto il profilo ambientale, sociale ed economico.

<sup>56</sup> L. TORCHIA, *Introduzione. Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in ID. (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 11 ss., p. 17 ss.

<sup>57</sup> P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 276, formula osservazioni analoghe riguardo alla partecipazione dei cittadini nei procedimenti di pianificazione territoriale. L’A. osserva che ma l’evoluzione della legislazione in tema di governo del territorio, soprattutto su scala regionale, «slega la partecipazione da uno specifico interesse insistente sul territorio, per approdare ad una dimensione che sembra tenere in considerazione le stesse più generali aspettative che il singolo individuo vanta in ordine alla qualità della propria vita».

<sup>58</sup> G. ENDRICI, *Territori e ambiente*, in C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 131, il quale rileva che «le problematiche ambientali sono al tempo stesso locali e globali. L’azione locale rappresenta la necessaria base d’azione rispetto al problema globale». Sulle relative implicazioni, L. CASINI, *L’equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 62 ss.; C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, p. 263 ss.; P.L. PORTALURI, *La partecipazione dei privati al procedimento di formazione del piano*, in E. FOLLIERI, L. IANNOTTA (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, Esi, 2010, p. 975 ss.; L. COEN, *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in G. ARENA, F. CORTESE



Il processo decisionale diviene sede di incontro dialettico tra più interessi che entrano in gioco nell'«agire infrastrutturale», spostando il problema dell'amministrazione pubblica dalla delimitazione del suo potere alla democraticità di quest'ultimo nel suo dispiegarsi e, quindi, dell'intervento dei cittadini nel suo esercizio quale espressione del principio di sovranità popolare<sup>59</sup>.

Tanto più che le scelte attinenti alle grandi opere infrastrutturali talora possono assumere natura politica e non prettamente amministrativa<sup>60</sup>.

Il dibattito pubblico per le grandi opere è stato inserito nel codice dei contratti pubblici<sup>61</sup> con lo scopo di appianare o, quanto meno, stemperare le resistenze in ambito locale sulle scelte infrastrutturali, convogliando tutte le posizioni di contrasto all'interno di un apposito modulo procedimentale<sup>62</sup>.

Nelle aspettative, questo dispositivo dovrebbe prevenire l'insorgere di conflitti attraverso una preventiva e compiuta informazione sulle opere in cantiere da parte della collettività interessata e la trasparenza delle singole procedure.

La partecipazione della popolazione residente nel percorso decisionale<sup>63</sup> dovrebbe concorrere, altresì, a ripristinare un clima di fiducia tra amministrazione e amministrati<sup>64</sup>.

Su tali premesse, si intende analizzare il nuovo istituto codicistico, verificandone le potenzialità alla luce degli obiettivi che hanno condotto alla sua introduzione in ambito nazionale.

L'indagine si sviluppa con una comparazione con il modello francese del *débat public*<sup>65</sup> che ha ispirato il legislatore italiano, approfondendo le ragioni del dissenso territoriale rispetto alla localizzazione ed esecuzione di opere di pubblica utilità.

---

(a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011, p.189 ss.; E. BOSCOLO, *La partecipazione nel procedimento di pianificazione (art. 9, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, Utet, 2013, p. 281 ss.; R. ANGELINI, *Il campo disciplinare della partecipazione nella pianificazione e progettazione territoriale*, in R. ANGELINI, R. D'ONOFRIO (a cura di), *Comunicazione e partecipazione per il governo del territorio*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 23 ss.

<sup>59</sup> G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 2 e 64.

<sup>60</sup> Emblematica è la vicenda giudiziaria relativa al procedimento con il quale il Ministero della difesa ha autorizzato lo sviluppo dell'area dell'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza per l'insediamento di strutture militari dell'Esercito degli Stati Uniti d'America, su cui Cons. Stato, sez. IV, ord. 29 luglio 2008, n. 3992, consultabile su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha qualificato l'assenso ministeriale quale atto promanante dal Governo nell'esercizio del potere politico, sottratto al sindacato giurisdizionale. Sulle implicazioni di tale pronuncia, F. CORTESE, *Decisioni amministrative complesse e hard cases: il caso Dal Molin*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, cit., p. 267 ss.

<sup>61</sup> R. DIPACE, *Pianificazione, programmazione e progettazione (artt. 21-27). 9. Il dibattito pubblico*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 331 ss.

<sup>62</sup> Sulla riduzione dei conflitti per l'instaurarsi, attraverso la partecipazione, di un rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione, A. FEDI, T. MANNARINI, *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

<sup>63</sup> G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., p. 2.

<sup>64</sup> C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Torino, Giappichelli, 2018, p. 1157 ss., p. 1183.

<sup>65</sup> Il *débat public* per le grandi opere infrastrutturali è stato introdotto in Francia con la l. n. 95-101 del 2 febbraio 1995 (*dite loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement*). Nella vasta lettera-

### 3. Il nodo della partecipazione nella localizzazione delle opere di pubblica utilità

Il nodo della partecipazione ai procedimenti decisionali pubblici di interesse collettivo<sup>66</sup> è centrale sia a livello internazionale,<sup>67</sup> sia in ambito europeo<sup>69</sup>.

Il principio di partecipazione nel campo infrastrutturale ha avuto ingresso, con largo anticipo rispetto all'Italia, in alcuni Paesi, fra i quali spiccano, nel contesto continentale, la Francia e la Gran Bretagna, che, tra i primi, hanno adottato gli istituti partecipativi che hanno avuto maggiore diffusione (*débat public, enquête publique, public inquiry, public hearings*)<sup>70</sup>.

---

tura giuridica, ci si limita a segnalare senza alcuna pretesa di esaustività, Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, p. 101 ss.; C. BLATRIX, *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, in M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE (sous la direction de), *Le débat public: un experience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007; G. MERCADAL, *Le débat public: pour quel «développement durable»?* , Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 2012; P. CHARADEAU, *Le débat public. Entre controverse et polémique. Enjeu de vérité, enjeu de pouvoir*, Limoges, Lambert-Lucas, 2017.

<sup>66</sup> M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 225 ss.; nonché S. CASSESE, *Burocrazia, democrazia e partecipazione*, in *Jus*, 1985, p. 81 ss.

<sup>67</sup> Sull'ampio coinvolgimento della popolazione nella definizione delle politiche pubbliche si fonda il modello inaugurato con la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata con l. 16 marzo 2001, n. 108, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998*, in *Gazzetta ufficiale*, n. 85 del 11 aprile 2001, suppl. ord. n. 80. A tale Convenzione si riconosce l'introduzione di un innovativo modello di *governance* ambientale e di una nuova concezione dell'amministrazione, su cui A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2011, nonché E. SCOTTI, *Partecipazione e ambiente: la Convenzione di Aarhus*, consultabile su [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 11 giugno 2010.

<sup>68</sup> Nell'ordinamento europeo, la Convenzione di Aarhus è stata recepita con la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 (*sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, n. L41 del 14 febbraio 2003), la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 (*che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, n. L156 del 25 giugno 2003), e con il regolamento CE n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006 (*sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, n. L 264 del 25 settembre 2006).

<sup>69</sup> Il principio partecipativo è espresso nell'ordinamento europeo negli artt. 10, comma 3, e 11, commi 1-3, del Trattato sull'Unione europea, art. 2 del Protocollo n. 2, *sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, nonché nell'Allegato VI, punto n. 3, del regolamento UE 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013, *sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, n. 714/2009, n. 715/2009*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, n. L115 del 25 aprile 2013.

<sup>70</sup> Per una rassegna dei principali dispositivi partecipativi previsti in questi ordinamenti, A. POLICE, *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p. 661 ss.; F. FRACCHIA, *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Dir. soc.*, 2/1997, p. 189 ss.; 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*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 1 ss.; L. CASINI, *Gli istituti di partecipazione in Europa*, in *Osservatorio Infrastrutture Arel, Seminari, 2010-01/02 (5 maggio 2010), Il nodo del consenso. Criticità e prospettive di riforma della legge*

Il dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali<sup>71</sup>, introdotto su scala nazionale dall'art. 22 del «codice degli appalti» sulle orme dell'ultraventennale esperienza francese del *débat public*<sup>72</sup> e anticipato da alcune leggi regionali<sup>73</sup> che si può dire hanno fatto da battistrada, è un punto qualificante della disciplina domestica di *public procurement*, rappresentando una novità nella legislazione statale<sup>74</sup> e uno tra gli istituti più avanzati<sup>75</sup> – sia pure con i limiti

---

obiettivo, p. 13 ss.; R. HOSTIOU, J.F. STRUILLLOU (sous la direction de), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, in *Les Cahiers de Gridauh*, 17/2007.

<sup>71</sup> Sul nuovo istituto nel campo delle grandi opere, G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, consultabile su [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2017; U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, consultabile su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2018. Sui diversi profili della disciplina regolamentare, G. MANFREDI, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome "nimby"*, in *Urb. e app.*, 2018, p. 604 ss., nonché P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, consultabile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2019; G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, *ivi*, 5/2019.

<sup>72</sup> L'art. 22 d.lgs. 50/2016 ha ricevuto attuazione con il D.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76, *Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico*, in *Gazzetta ufficiale*, n. 145 del 25 giugno 2018. Per un'analisi dettagliata delle disposizioni regolamentari, V. ITALIA, D. TASSAN MAZZOCCO, L. GUFFANTI, *Il dibattito pubblico. Problemi e casi pratici*, Milano, Key, 2019. Per un raffronto tra il modello italiano e il dispositivo francese, nonché per ulteriori indicazioni bibliografiche sulla dottrina d'oltralpe, sia consentito rimandare a F. SCIARRETTA, *Verso nuovi equilibri tra potere pubblico e consenso sociale nell'amministrazione in movimento*, in *Dir. econ.*, 2017, p. 421 ss., pp. 451-454, e nt. 153.

<sup>73</sup> Le discipline regionali più significative sono la l.r. della Toscana, 27 dicembre 2007 n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, in *Bollettino ufficiale*, n. 1 del 3 gennaio 2008 – che è stata sostituita dalla l.r. 2 agosto 2013, n. 46, *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, in *Bollettino ufficiale*, n. 39 del 7 agosto 2013 – e la l.r. dell'Emilia-Romagna del 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, in *Bollettino ufficiale*, n. 18 del 9 febbraio 2010. A tali normative è ispirata la l.r. dell'Umbria, 16 febbraio 2010, n. 14, *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendum, diritto di petizione e consultazione)*, in *Bollettino ufficiale*, n. 9 del 24 febbraio 2010, suppl. ord. n. 2. Per un inquadramento della normativa regionale toscana, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 2008, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2007, p. 603 ss.; ID., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 2008, p. 83 ss.; G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, p. 129 ss.; V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, consultabile su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 00/2013. Con riguardo alla legge regionale dell'Emilia-Romagna, M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2011, p. 215 ss. Per un parallelo tra le normative regionali toscana ed emiliana, A. MENGZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, *ivi*, p. 255 ss. Sul dibattito pubblico in ambito regionale e locale e per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito ancora rinviare a F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, *cit.*, pp. 38-40, e nt. 154-157. Una disciplina ancora più evoluta, volta a promuovere la partecipazione democratica come forma ordinaria di amministrazione e di governo in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi, che si rifà anche alla l.r. della Toscana 46/2013, è contenuta nella l.r. della Puglia 13 luglio 2017, n. 28, *Legge sulla partecipazione*, in *Bollettino ufficiale*, n. 84 del 17 luglio 2017, che tra i dispositivi partecipativi istituzionali annovera, accanto al dibattito pubblico per le grandi opere (art. 7), il *Town meeting* e il *citizen meeting* (art. 8). Il primo è un incontro annuale rivolto ai sindaci ed amministratori locali sul programma di governo regionale. Il secondo si articola in incontri tematici a base territoriale non predefinita ai quali prendono parte tutti i titolari del diritto di partecipazione riconosciuto dall'art. 3 della stessa normativa pugliese.

<sup>74</sup> Né nelle tre direttive europee del 2014, né nella normativa di settore previgente si rinviene alcun riferimento all'istituto. L'art. 22 del codice dei contratti pubblici è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. qqq, l. 28 gennaio 2016, n. 11, *Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di*

dell'attuale disciplina positiva – nel campo della partecipazione alle decisioni amministrative di interesse generale<sup>76</sup>.

L'istituto ha per scopo dichiarato il miglioramento e la democratizzazione dei processi di localizzazione e realizzazione di grandi opere infrastrutturali, accrescendone la trasparenza e il grado di accettazione sociale<sup>77</sup>. Si tratta di un dispositivo decisamente più sofisticato sia degli strumenti previsti dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo, sia di quelli contemplati dalle normative di settore sulla partecipazione all'attività amministrativa generale<sup>78</sup>.

Il confronto tra istituzioni e amministrati per la localizzazione e l'individuazione della soluzione tecnica più confacente<sup>79</sup> si delinea come momento necessario e prodromico, rispetto alla fase propriamente negoziale di evidenza pubblica<sup>80</sup>.

L'ingresso del dibattito pubblico nell'ordinamento statale<sup>81</sup>, quantunque in una normativa di settore, costituisce già di per sé un fattore di rilievo, perché sottintende un cambia-

---

*concessione, sugli appalti pubblici sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, in *Gazzetta ufficiale* n. 23 del 29 gennaio 2016. L'art. 1, comma 1, lett. qqq, cit., ha previsto «l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o l'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo».

<sup>75</sup> Corte cost., 14 dicembre 2018, n. 235, punto 6.1 del «considerato in diritto», consultabile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2018, pone il dibattito pubblico accanto all'inchiesta pubblica di cui all'art. 24-bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, in *Gazzetta ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006, suppl. ord. n. 96, descrivendolo come una tappa fondamentale nel cammino della cultura della partecipazione.

<sup>76</sup> Prima di essere positivamente dai legislatori regionali e nazionale, il dibattito pubblico è stato oggetto di alcune applicazioni sperimentali, tra le quali la più nota, risalente al 2009, ha riguardato la realizzazione di un nuovo tratto autostradale tra Genova e Voltri (c.d. «Gronda di Ponente»), su cui L. BOBBIO, *La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 285 ss. Una più recente sperimentazione altrettanto significativa è stato il confronto pubblico per il potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna (denominato «Passante di Bologna»), i cui esiti sono sintetizzati nel verbale finale del 16 dicembre 2016, reperibile su [www.passantedibologna.it](http://www.passantedibologna.it).

<sup>77</sup> Per un'analisi dell'istituto, C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari*, cit., p. 1186 ss., che lo configura come strumento di democrazia collaborativa, e V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, consultabile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2018. V. pure A. ANSELMI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, consultabile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 7 dicembre 2016.

<sup>78</sup> In tal senso, G. MANFREDI, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome "nimby"*, cit., p. 605.

<sup>79</sup> L'impiego di meccanismi istituzionali di ascolto e confronto con le popolazioni interessate alle scelte infrastrutturali risponde alle nuove tendenze in atto, rispetto alle quali M. MORCELLINI, *Prefazione. Territori, saperi e comunicazione. Un ponte possibile per la governance*, in R. FONTANA, E. SACCO (a cura di), *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale. Il caso delle grandi opere in Italia, Francia e Belgio*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 11 ss., p. 14, sottolinea che «l'Italia sconta nel contesto europeo un gap evidente». La realizzazione di grandi infrastrutture è «questione strategica» che travalica gli interessi delle comunità locali, ma ciò nonostante «non può fare a meno del consenso di queste ultime» (pp. 11-12).

<sup>80</sup> Cfr. M. IMMORDINO, Art. 22 – *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Commentario di dottrina e giurisprudenza*, I, cit., p. 191 ss.

<sup>81</sup> Sulle incertezze dell'istituto nell'attuale disciplina codicistica, C.E. GALLO, *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, in R. BALDUZZI, R. LOMBARDI (a cura di), *Autonomie locali, democrazia*



mento culturale nella visione del rapporto tra pubblici poteri e società civile<sup>82</sup>, nella misura in cui il coinvolgimento degli amministrati nelle scelte pubbliche incidenti sul territorio si colloca nella dimensione partecipativa<sup>83</sup> enucleabile dall'ordito costituzionale, definendo in senso democratico la forma di Stato<sup>84</sup>.

Il tema della partecipazione civica<sup>85</sup> al farsi delle decisioni amministrative<sup>86</sup> aventi maggiore impatto sugli interessi e sulla quotidianità delle collettività locali sovverte la concezione autoritaria e unilaterale delle scelte pubbliche sulle c.d. grandi opere<sup>87</sup>.

---

*deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018, p. 129 ss.

<sup>82</sup> F. KARRER, *Il dibattito pubblico sulle opere pubbliche tra crisi della cultura generale e incertezza degli strumenti specifici*, in S. BOSETTI, V. PUCCI (a cura di), *Il dibattito pubblico. Confrontarsi e decidere sulle grandi opere. Il dibattito pubblico introdotto dal d.p.c.m. 76/2018*, Piacenza, La Tribuna, 2019, p. V ss.

<sup>83</sup> Riguardo alla partecipazione all'attività amministrativa, F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit. Sulla logica partecipativa sottesa all'istituto del dibattito pubblico, C. LOMBARDI, A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, consultabile su [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 15 luglio 2018; M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, consultabile su [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 6 novembre 2017.

<sup>84</sup> G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, consultabile su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2009, 13 aprile 2010, il quale sottolinea che «il nostro testo costituzionale è consapevole che ormai le sfere del politico e delle istituzioni non possono essere considerate distintamente da quelle sociali e individuali e che la libertà dei singoli non può andare disgiunta dal più generale governo della cosa pubblica». Secondo questa chiave di lettura, l'eminente A. richiama la «struttura binaria» delle disposizioni costituzionali relative ai diritti sociali, che non si limitano a garantire a tutti il diritto (alla salute, all'istruzione, al lavoro, all'assistenza ecc.), ma pretendono anche che esso sia reso effettivo tramite un ruolo attivo facente carico alla Repubblica. Sulla necessaria democraticità dell'amministrazione nella prospettiva costituzionale, U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., Con riferimento alla formula di cui all'art. 3, comma 2, Cost., che impone l'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», ID., *L'Amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 285, e ID., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 7. Sul ruolo della società civile nelle scelte amministrative di interesse generale per come ritraibile dalla Costituzione, sia consentito ancora rinviare a F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., pp. 37-38, nt. 150 e 151.

<sup>85</sup> La partecipazione (nelle sue diverse forme ed accezioni) all'esercizio della funzione amministrativa e ai relativi processi decisionali si connette con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, inteso come cura autonoma e diretta di interessi generali che non sono più appannaggio esclusivo dei pubblici poteri. Su tale estesa tematica densa di implicazioni, tra i contributi più significativi, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani, Agg.*, XII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2004; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1133 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2008, p. 175 ss.

<sup>86</sup> Sulla tematica generale delle decisioni amministrative, ci si limita a ricordare nell'ampia letteratura giuridica M.S. GIANNINI, *Accertamenti amministrativi e decisioni amministrative*, in *Foro it.*, 1952, IV, c. 169 ss.; M. NIGRO, *Le decisioni amministrative*, Napoli, Jovene, 1953; F. MERUSI, G. TOSCANO, *Decisioni amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 1989, p. 1 ss.; A. TRAVI, *Decisione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, p. 524 ss.; M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996; A. POLICE, *La pre-determinazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, Esi, 1997; M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001; F. FOLLIERI, *Decisione amministrativa e atto vincolato*, consultabile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7/2017.

<sup>87</sup> In proposito, è utile rammentare che la previgente c.d. «legge-obiettivo» si poneva in antitesi con la partecipazione e la condivisione nel campo delle scelte infrastrutturali strategiche e di preminente interesse na-

La previsione codicistica di un processo decisionale improntato a regole di trasparenza e a una partecipazione diffusa sin dalla fase progettuale – in cui ancora sono aperte tutte le alternative, inclusa quella di non realizzare l'opera (c.d. «opzione zero») – per individuare la soluzione socialmente più accettabile<sup>88</sup> rappresenta potenzialmente la migliore garanzia di fronte all'esercizio di un potere «forte» in grado di incidere in misura rilevante sulla vita degli abitanti del territorio interessato dall'intervento infrastrutturale<sup>89</sup>.

Il dibattito pubblico si può iscrivere nel solco della risalente prospettiva paritaria dell'amministrazione pubblica rispetto alla società civile<sup>90</sup>, nell'ottica della condivisione delle decisioni amministrative attraverso l'interazione tra interessi pubblici e privati, con superamento delle «rappresentanze di interessi istituzionalizzate» e dei «vincoli imposti dal principio di legalità»<sup>91</sup>.

Il nuovo istituto si compendia in un processo decisionale improntato ai sistemi di democrazia partecipativa<sup>92</sup>, che si differenzia nettamente dal modello tradizionale proprio dell'amministrazione espressione di democrazia rappresentativa<sup>93</sup>.

Studi autorevoli hanno posto l'accento sull'assenza di una disciplina compiuta sul coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni amministrative di interesse comune<sup>94</sup>, che si è riflessa negativamente su un equilibrato rapporto tra pubblici poteri e privati<sup>95</sup> e sul principio di uguaglianza sostanziale.

---

zionale, avendo provveduto a centralizzare il relativo potere decisionale e a marginalizzare la voce delle popolazioni (e delle amministrazioni) locali.

<sup>88</sup> A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, 2018, p. 129 ss., p. 142 (nt. 46), che si riporta al «modello di decisione di natura incrementale» teorizzato da C. E. LINDBLOM, *The science of «muddling through»*, in *Public administration review*, 19, 2, 1959, p. 79 ss.

<sup>89</sup> G. MASTRODONATO, *Dibattito pubblico e partecipazione: le decisioni amministrative condivise nel codice dei contratti pubblici*, in *Munus*, 2018, p. 145 ss., pp. 147-148.

<sup>90</sup> F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit.; ID., *Il nuovo cittadino*, cit.

<sup>91</sup> G. BERTI, *Stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 3 ss., pp. 8-10.

<sup>92</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit.; ID., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., anche riguardo alla distinzione tra democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale.

<sup>93</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 605 ss., che lo definisce un nuovo modello di «procedimento amministrativo partecipato».

<sup>94</sup> M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 5 ss. Sulle riflessioni consegnate a tale scritto, M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 295 ss., p. 300. La partecipazione alle decisioni di rilevanza collettiva destinate a riflettersi su un'ampia platea di interessi e su interi ambiti territoriali e sociali era stata prevista nel testo originario dello schema di disegno di legge contenente norme di carattere generale in tema di procedimento amministrativo (pubblicato in *Riv. trim. sc. amm.*, 1987, 2, p. 85 ss.), redatto dalla commissione di studio presieduta da prof. Mario Nigro, insediata presso la Presidenza del consiglio dei ministri. In questo modo la commissione di studio aveva identificato i procedimenti per i quali, all'art. 7 del Titolo III, aveva proposto il modello dell'istruttoria pubblica. Ai procedimenti aventi «particolare interesse partecipativo» – formula che si rinviene nello schema del d.d.l. elaborato dalla commissione – possono ascrivere anche quelli diretti all'adozione di atti normativi, di atti amministrativi a carattere generale e di atti di pianificazione e programmazione per i quali l'art. 13 l. 241/1990 esclude la partecipazione procedimentale.

<sup>95</sup> Sulle criticità derivanti dall'assenza di una disciplina organica basata sull'interlocuzione attiva tra amministrazione e cittadini per le scelte di interesse collettivo, M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, cit.; nonché, G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit. In proposito, Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 379, in *Foro it.*, 2004, I, c. 293 ss., pronunciandosi sulla previsione di cui all'art. 17 dello statuto regionale dell'Emilia-Romagna, approvato con delibere 1° luglio 2004 e 14 settembre

#### 4. La dimensione inclusiva dei processi decisionali per disinnescare i «conflitti di prossimità»<sup>96</sup>

La ricerca del consenso (o meglio, l'emersione del dissenso) delle comunità locali appare sempre più una componente essenziale dei processi di *policy-making* infrastrutturale<sup>97</sup>.

La strenua resistenza territoriale – che, in molti casi, trasmoda in esasperata conflittualità e trova come protagonisti soggetti privati e portatori di interessi diffusi, accanto a movimenti politici e amministrazioni locali – rispetto all'ubicazione e all'esecuzione di opere di pubblica utilità rappresenta una costante nel panorama nazionale<sup>98</sup>.

Dietro ai «conflitti di prossimità» si cela un'opposizione nel merito delle scelte di interesse comune inerenti al governo del territorio e alla costruzione di impianti di considerevole impatto sulle comunità residenti<sup>99</sup>. Questa opposizione dipende da un insieme complesso di fattori che attengono sia alla gamma degli interessi da comporre<sup>100</sup>, sia alla configurazione del processo decisionale<sup>101</sup>.

Le ragioni della protesta sono riconducibili, innanzitutto, all'impari distribuzione dei costi sociali e ambientali derivanti dall'opera che normalmente gravano, in larga misura, sulla comunità locale, laddove i relativi benefici si estendono all'intera collettività.

---

2004, in *Bollettino ufficiale regionale*, n. 130 del 16 settembre 2004, secondo cui «nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica», ha rilevato che tale norma «rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee». Questi istituti – ha puntualizzato la Consulta – non sono finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, «ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche» (ivi, punto 5 della motivazione).

<sup>96</sup> La formula «conflitti di prossimità» è ripresa dalla dottrina francese che l'ha elaborata. Sul suo significato e portata, A. HARTEREAU, *Communication publique territoriale et démocratie participative*, Paris, Territorial, 2002, p. 218 ss.; G. SÈNÈCAL, *Conflits de proximité et coopération. Une géographie des acteurs et des interactions sociales*, in *Cahiers de géographie du Québec*, 2005, 49, 138, p. 277 ss.; P. MELÈ, *Introduction*, in ID. (sous la direction de), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Press universitaires de Rennes, 2013, p. 7 ss.

<sup>97</sup> Basta rammentare la vasta opposizione locale tuttora in atto che ha dato vita al movimento «No TAV» riguardo alla realizzazione in Val di Susa della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione, sulla quale A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, Jovene, 2011, p. 201 ss.

<sup>98</sup> L. CASINI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, in A. MACCHIATI, G. NAPOLITANO (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, il Mulino, 2009, 139 ss.; A. TONETTI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano*, ivi, 163 ss.

<sup>99</sup> A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, cit., p. 134.

<sup>100</sup> Sulla pluralità di interessi concorrenti nella materia del governo del territorio, che ne implica una tutela differenziata, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>101</sup> R. FONTANA, F. COLELLA, *Le grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali*, in R. FONTANA, E. SACCO (a cura di), *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale. Il caso delle grandi opere in Italia, Francia e Belgio*, cit., p. 19 ss.



Lo squilibrio fra vantaggi di tutti e svantaggi di una limitata porzione di cittadini pone un problema di equità e giustizia dei processi decisionali<sup>102</sup>, con riguardo sia ai soggetti ai quali imporre maggiori sacrifici per ottenere sviluppo, produttività e benessere, sia ai criteri utilizzabili per compiere tale scelta<sup>103</sup>.

Ogni opera di pubblica utilità incarna, poi, un determinato modello di sviluppo che porta con sé non solo la contrapposizione tra interessi generali e interessi locali, ma che propone anche il tema dell'individuazione delle esigenze ritenute comuni e prioritarie<sup>104</sup>.

Si prospetta, cioè, la questione del delicato bilanciamento tra interessi conservativi e protettivi<sup>105</sup> (tutela dell'ambiente, del territorio, della salute pubblica)<sup>106</sup> e interessi produttivi<sup>107</sup>.

Tale questione comporta un altro fattore di dissidio rappresentato dalla quota di rischio per l'ambiente e la salute pubblica che accompagna l'intervento infrastrutturale, (quota) che a priori non è né preventivabile, né eliminabile.

Tanto più consistente è l'incertezza, in considerazione anche del grado di informazione della cittadinanza, tanto più crescono le probabilità di dissenso e reazioni negative nel contesto locale.

Non minore incidenza hanno, poi, i limiti del modello decisionale del settore infrastrutturale<sup>108</sup> che, oltre a risultare scarsamente efficace, non prevede meccanismi inclusivi atti a consentire un coinvolgimento effettivo e diretto delle comunità interessate<sup>109</sup>.

La conflittualità è accresciuta pure in ragione della parcellizzazione dei centri decisionali (Stato, regioni, enti locali) cui corrispondono una complessa interazione e una difficile composizione – che si svolgono essenzialmente sul piano politico – tra i diversi livelli di go-

---

<sup>102</sup> G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, cit.

<sup>103</sup> Per un'analisi sociologica dei concetti di equità e giustizia sociale, A. MATURO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Teorie su equità e giustizia sociale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 1 ss.

<sup>104</sup> A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1173 ss.

<sup>105</sup> Riguardo ai principi di precauzione, prevenzione e sviluppo sostenibile nell'ambito del governo del territorio, M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1-2/2012, p. 62 ss. Con specifico riferimento a ciascuno di tali principi, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 413 ss.; R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Riv. giur. edil.*, 2/2012, p. 61 ss. F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2/2011, p. 14 ss. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 433 ss.

<sup>106</sup> G. PIZZANELLI, *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza tecnica e diritto*, Pisa, Pisa University Press, 2016.

<sup>107</sup> Riguardo a tale delicato bilanciamento, cfr. Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58, consultabile su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 d.l. 4 luglio 2015, n. 92, *Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, in *Gazzetta ufficiale* n. 153 del 4 luglio 2015, concernente la nota vicenda Ilva, per essere stata data prevalenza all'interesse alla continuità dell'attività produttiva e al mantenimento dei correlati livelli occupazionali a discapito delle esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori.

<sup>108</sup> G. MANFREDI, *Osservazioni su ambiente e democrazia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 293 ss.

<sup>109</sup> M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, cit.

vernance territoriale<sup>110</sup>, anche a causa della ridotta incisività degli attuali strumenti (soprattutto, intese e conferenza di servizi<sup>111</sup>) di coordinamento amministrativo<sup>112</sup>.

Di qui scaturisce anche un'accentuata tendenza all'utilizzo del potere amministrativo d'emergenza in situazioni nelle quali non esistono vere urgenze o nelle quali le problematiche che si intendono fronteggiare sono originate da inefficienze della stessa pubblica amministrazione.

Ciò determina un accentramento decisionale che consente di derogare alle ordinarie procedure di programmazione e localizzazione delle grandi opere infrastrutturali, con conseguente inoperatività dei dispositivi partecipativi previsti<sup>113</sup>.

Il dibattito pubblico dovrebbe ovviare alle criticità tratteggiate, colmando il vuoto partecipativo nella legislazione nazionale attraverso uno strumento di inclusione nelle decisioni di interesse collettivo che permetta ai cittadini di concorrere alle scelte inerenti all'allocazione e alla costruzione delle opere aventi determinate tipologie e soglie dimensionali<sup>114</sup>, interloquendo sia sugli aspetti tecnici, sia sulle ricadute sul territorio, sull'ambiente e sulla salute pubblica<sup>115</sup>.

Prima di verificare se il dispositivo partecipativo può dare risposta soddisfacente alla indicata lacuna ordinamentale, bisogna considerare che l'art. 22 del codice pone un problema di (necessario) raccordo tra la legislazione nazionale e le leggi regionali che prevedono il dibattito pubblico.

La procedura partecipativa statale si estende anche su materie (governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili) rientranti nella competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

D'altro canto, talune normative regionali stabiliscono l'utilizzo del dibattito pubblico non soltanto per le opere di interesse regionale e locale, ma anche per quelle di interesse nazionale rispetto alle quali la Regione è chiamata a esprimersi<sup>116</sup>.

Il rischio di conflitto tra la disciplina codicistica e le normative regionali è elevato, anche in considerazione del fatto che i rispettivi ambiti applicativi, come ritraibili dall'art. 117 Cost., non possono essere definiti che in via interpretativa in assenza di coordinate puntuali di diritto positivo. Una dimostrazione eloquente della criticità del rapporto tra norme statali e

---

<sup>110</sup> P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, cit.

<sup>111</sup> D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, Giappichelli, 2002; R. MUSONE, *La conferenza di servizi in materia ambientale*, Roma, Aracne, 2013.

<sup>112</sup> G. D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, Giuffrè, 1996; nonché, F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

<sup>113</sup> Sulla forte tentazione ad evitare attraverso scelte di tipo emergenziale l'applicazione degli strumenti giuridici democratici e paritari, A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2008, nonché R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 777 ss.

<sup>114</sup> Le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico sono state individuate nell'Allegato 1 D.p.c.m. 76/2018.

<sup>115</sup> A. BONOMO, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, I, Torino, Giappichelli, 2017, p. 193 ss.

<sup>116</sup> In questo senso dispongono, in particolare, le leggi regionali della Toscana 46/2013 (artt. 7 e 8), dell'Emilia-Romagna 3/2010 (artt. 3 e 11) e della Puglia 28/2017 (art. 7).

disposizioni regionali è la pronuncia di parziale illegittimità costituzionale della l.r. Puglia 28/2017<sup>117</sup>.

## 5. La cauta democraticità delle decisioni di interesse generale nel campo infrastrutturale

Il dibattito pubblico nazionale<sup>118</sup> si presenta come un processo composito di «informazione, partecipazione e confronto pubblico» sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di opere dei (soli) progetti e interventi rientranti nelle tipologie e soglie dimensionali previste dal regolamento attuativo di cui al D.p.c.m. 76/2018<sup>119</sup>.

La procedura si ispira al *débat public* di matrice francese<sup>120</sup>, ma vi si scorgono vari adattamenti che si profilano in sintonia con la realtà ordinamentale nazionale.

Il congegno inclusivo<sup>121</sup> si delinea complesso e articolato per scansioni successive<sup>122</sup>, con molteplici attori pubblici e privati, aventi vario interesse sulla proposta infrastrutturale, e i cui esiti sono discussi in conferenza di servizi, in sede di elaborazione del progetto definitivo<sup>123</sup>.

---

<sup>117</sup> Corte cost., sent. 235/2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, l.r. Puglia 28/2017, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali, nonché sempre dell'art. 7, comma 5. Le disposizioni regionali dichiarate illegittime prevedevano il dibattito pubblico regionale anche per determinate tipologie di opere nazionali (infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, porti e aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra o a mare per la ricerca e la produzione di idrocarburi) per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi. Su tale disciplina regionale, M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2017, p. 837 ss., pp. 854-856; M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 872 ss.

<sup>118</sup> G. AIELLO, *Il dibattito pubblico in funzione della disciplina del codice degli appalti*, in S. BOSETTI, V. PUCCI (a cura di), *Il dibattito pubblico. Confrontarsi e decidere sulle grandi opere*, cit., p. 23 ss.

<sup>119</sup> In base all'art. 3, comma 1, D.p.c.m. 76/2018, il dibattito pubblico deve essere effettuato per le opere indicate nel successivo Allegato 1. L'amministrazione o l'ente aggiudicatore può indire, di propria iniziativa, il dibattito pubblico per interventi non rientranti nelle tipologie di cui all'Allegato 1, «quando ne rileva l'opportunità» (art. 3, comma 4).

<sup>120</sup> Accanto al *débat public*, l'ordinamento d'oltralpe conosce – sin dal XIX secolo – l'*enquête public* quale ulteriore dispositivo inclusivo nei processi decisionali di pianificazione e realizzazione di grandi opere. I due istituti, che sono complementari (e non alternativi), hanno modalità e campi di applicazione differenti, su cui C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in G. C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, cit., p. 211 ss.

<sup>121</sup> F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public all'italiana, ovvero come mutare nozioni senza innovare comportamenti*, consultabile su [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 7 aprile 2016.

<sup>122</sup> M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, 2/2019, p. 1179 ss., pp. 1201-1202, descrive il dibattito pubblico nazionale quale «modulo endoprocedimentale a carattere consultivo delle comunità interessate, da avviarsi una volta terminata la subfase di progettazione tecnica e di fattibilità (la progettazione preliminare del codice del 2006) e prima che sia iniziata la subfase della progettazione definitiva».

<sup>123</sup> Art. 22, comma 4, d.lgs. 50/2016.

Il procedimento è volto a rivelare le diverse posizioni, i differenti interessi, le rispettive priorità, nell'ottica di una potenziale condivisione della scelta finale o, più realisticamente, dell'emersione dei dissensi e delle criticità<sup>124</sup>.

Il dispositivo invero uno strumento di mediazione e composizione dei molteplici interessi coinvolti attraverso il confronto tra istituzioni e comunità locali, con il dichiarato intento di (prevenire e) gestire i conflitti intorno alla ubicazione e realizzazione di opere di elevato impatto sull'assetto del territorio<sup>125</sup>.

Nella disciplina positiva, informazione, partecipazione e confronto pubblico rappresentano momenti distinti, ma strettamente correlati, che devono svolgersi anticipatamente rispetto all'apertura del processo decisionale in senso stretto.

Una compiuta e corretta informazione si pone quale premessa necessaria per assicurare effettività alla partecipazione<sup>126</sup>.

La conoscenza degli elementi e dei dati tecnici e scientifici, che, normalmente, sono totale appannaggio delle istituzioni, permette ai partecipanti di esprimersi in modo, per quanto possibile, consapevole sulla proposta progettuale.

La circolazione di queste informazioni evita pure il sospetto di un loro uso strategico attraverso la diffusione soltanto di quelle che accreditano la validità del progetto, generando dubbi e diffidenze che possono ostacolare l'accettazione della scelta infrastrutturale nella comunità locale<sup>127</sup>.

Allo stesso tempo, occorre che il flusso informativo sia improntato a imparzialità, avendo riguardo ai molteplici (e, in più casi, antagonisti) interessi in campo<sup>128</sup>.

Trasparenza e pubblicità, che devono permeare l'intera procedura sin dal suo avvio, fanno sì che il dibattito pubblico possa concretare anche una forma di controllo diffuso sul percorso decisionale e favorire la legalità nell'amministrazione.

Un aspetto che si connette con la prospettiva in senso spiccatamente sociale degli appalti pubblici accolta anche dalle tre direttive europee del 2014, su impulso della giurisprudenza comunitaria.

In questa ottica, le finalità preminenti della disciplina delle commesse pubbliche, che si sostanziano, innanzitutto, nella tutela della concorrenza e nell'apertura del mercato degli

---

<sup>124</sup> Sugli aspetti problematici del relativo percorso decisionale, C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, cit., p. 205 ss.

<sup>125</sup> L'art. 8, comma 2, D.p.c.m. 76/2018 stabilisce che il dibattito pubblico «consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni».

<sup>126</sup> M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, cit., p. 17 ss.

<sup>127</sup> Sullo stretto legame tra informazione e partecipazione, B. DAMGAARD, J.M. LEWIS, *Accountability and Citizen Participation*, in M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (edited by), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014, contenente una rivisitazione della scala partecipativa di S.R. ARNSTEIN, *A ladder of citizen participation*, in *Journal of the American Planning Association*, 35, 4, 1969, p. 216 ss.

<sup>128</sup> F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI, G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI, C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 3 ss., pp. 23-24.

appalti pubblici, devono coniugarsi con le esigenze sociali e ambientali<sup>129</sup> proprie di un'economia sostenibile<sup>130</sup>.

I differenti momenti nei quali si articola il processo partecipativo si esplicano nella fase che precede l'inizio dell'*iter* decisionale, quando tutte le opzioni (localizzative e tecnico-progettuali) sono ancora praticabili, compreso il ritiro della proposta sottoposta a dibattito pubblico.

A questa condizione, nonostante gli esiti partecipativi non siano in alcun modo vincolanti per i decisori istituzionali, l'attivo coinvolgimento della comunità locale, pur non incidendo direttamente sulla scelta finale, è suscettibile di contribuire alla sua definizione.

Al pari di altri dispositivi partecipativi, il dibattito pubblico presenta controindicazioni in termini sia di aggravamento del procedimento decisionale<sup>131</sup>, anche per effetto di inevitabili ripensamenti e rivisitazioni delle diverse posizioni nel corso del confronto, sia di possibili condizionamenti della scelta di interesse generale da parte di ristrette cerchie di partecipanti<sup>132</sup>.

Queste controindicazioni denotano il delicato equilibrio che intercorre tra partecipazione alle scelte infrastrutturali e buon andamento dell'azione amministrativa.

A tali evenienze<sup>133</sup> si è inteso ovviare tramite la fissazione di tempi contenuti della durata massima del processo partecipativo e la previsione di una scandita sequenza procedurale<sup>134</sup>.

Il limite massimo per la chiusura del processo partecipativo è di quattro mesi (prorogabile di ulteriori due mesi, in caso di comprovata necessità), a decorrere dalla pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice (o dell'ente aggiudicatore) del *dossier* di progetto dell'opera<sup>135</sup>.

Si tratta di un termine che tende a contemperare le opposte esigenze di non protrarre eccessivamente i tempi di realizzazione di opere di rilevanza collettiva e di garantire

---

<sup>129</sup> Sulla presa in considerazione di criteri relativi alla tutela dell'ambiente per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, Corte di giustizia UE, 17 settembre 2002, in causa C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki, HKL-Bussiliikenne*, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu>; *Id.*, sez. VI, 4 dicembre 2003, in causa C-448/01, *EVN AG, Wienstrom GmbH c. Republik Osterreich*, consultabile su <http://curia.europa.eu>. Circa il rispetto dei criteri di sostenibilità degli acquisiti e di responsabilità sociale delle imprese, Corte di giustizia UE, sez. III, 10 maggio 2012, in causa C-368/10, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*, *ivi*.

<sup>130</sup> Sul concetto di sostenibilità nel settore degli appalti pubblici, R. CARANTA, *Clausole sociali e ambientali e rispetto del principio di concorrenza*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 127 ss.; A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Dir. econ.*, 2018, p. 157 ss.

<sup>131</sup> M. CAFAGNO, *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 493 ss.

<sup>132</sup> Queste controindicazioni sono illustrate in maniera articolata da S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., pp. 40-41.

<sup>133</sup> M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 117 ss.; R. FERRARA, *Interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, p. 31 ss.

<sup>134</sup> Per consentire ai partecipanti di produrre le loro osservazioni nella fase istruttoria, l'art. 23, comma 5, d.lgs. 50/2016 prevede che «il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione».

<sup>135</sup> Art. 5, comma 2, D.p.c.m. 76/2018.

l'effettività della partecipazione di cittadini, portatori di interesse e amministrazioni interessate<sup>136</sup>.

Il processo partecipativo si sviluppa per fasi successive, a cura dell'amministrazione aggiudicatrice (o dell'ente aggiudicatore) e di organi appositi.

A differenza del modello francese, in cui l'avvio della procedura è disposto dalla *Commission nationale du débat public*, autorità amministrativa indipendente<sup>137</sup> – che è provvista di una reale indipendenza rispetto all'Esecutivo –, l'indizione del dibattito pubblico codicistico è rimessa all'iniziativa della stessa amministrazione aggiudicatrice (o ente aggiudicatore) che propone l'intervento.

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico – introdotta nel codice dei contratti pubblici con il decreto correttivo<sup>138</sup> – esplica una vigilanza di carattere generale sulla procedura, monitorandone il corretto svolgimento e verificando il rispetto delle regole di partecipazione e informazione del pubblico<sup>139</sup>.

Si tratta di un organo che opera presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avente ruolo e compiti assai diversi da quelli della *Commission nationale du débat public* e la cui indipendenza e neutralità sono ancora tutte da verificare.

L'organizzazione del processo inclusivo e la sua gestione spettano a un coordinatore, individuato dal ministero competente per materia tra i suoi dirigenti (o, se l'amministrazione committente coincide con tale ministero, dalla presidenza del consiglio dei ministri che lo sceglie tra i dirigenti di amministrazioni pubbliche diverse dal ministero interessato) oppure, in mancanza di dirigenti pubblici provvisti dei necessari requisiti, dalla stessa amministrazione aggiudicatrice (o ente aggiudicatore), mediante apposita procedura selettiva.

Il coordinatore, che deve possedere professionalità adeguate e funge da collaboratore dell'amministrazione committente<sup>140</sup>, è preposto alla conduzione dell'intera procedura e integra una figura *sui generis*.

---

<sup>136</sup> In questi termini, Cons. Stato, comm. spec. atti normativi, par. 12 febbraio 2018, n. 359, consultabile su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), reso sullo schema di decreto del presidente del consiglio dei ministri, recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, ai sensi dell'art. 22, comma 2, d.lgs. 50/2016.

<sup>137</sup> La *Commission nationale du débat public* (Cndp) è divenuta un'autorità amministrativa indipendente con la *Loi 2002-276 du 27 février 2002, dite Loi Vaillant, relative à la démocratie de proximité*. Il concreto svolgimento del *débat public* è affidato dalla Cndp a una commissione *ad hoc*, la *Commission particulière du débat public* (Cpdp), che presenta le stesse prerogative di indipendenza e neutralità. Su tale organismo, J. F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission nationale du débat public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010, p. 387 ss.

<sup>138</sup> D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, in *Gazzetta ufficiale*, n. 103 del 5 maggio 2017, suppl. ord. n. 22.

<sup>139</sup> La Commissione nazionale per il dibattito pubblico, nominata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed i cui componenti sono interamente espressione di pubbliche amministrazioni, oltre alle attività di monitoraggio e agli altri compiti indicati dall'art. 4 D.p.c.m. 76/2018, propone raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico, relazionando con cadenza biennale al Governo e alle Camere sugli esiti delle attività di monitoraggio compiute nel biennio precedente.

<sup>140</sup> Art. 6, comma 1, D.p.c.m. 76/2018.

Quale responsabile del confronto pubblico, tenuto a dare impulso alla procedura<sup>141</sup>, dirigerla e redigere la relazione conclusiva, il coordinatore non può definirsi un mero incaricato tecnico-professionale.

L'assolvimento di questi compiti implica ampi margini di valutazione e apprezzamento che si riverberano sulle pretese e sulle aspettative dei partecipanti, potendo influire in vario modo l'operato del coordinatore sull'esito del dibattito.

Sulla falsariga del dispositivo francese, le modalità di interlocuzione, discussione e confronto non sono predeterminate normativamente, dovendo essere rapportate alle caratteristiche dell'intervento proposto e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento.

Bisogna ricordare, però, che se la disciplina d'oltralpe concede ampia libertà sulle concrete modalità di svolgimento del *débat public*, la stessa non ammette deroghe sul rispetto dei principi (indipendenza, neutralità, parità di trattamento, trasparenza, confronto argomentato) ai quali è informata la procedura.

## 6. Considerazioni finali

Nonostante l'indiscussa valenza che il dibattito pubblico assume nel contesto delle mutate dinamiche delle scelte infrastrutturali, in quanto capace di apportare elementi di democraticità nei processi decisionali di interesse collettivo e di sovvertire il tradizionale rapporto tra cittadini e istituzioni, la disciplina codicistica appare limitata e improntata a particolare cautela.

In primo luogo, stante l'elevata consistenza delle soglie economiche fissate in via regolamentare – comprese tra più di 150 e oltre 500 milioni di euro<sup>142</sup>, a seconda della tipologia di opera –, l'ambito applicativo dell'istituto risulta oltremodo contenuto.

L'attivazione necessaria del meccanismo partecipativo è circoscritta ad alcune scelte infrastrutturali, rendendo minimale il suo impiego<sup>143</sup>, con sminuimento del valore aggiunto del nuovo modello decisionale e svilimento della sua stessa *ratio*<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> L'art. 6, comma 6, lett. d, D.p.c.m. 76/2018 fa carico al coordinatore anche di definire e attuare un apposito piano di comunicazione e informazione al pubblico.

<sup>142</sup> Per i soli interventi per la difesa del mare e delle coste è prevista una soglia superiore a 50 milioni di euro. In base all'art. 3, comma 2, sempre del D.p.c.m. 76/2018, i parametri di riferimento delle soglie dimensionali sono ridotti del 50% per interventi da eseguirsi, anche in parte, per particolari esigenze di salvaguardia, nei siti Unesco e nei parchi nazionali e regionali ed aree marine protette.

<sup>143</sup> Il processo partecipativo è obbligatorio nei soli casi previsti dall'Allegato 1 D.p.c.m. 76/2018. Per le opere di importo compreso tra la soglia indicata sempre nell'Allegato 1 e due terzi della stessa, l'indizione del dibattito pubblico può essere richiesta dalla presidenza del consiglio dei ministri o dai ministeri direttamente interessati all'opera, da un consiglio regionale o di una provincia o di una città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia, da uno o più consigli comunali o di unioni di comuni rappresentativi complessivamente di almeno 100.000 abitanti, da almeno 50.000 elettori, da almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna.

<sup>144</sup> In questi termini, Cons. Stato, comm. spec. atti normativi, par. 359/2018, cit.



L'impressione è che si sia al cospetto di uno strumento che possiede considerevoli potenzialità, che possono esplicarsi, tuttavia, soltanto episodicamente.

In secondo luogo, si pone un problema di imparzialità della procedura e di indipendenza e terzietà degli organi a essa preposti.

Intanto, l'indizione del dibattito pubblico è prerogativa della stessa amministrazione aggiudicatrice e non già di un soggetto terzo, come avviene nel modello francese.

Dalla trama normativa traspare, poi, un indiretto collegamento tra l'ente proponente l'opera e la figura cui è affidato il compito di organizzare e gestire il confronto pubblico.

Il coordinatore, se può non essere diretta emanazione dell'amministrazione aggiudicatrice, tuttavia esercita le sue funzioni in stretta collaborazione con quest'ultima.

Da ciò il rischio non trascurabile che la procedura possa sembrare orientata verso una soluzione già prestabilita, incrinando ulteriormente la fiducia già labile riposta dai cittadini nei decisori istituzionali.

Tanto più che la Commissione nazionale per il dibattito pubblico, alla quale è attribuito essenzialmente un monitoraggio di carattere generale della procedura, in ragione della sua composizione e dell'ambito ministeriale in cui opera, può apparire non indifferente all'indirizzo governativo.

La neutralità della conduzione del percorso pubblico di confronto e l'assetto della procedura non sembrano impeccabili.

In terzo luogo, le esperienze maturate finora nel contesto nazionale rivelano che, a fronte di dibattito pubblico, le ipotesi di significativa revisione o radicale modificazione del progetto proposto sono state assai esigue.

I casi nei quali la procedura partecipativa ha sortito i maggiori risultati si sono avuti variazioni minime o interventi marginali.

Del resto, come è stato evidenziato dalla dottrina d'oltralpe<sup>145</sup>, anche i numerosi *débat public* celebratisi in Francia, pur risultando aperti e partecipati, si sono conclusi quasi tutti con la conferma delle proposte iniziali<sup>146</sup>.

Il principale valore del dibattito pubblico sembra identificarsi nel mutamento di approccio alle decisioni infrastrutturali con una maggiore attenzione verso il territorio, al di là dei risultati effettivamente conseguibili rispetto ai singoli progetti<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, cit.

<sup>146</sup> Cfr. il rapporto della *Commission Nationale du débat public 2002-2012, La pratique du débat public: évolution et moyens de la Commission Nationale*, consultabile su [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr). Circa l'ambivalenza del *débat public* francese, teoricamente aperto ad un'ampia partecipazione, ma che in concreto non produce modifiche delle proposte progettuali originarie, S. CHARBONNEAU, *Les expériences françaises à des différentes échelles: de l'ambivalence de la participation*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 277 ss. Le criticità emerse nel modello francese hanno aperto una discussione sull'esigenza di riformare il *débat public* per rafforzarne efficacia e trasparenza, su cui F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public all'italiana, ovvero come mutare nozioni senza innovare comportamenti*, cit.

<sup>147</sup> A mente dell'art. 7, comma 1, lett. d, D.p.c.m. 76/2018, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta «a valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico», dovendo soltanto indicare le ragioni che hanno condotto a non accogliere tali proposte.

In quarto luogo, la valutazione degli esiti del confronto pubblico si svolge in sede di (successivo) procedimento per conferenza di servizi, dove le collettività locali non hanno alcuna voce in capitolo.

In questa sede, i risultati del confronto pubblico sono consegnati alla relazione finale del coordinatore, che costituisce parte integrante del *dossier* conclusivo del progetto dell'amministrazione proponente<sup>148</sup>, e la loro compiuta acquisizione alla conferenza di servizi dipende dal grado di autonomia e obiettività dimostrati dal responsabile del dibattito<sup>149</sup>.

Le istanze del territorio, le argomentazioni emerse nel confronto pubblico e le criticità sulle quali l'amministrazione proponente è chiamata a prendere posizione rimangono affidate alla rappresentazione fattane dal coordinatore, con la possibilità di giungere incomplete, stemperate e con minore effetto nel luogo della decisione.

A fronte dell'attuale impostazione, la democraticità del processo decisionale si delinea nell'insieme più teorica che reale, configurandosi il congegno partecipativo come una fase preparatoria di contrattazione, anche di carattere politico, in ordine alla scelta infrastrutturale, e funzionale a un più adeguato coordinamento amministrativo<sup>150</sup>.

In definitiva, il dibattito pubblico concreta un dispositivo volto non già alla condivisione (in varia forma) della scelta finale, ma, più riduttivamente, a promuoverne per quanto possibile l'accettazione da parte delle comunità interessate, convogliando al suo interno ogni forma di dissenso.

Lo strumento può assumere, oltre a un valore informativo, un significato di collaborazione e mediatamente decisionale, potendo condurre (in ipotesi) alla elaborazione di opzioni alternative.

Benché calato in una disciplina di settore, l'istituto rappresenta un primo riconoscimento sul fatto che la composizione degli interessi che gravitano intorno al governo del territorio richiede una «de-verticalizzazione» dei processi decisionali pubblici<sup>151</sup>.

La condivisione sociale delle scelte infrastrutturali attraverso il dialogo tra amministrazione e cittadini concreta il mezzo per neutralizzare o, almeno, mitigare i «conflitti di prossimità». Il tragitto per una più efficace modulazione dell'istituto passa non soltanto per la via normativa, a partire dalla revisione delle tipologie e soglie dimensionali delle opere per le quali trova necessaria applicazione, ma anche attraverso la prassi amministrativa – cui dovrà contribuire la Commissione nazionale per il dibattito pubblico – per garantire un'adeguata valutazione dei genuini esiti partecipativi da parte dei decisori istituzionali.

---

<sup>148</sup> In base all'art. 7, comma 1, lett. d, D.p.c.m. 76/2018, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta ad esaminare gli esiti e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e ad indicare nel proprio *dossier* conclusivo la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere le proposte formulate.

<sup>149</sup> L'art. 9, comma 1, D.p.c.m. 76/2018 impegna il coordinatore a sintetizzare i temi, in modo imparziale, trasparente e oggettivo, le posizioni e le proposte emerse nel dibattito, nonché ad indicare le questioni aperte e maggiormente problematiche sulle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice di prendere posizione nel *dossier* conclusivo.

<sup>150</sup> A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, cit., p. 141.

<sup>151</sup> *IVI*, p. 143.