

Rivista N°: 3/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 20/07/1987

AUTORE: Umberto Allegretti*

UN CASO DI ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI PARTECIPAZIONE: IL REGOLAMENTO DEL DIBATTITO PUBBLICO SULLE GRANDI OPERE**

Sommario: 1. Un istituto nuovo: il “dibattito pubblico” sulle grandi opere. – 2. L’iter della riforma. – 3. Natura e caratteri del dibattito pubblico. La sua applicazione alle tipologie di opere. – 4. I principali meccanismi del sistema. – 5. Alcuni punti problematici. – 6. Una filosofia pratica per un nuovo modo di procedere nelle opere pubbliche.

Un istituto nuovo: il “dibattito” pubblico sulle grandi opere

Merita di essere segnalata una delle più rilevanti novità, con riferimento particolare all’attività della pubblica amministrazione, tese a conformare il nostro ordinamento a quel principio costituzionale di partecipazione, che costituisce (o dovrebbe costituire - v. prima di tutto l’art. 3, co. 2 della Costituzione) una generale direttrice di sviluppo della nostra realtà giuridica e sociale.

La traduzione in atto di questo principio costituisce un complemento di grande importanza degli istituti di democrazia rappresentativa – che costituiscono il modo di conformazione più normale del nostro come degli altri ordinamenti democratici -, esprimendosi oggi in molti paesi in forme giuridiche approfondite ed evolute. Queste forme sono denominabili in senso forte con la locuzione “democrazia partecipativa”, alla quale va mantenuto un significato specifico e non, come si fa in usi tecnici purtroppo frequenti, una equivalenza appross-

* Emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze.

** Quest’analisi è stata originariamente stesa nel dicembre gennaio 2018 sulla base delle bozze di DPCM allora disponibili; è stata aggiornata a seguito della formulazione dello stesso decreto risultante, dopo i prescritti pareri, dal testo firmato dal Presidente del Consiglio alla fine del febbraio 2018; il testo stesso si trova ora alla Corte dei Conti per il visto e la registrazione, dopo che la Corte ha fatto già conoscere le sue, giustamente limitate, osservazioni.

simativa con i concetti di democrazia e di partecipazione¹. E, in una considerazione generalizzata, tra le forme più significative di democrazia partecipativa sono da annoverare², accanto alle giurie civiche e ai bilanci partecipativi, quelli che nel loro modello di origine francese si sogliono denominare “dibattiti pubblici” (*débats publics*, in francese, appunto).

Questo del dibattito pubblico è appunto il caso ora introdotto nella legislazione italiana in relazione alle “grandi opere” aventi un forte impatto territoriale e ambientale. Esso ha una qualità e una rilevanza particolari in quanto (come diremo in chiusura di questo commento) tende a permettere di governare uno dei rapporti delicati del nostro tempo – e in misura crescente del futuro dell’umanità - : quello tra fattore tecnologico, naturale ed umano.

Si tratta di una procedura resa strettamente obbligatoria per i casi la cui identificazione delle opere in termini di tipologia e di soglie dimensionali, come pure le modalità di svolgimento e i termini di conclusione della procedura stessa, sono stati demandati all’atto ulteriore oggetto delle presenti note: un atto emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base di un affidamento della relativa proposta - secondo la previsione dell’art. 22 del codice dei contratti pubblici 18 aprile 2016, n 50, e posteriori decreti correttivi - dato al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che disciplina sotto questo profilo la realizzazione di tali opere,

È un’innovazione che fa fare un passo avanti allo stato del nostro ordinamento nella direzione della democrazia partecipativa, sia per il modello così inserito che per il fatto che esso viene introdotto dalla legislazione statale e non solo a livello delle Regioni o delle altre amministrazioni locali³. Ma la sua importanza rischia di sfuggire sia alla società anche la più avvertita che alla generalità delle stesse pubbliche istituzioni (come pure, lo vedremo, dei grandi centri privati), e che pertanto merita una segnalazione e commento.

L’iter della riforma

Va ribadito che siamo di fronte, sul piano sia tecnico che giuridico, a una riforma profonda che introduce un modo di concepire le azioni di intervento territoriale funzionale alle esigenze e agli sviluppi delle concezioni culturalmente aggiornate di quelle azioni. E inoltre a un tardivo ma tanto più necessario adeguamento di esse agli obblighi assunti con la ratifica della convenzione internazionale di Aarhus sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale del 25 giugno 1998, attuata dall’Unione Europea, che ne è parte, con la direttiva 26 maggio 2003/35/CE⁴. Sul piano del funzionamento delle pubbliche

¹ V. U. Allegretti, 2011. Per altre analisi da noi svolte, si veda U. Allegretti, in *AIC Rivista*. 211 a e b.; v. anche A. Valastro (cur.), 2010.

² V. L. Blondiaux, 2008.

³ Andrà affrontato il problema dell’incidenza che la nuova normativa statale ha (debba avere) sulla legislazione e l’amministrazione delle Regioni. Ci pare, entrando sommariamente in questa questione, che gli effetti delle norme del Codice e del regolamento – o quanto meno i principi che le ispirano – siano quelli discendenti dall’appartenenza del nuovo istituto alla potestà concorrente di Stato e Regioni sul “governo del territorio (art. 117.3 della Costituzione). Sul tema v. V. Manzetti, 2018.

⁴ La ratifica da parte dell’Italia della Convenzione risale alla legge 16 marzo 2001, n.108. L’adempimento degli obblighi della Convenzione di Aarhus sta fin dal 2002 (legge del 27 febbraio) alla base della legislazione ambientale francese, assolutamente primaria sulla questione. Questa legge ha subito modifiche in senso ampliativo con i successivi interventi legislativi noti come “Grenelle I” e “Grenelle II”, oggetto anche di posteriori ritocchi,

istituzioni e del loro rapporto con la società, e in un settore, quello delle grandi opere, molto incisivo per la nostra vita complessiva e risultato spesso pieno di problemi e di controversie in seno alla società stessa, il codice dei contratti pubblici e il regolamento contribuiscono a dar forza normativa a un modo di porsi rilevante dell'incremento di capacità democratica e, sperabilmente, a un'elevazione della qualità ed efficacia decisionale degli interventi, dei quali due ultimi obiettivi mostrava consapevolezza l'originaria formulazione ministeriale dell'art. 1 del decreto regolamentare, quando li enunciava come finalità del nuovo assetto.

Il nostro legislatore ha a lungo (troppo a lungo) ignorato queste finalità, ma...meglio tardi che mai! Il procedimento, poi, attraverso cui, dopo il ritardo legislativo, il conseguente necessario intervento attuativo di natura regolamentare viene a colmare la lentezza del processo di innovazione è stato il frutto di un iter complesso e non breve, e forse tale era bene che fosse. Ciò, oltre che in vista dell'incidenza del nuovo sistema sulle competenze di più centri politico-amministrativi da esso coinvolti, al fine di tener conto dell'opportunità che l'innovazione riportasse il contributo di idee e dunque implicasse l'adesione di tali centri, e principalmente (ma non solo) delle varie amministrazioni centrali dello Stato. E' così che secondo l'art 22 del codice il testo è nato da una proposta ovviamente demandata all'elaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ma la stessa disposizione ha previsto che da questo fossero sentiti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali e inoltre si chiedesse il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Di fatto, opportunamente si è anche sentito l'avviso del Ministro dello sviluppo economico e quelli del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ed è stata presa in considerazione la richiesta delle Regioni espressa attraverso la Conferenza unificata. Si è pure chiesto, per iniziativa del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il parere del Consiglio di Stato, che si è molto addentrato nel merito, con risultati alcuni dei quali possono essere giudicati di dubbia opportunità.

Essendosi i vari ministeri espressi ampiamente e la Camera dei Deputati avendo formulato un parere contenente osservazioni pregevoli, tutti sono stati tenuti in conto da parte del Ministero responsabile, spesso saggiamente uniformandosi, altre volte con maggiore problematicità. Tutto ciò sarebbe dovuto avvenire entro un anno dall'entrata in vigore del codice, cioè entro il 19 aprile 2017, ma la complessità dell'iter configurato e la volontà di tenere conto dei vari apporti ha fatto sì che il tempo necessario risultasse assai più lungo⁵.

ed è confluita nel "Code de l'environnement" ("parte legislativa", a cui si accompagna una "parte regolamentare"). Essa non era priva fin dagli anni Ottanta e Novanta di precedenti più esili, ma già diretti al coinvolgimento del pubblico nella decisione delle opere fortemente incidenti sull'assetto del territorio (progetti di "aménagement ou d'équipement d'intérêt national"). L'attuale disciplina francese è quindi il frutto di una maturazione e di una messa a punto graduale che ne assicurano una buona funzionalità riconosciuta dalla parte maggioritaria delle opinioni espresse in materia. Per un'accurata esposizione di quest'itinerario si può vedere fra l'altro la prima parte del rapporto della "Commission Nationale du débat public" nel testo 2002-2012, *La pratique du débat public: évolution et moyens de la Commission Nationale*, Paris, CNDP, 2012.

⁵ La lunghezza dell'iter non ha impedito che, sulla base delle notizie via via disponibili, la più giovane dottrina abbia preso a studiare il tema. Oltre ad alcuni paper presentati al Convegno AIPDA del 2017 (A.Averardi, G. Mastrodonato), si veda ora V. Manzetti, 2018 (ed ivi cit. gli altri due lavori appena menzionati), la cui lettura critica coincide in molte parti con la nostra e contiene altre importanti considerazioni.

E' d'altra parte chiaro – e ciò fa valutare tutta l'importanza dell'innovazione - che all'inerzia statale era difficile supplisse un intervento delle Regioni, ciascuna competente solo per alcune opere ed entro il solo proprio territorio; anche se da una di esse, la Toscana, sono venute le prime normative, dovute da principio alla legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, e poi alla vigente legge 2 agosto 2013, n. 46 (con alcune modifiche posteriori), e con esse le loro applicazioni pratiche. Di queste ultime, è stata notevole quella riguardante un grosso insediamento turistico nel comune di Montaione, effettuata già prima dell'intervento legislativo negli anni intorno al 2005; nessuna esperienza pratica invece si è avuta nel periodo di vigenza della prima legge⁶, a testimonianza delle difficoltà rimarchevoli che, rispetto all'applicazione di altri procedimenti partecipativi previsti dalle stesse due leggi e di fatto svoltisi in Toscana che hanno avuto subito largo successo, questa innovazione incontrava malgrado la previsione legislativa; di recente, sotto l'impero della seconda legge, vi sono stati il dibattito per il riassetto del porto di Livorno e quella del ripristino ambientale delle cave di Gavorrano⁷.

Ecco ora il nuovo quadro normativo statale venire a stabilire la soggezione alle particolari procedure del dibattito pubblico di una serie di opere che si è soliti chiamare "grandi", con una nomenclatura certo imprecisa, ma che comunque si giustifica per il loro impatto sulla vita generale del territorio, e che, per uscire dall'imprecisione, vengono, come in Francia⁸, normativamente elencate nell'all. 1 del regolamento e specificate mediante l'indicazione di parametri finanziari e di entità fisica costituenti, spesso sommandosi tra loro, altrettante soglie per l'applicazione della procedura di dibattito. Si tratta, lo diciamo qui esemplificativamente, sia di opere a rete, come ferrovie e altre infrastrutture di trasporto, sia di opere puntuali, quali impianti e investimenti industriali.

Natura e caratteri del dibattito pubblico. La sua applicazione alle tipologie di opere

L'intero articolato regolamentare del testo, ad avviso di chi scrive, è di buona fattura e capitalizza in maniera adeguata sia le acquisizioni normative che le applicazioni e le problematiche pratiche scaturenti, oltre che dalla esperienza francese, da quelle italiana sopra citate, rivelando da parte di chi lo ha redatto una scrittura accurata e consapevole. Anche il suo passaggio attraverso le complesse fasi ministeriali, regionali e consultive prescritte dall'art.

⁶ Alcuni casi di processi partecipativi comunali finanziati dalla Regione sulla base della diversa normativa della seconda parte della legge del 2007, sebbene formalmente non si sia trattato di dibattiti pubblici, ne hanno però assolto la funzione e in qualche modo ne hanno avuto l'andamento (ad es. il significativo caso della regimazione del padule di Fucecchio): v. Corsi, 2012.

⁷ Per un'analisi dell'esperienza toscana sino al 2012 si veda Bortoloni e Corsi, 2012. Per quanto riguarda l'esperienza di Montaione, essa si affianca a quella per la costruzione a Genova del ramo autostradale chiamato "Gronda di Ponente, attuata dal Comune di Genova e dalla Società Autostrade con il decisivo contributo dell'immaturo scomparso Luigi Bobbio, dimostrando che forme di democrazia partecipativa di questo tipo si possono realizzare, in particolare a livello di amministrazione locale, senza una previa previsione specifica di legge. Senza previsione di legge si è avuto anche il dibattito sul "Passante di Bologna" per il potenziamento del sistema tangenziale e autostradale che attraversa la città.

⁸ Già al tempo del governo Monti, presso il ministero delle Infrastrutture era stato elaborato uno schema di disegno di legge (che non ebbe alcun seguito), non privo peraltro di aspetti critici che più avanti in parte ricorderemo.

22 dalla legge di delega ha consentito messe a punto spesso positive, pur se invece qualche volta criticabili.

Che cosa sia concettualmente il dibattito pubblico (il “*débat public*”) è o dovrebbe essere noto⁹. Bene ha fatto però l’art. 2 del testo di regolamento a definirlo con precisione come “il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull’opportunità e le soluzioni progettuali di opere, progetti e interventi”, riferendolo alle opere indicate nel suo allegato 1. Sono messe così in chiaro le componenti principali della nuova procedura, la cui traduzione a effetto è naturalmente assai complessa ed articolata, ma comunque ben articolabile, anche sulla base di molte esperienze esistenti nel nostro paese e fuori d’Italia. E’ cosa particolarmente rilevante, di fronte a resistenze della pratica e a incertezze della teoria, che la discussione non verta solo sugli elementi delle “soluzioni progettuali” adottate ma sulla stessa generale “opportunità” dell’opera (come del resto risultante dalla Convenzione di Aarhus e dalle tendenze pratiche emerse nei concreti casi italiani), con il possibile effetto di smentire la stessa realizzabilità dell’opera.

Come si è già detto, l’art 1 ella prima bozza, a sua volta, opportunamente indicava le finalità del dibattito pubblico, identificate nel miglioramento della qualità della progettazione e dell’efficacia delle decisioni pubbliche (mentre la più generale finalità di aumento della democraticità dell’azione amministrativa è ovviamente implicita in tutta l’impostazione dell’istituto). Al riguardo, davvero non si comprende perché il Consiglio di Stato, nel suo atto n. 359 del 7-12 febbraio 2018 - che esprime “parere favorevole, con osservazioni” -, abbia consigliato di sostituire il titolo (“finalità”) dell’art. 1 dello schema redatto dal Ministero con la parola “oggetto”, sopprimendo la menzione delle finalità stesse. Tuttavia, il testo finale del DPCM ha ritenuto di accogliere la modifica.

Come diremo al n. 4, la bozza della normativa ministeriale, nel trattare all’art. 3.4 il caso di dibattito proposto dallo stesso promotore dell’opera, completava l’individuazione delle finalità disponendo che tale proposta, intendendo realizzare l’opportunità di una maggiore partecipazione in relazione alla specificità degli interventi, lo facesse sulla base della “rilevanza sociale, impatto sull’ambiente, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull’assetto del territorio”. A seguito del parere, il testo finale del DPCM ha semplificato la dizione precedente, disponendo unicamente che il proponente l’opera possa indire il dibattito “quando ne rilevi l’opportunità”. A nostro avviso, la precedente dizione era più felice, ma per fortuna resta disposto che l’art. 7.1, lett. a), occupandosi del dossier dell’opera, prescrive che le soluzioni progettuali proposte comprendano gli “impatti sociali, ambientali ed economici” dell’opera stessa. In queste formulazioni appare particolarmente felice la menzione degli impatti di natura sociale, che evidentemente se positivi devono stare alla radice dell’opera, e che però non sono da ritenere scontati se non in una concezione, propria dell’ideologia modernista ancora dominante, che esaspera quel valore delle realizzazioni tecnologiche che invece oggi va, e ormai viene di fatto, messo non di rado in questione. Si potrebbe anzi rilevare che il regolamento traduce con una parola esplicita più larga la formulazione dell’art

⁹ Per l’esperienza francese, si può tuttora rinviare all’approfondita analisi di M. Revel e altri, 2007.

22.1 del codice che, nell'identificare le opere da assoggettare al dibattito, affianca al loro impatto ambientale e sull'assetto del territorio quello "sulle città", espressione che anche da sola sembra tradurre la dimensione più vistosa degli effetti sociali.

La procedura, lo abbiamo detto, si applica alle opere indicate nell'allegato al regolamento. Queste ripercorrono in generale sia le opere previste e applicate nell'ordinamento francese che quelle elencate nell'allegato alla Convenzione di Aarhus. Si possono però formulare qui alcune osservazioni.

In una certa fase della procedura di elaborazione del testo erano state eliminate, rispetto a un momento precedente, le infrastrutture industriali ed energetiche, la cui esclusione pare fosse stata ottenuta dal Ministero dello sviluppo economico, in quanto soggette alla propria autorizzazione: cioè per una difesa, ci sia lecito supporre, di una competenza ministeriale che non equivale però alla procedura di dibattito pubblico. Ma a ragione, se si guarda alla natura e agli effetti di tali opere, alla presenza quanto meno di molte di esse tra quelle previste dalla Convenzione di Aarhus e dalla normativa italiana stessa in materia ambientale (d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152), non appariva da approvare. Bene si è fatto perciò ad includere tali opere nel testo finale dell'allegato al decreto, giovandosi del parere in tal senso della competente Commissione della Camera dei deputati.

Sono inoltre presenti nel testo le preoccupazioni relative alla salvaguardia dei beni culturali e naturali. L'importanza particolare del problema nel nostro Paese non è infatti sfuggita al regolamento quando, oltre quanto già ricordato parlando delle finalità del sistema del dibattito pubblico, ha dimezzato, portandole al cinquanta per cento di quelle generalmente previste dall'allegato, le soglie dimensionali oltre le quali il dibattito si applica per i beni iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO (art. 3.2 lett. a) e per quelli inclusi nei parchi nazionali e regionali (art.3.2 lett. c). Riguardo alla prima di queste deroghe, si potrebbe però osservare che essa è piuttosto ristretta e che beni culturali e naturali non iscritti nel patrimonio dell'UNESCO possono essere ugualmente degni, almeno allorché vincolati con atto del Ministero dei beni e attività culturali, della stessa deroga. Il difetto del testo finale rimane (non sappiamo per quali motivi) nonostante che il suggerimento in senso estensivo fosse stato formulato dal Consiglio di Stato; e il suggerimento, che chi scrive aveva già in mente, era e resta opportuno per ottenere quella salvaguardia migliore dei beni culturali e paesistici che tanti eventi nazionali - tra cui evidenti i recenti gravi danni sismici nell'Italia centrale - rendono particolarmente attuali per giustificare un "modello italiano" di salvezza dei valori artistici e paesistici che è stato rilevato dalla migliore letteratura tenendo conto delle eccezionali caratteristiche di bellezza del nostro paese.

Cosa più delicata è l'assenza di menzione tra i casi soggetti a dibattito pubblico delle opere di ricostruzione seguenti un'avvenuta catastrofe quale un terremoto altamente distruttivo, soprattutto quando queste non riguardano un singolo edificio ma un intero quartiere o centro abitato e comportano, come avviene non di rado, un problematico trasferimento della collocazione in un sito diverso da quello precedente, con tutte le conseguenze anche sociali che ciò comporta per le comunità colpite. Tali casi hanno in Italia un grande rilievo, dati da un lato la frequenza e intensità dei terremoti e dei guasti di natura idrogeologica (frane e altro) a

cui il nostro territorio è soggetto, e d'altro lato dalla preziosità artistica e paesistica che impone la sua salvaguardia.

Queste ragioni inducono a proporre ulteriormente per il dibattito pubblico un "modello italiano" di intervento che tenga conto delle caratteristiche di cui or ora si è parlato¹⁰. Al riguardo si potrebbe formulare l'ipotesi che i casi in questione rientrino in qualcuna delle tipologie di opere presenti nell'allegato al regolamento; ma un risultato di questo genere si presta a dubbi legati alla lettera del testo e perciò sarebbe più appropriato che essi fossero esplicitamente inseriti in tale sede, dato anche che non sono menzionati nella nuova legge sulla protezione civile, anche se forse risulterebbero inclusi nelle generiche forme di partecipazione previste in normative specifiche relative a taluni terremoti¹¹.

I principali meccanismi del sistema

Basterà qui riassumere, rinviando per i dettagli alle puntuali disposizioni del regolamento, i principali meccanismi del sistema, nei quali non mancano le conformità ai precedenti e insieme alcune innovazioni; molto di ciò discende direttamente dagli atti internazionali sopra ricordati e dall'esempio francese. Fra gli elementi più interessanti, quelli sicuri in base alle norme adottate sono i seguenti:

- il dibattito pubblico è applicato, oltre che alle opere progettate dalle amministrazioni, anche ad opere private della stessa natura la cui mancata inclusione chi scrive aveva già indicato, in altra sede, come una carenza della legislazione toscana. Ciò risulta, con limiti in qualche caso ancora troppo ristretti, dall'art. 5.3, dove i soggetti vincolati alla procedura di dibattito pubblico sono indicati con le espressioni "l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore", categorie identificate con puntualità dalle definizioni contenute nell'art. 3.1, lett. a) e ss. del codice dei contratti pubblici, la seconda delle quali in alcuni casi include sia imprese pubbliche che operatori privati. Non sono però indicati a fianco di quelle espressioni l'altra "i soggetti aggiudicatori", anch'essi definiti dall'art. 3.1, lett. f) del codice e che comprendono esplicitamente soggetti privati; e a proposito di essi potrebbero sorgere particolari interrogativi intorno ai "contraenti generali", categoria la cui pratica operatività è risultata da molte esperienze particolarmente delicata;

- l'obbligatorietà del dibattito nei casi delle opere previste dall'allegato, oltre che da una tassativa espressione del codice (art. 22.2), è riflessa (sarebbe forse stata opportuna una dizione più esplicita) dall'inizio dell'art 3 del regolamento, dove è detto che tali opere "sono soggette a dibattito pubblico". Del resto, siamo qui di fronte al caposaldo di tutto il sistema;

¹⁰ Può essere qui estesa l'identificazione di un "modello italiano" avanzata a proposito della protezione dagli eventi calamitosi da R. De Marco, (2017) osservando che il modello italiano di protezione civile non può ricopiare puramente e semplicemente quelli, pur avanzati, elaborati per altri paesi come il Giappone o gli Stati Uniti. Aderiscono a questa prospettiva, sempre per la protezione civile, S. Aversa e T. Crespellani, 2016, p. 121-152 e U. Allegretti, 2017.

¹¹ Per un esame della nuova legge di protezione civile si rinvia a U. Allegretti, *Il Codice della Protezione Civile (D. Lgs. n. 2 gennaio 2018, n.1)*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto*, n. 1/2018; per la situazione legislativa precedente Id., 2017.

- vi è poi la possibilità che, oltre i casi di dibattito obbligatorio sulle categorie di opere in tal senso individuate, il soggetto dell'opera, come già ricordato sopra, proponga di propria iniziativa il dibattito rilevandone la "opportunità" (art. 3.4). E' chiaro che potrebbe accadere, come precisava il testo del regolamento precedente il parere del Consiglio di Stato, che il proponente l'opera ritenga nel suo stesso interesse assicurare la maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi che comportano, seppur semplificativamente, gli impatti già sopra ricordati.

- la platea di soggetti abilitati a chiedere l'indizione del dibattito in casi che non rientrerebbero tra quelli obbligatori per essere al di sotto delle soglie dimensionali indicate dall'allegato è sufficientemente larga e soddisfacente (art. 3.3). Essa comprende (art. 3.3) i consigli regionali, metropolitani e dei capoluoghi di provincia territorialmente interessati, un numero demograficamente determinato di consigli comunali (con una delle modifiche adottate nel corso del procedimento, non sono state incluse le giunte, prima previste), e cinquantamila elettori (con ulteriori ampliamenti per casi di zone particolari). Pare ovvio intendere che, nelle ipotesi in cui i soggetti tenuti a provocare il dibattito obbligatorio omettano l'adempimento, questi soggetti e, si direbbe, chiunque, può investire la Commissione;

- il dibattito è regolamentato nei suoi momenti principali, e tuttavia, secondo un indirizzo che sembra trovare a suo favore anche il precedente francese, procede secondo le indicazioni date in via generale dalla Commissione (art. 4.6) e volta per volta con autonomia professionale dal coordinatore (art. 6.6);

- è disposto che il dibattito si svolga nelle "fasi iniziali di elaborazione di un progetto", e dunque "in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali" (art. 5.1). In ciò, oltre che l'esigenza di assicurare al progetto un'influenza effettiva della partecipazione pubblica e insieme di curare la celerità procedimentale, si segue la precisa previsione dell'art. 6.4 della Convenzione di Aarhus, che vuole che "la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può aver un'influenza effettiva". Tale limite temporale è tassativo per le ipotesi nelle quali sia già avviata la progettazione definitiva, quando rientrino tra quelle facoltative (stesso art. 5.1);

- come si è già detto, è disposto che le soluzioni proposte comprendano la valutazione degli impatti sociali, ambientali ed economici (art. 7, lett. a);

- è richiesta la presentazione, da concepire come normale, da parte del proponente l'opera delle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità (art. 7.1, lett. b);

- la stesura del dossier di progetto deve avvenire in linguaggio non tecnico: questa l'espressione tradotta, seguente il parere del Consiglio di Stato, in quella di "chiaro e comprensibile" (art. 7.1 lett a);

- è prevista la tassativa determinazione in mesi dei tempi, giustamente brevi, di durata massima delle diverse fasi (normalmente quattro mesi decorrenti dalla pubblicazione del dossier – art. 5.2)

- nella relazione conclusiva del procedimento stesa dal coordinatore del dibattito dovranno trovare spazio come elementi fondamentali, oltre quanto riguarda la gestione e

l'andamento di esso (art. 9 lett. a), le posizioni emerse e le proposte avanzate nel suo corso e le questioni rimaste aperte (art. 9 lett. b e c);

- l'autorità preposta al sistema, denominata "Commissione nazionale per il dibattito pubblico", è composta di rappresentanti di varie amministrazioni centrali (il rappresentante del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti ha le funzioni di presidente) nel numero di quindici membri e da alcuni altri nominati dalla Conferenza unificata in rappresentanza dei diversi livelli di amministrazione locale, a cui possono essere aggiunti fino a tre esperti in materia di mediazione dei conflitti, di progettazione partecipata e dibattito pubblico, privi peraltro di diritto di voto. Vi è qui una differenza notevole dalla composizione dell'analoga Commissione francese, che è formata in gran parte da magistrati dei vari ordini e da numerosi rappresentanti di organismi della società civile, inducendo a domandarsi se il modello italiano non sia troppo legato alla pubblica amministrazione, con qualche pregiudizio della sua indipendenza (e risentendo così, seppure con giusto riequilibrio, d'una precedente proposta elaborata dal Ministro delle infrastrutture del tempo del governo Monti, che metteva in campo i prefetti);

- i compiti della Commissione sono quelli di sovrintendenza ai singoli dibattiti, mentre ciascuno di questi è condotto da un soggetto ad essa esterno denominato "coordinatore", dunque da un soggetto singolo. Anche qui il sistema differisce dall'originale francese, richiedente alla CNDP di insediare per i diversi dibattiti una "Commission particulière", organo collegiale, oppure le rende (ci pare, più eccezionalmente) possibile affidare la conduzione direttamente al proponente l'opera;

- i compiti dell'ente aggiudicatore sono quelli (elencati nell'art. 7.1 lett. da a c) di preparare e intervenire fattivamente al dibattito, secondo un principio che in altra sede avevamo indicato di "impegno delle istituzioni" nella partecipazione¹².

Alcuni punti problematici

Vale ora la pena di indicare alcune problematiche di interpretazione e di applicazione del sistema che qualche volta risultano criticabili e sono comunque da chiarificare.

A) Non è ben comprensibile l'inquadramento dato alla figura del coordinatore. L'art. 6.1 sembra concepirlo come un collaboratore dell'ente responsabile dell'opera, in quale (come dice l'art. 6.1) "si avvale" di esso per la progettazione e la gestione del dibattito. Invece, secondo l'originale francese l'organo coordinatore dei singoli dibattiti è concepito come un organismo di fiducia della Commissione, che è chiamata a nominarlo. Nel nostro caso, sembra che abbia prevalso l'opinione che l'affidamento della nomina del coordinatore alla Commissione ecceda i poteri a questa attribuibili. Ma perché mai il regolamento potrebbe disciplinare in profondità un organo indipendente quale la Commissione e poi non includere tra i suoi poteri di autorità indipendente il completamento dell'indipendenza con la devoluzione a un coordinatore della responsabilità della singola procedura?

¹² V. U. Allegretti, 2011, p. 328.

Secondo il regolamento la nomina avviene su richiesta del proponente l'opera e, seguendo il parere del Consiglio di Stato, deve trattarsi di "un soggetto appartenente allo Stato apparato", e quindi è scelto tra i dirigenti del Ministero competente per materia o, se l'opera è ministeriale, dal Presidente del Consiglio sempre tra dirigenti ministeriali, ma in tal caso deve essere "estraneo al Ministero interessato". Solo in assenza (molto probabile, vorremmo dire con un po' di cattiveria) di dirigenti esperti della gestione di processi partecipativi, la nomina passerebbe all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, mediante la procedura di gara stabilita dal codice per l'appalto dei servizi. E' questo, come appare dal parere del Consiglio di Stato, una garanzia di imparzialità necessaria? O vi si può vedere una traccia della "presa" delle burocrazie ministeriali, forse timorose della loro debolezza nel controllare quanto non da esse direttamente curato, a differenza della solidità delle amministrazioni francesi, e anche di un eccessivo peso delle grandi organizzazioni private? A noi pare che la strada dell'indipendenza della procedura sia stata, con palesi contraddizioni, percorsa solo a metà, sminuendo così il vero valore della procedura introdotta.

B) Un altro punto problematico, dovuto alla medesima ritrosia a conferire piena indipendenza alla procedura, è dato dal rapporto tra proponente l'opera e Commissione nell'indizione del dibattito. Dagli art. 3.3, 3.4 e 5 appare che l'indizione della procedura di dibattito sia tra i poteri del proponente l'opera, anche per le ipotesi di dibattito obbligatorio, che sono evidentemente le più delicate, mentre l'indizione è solamente oggetto di "comunicazione" alla Commissione, salva una "intenzione" prima trasmessale. Forse per un eccessivo ossequio letterale all'art. 22.3 del Codice, la Commissione resterebbe dunque estranea alla decisione sull'avvio, differenziando ancora una volta il nostro sistema da quello francese, nel quale è la Commissione a decidere, appena sia investita di un progetto, se organizzare una procedura di dibattito o ritenerla non necessaria, sulla base di una serie di elementi, sebbene questi contengano anche una certa discrezionalità sull'esistenza di un interesse nazionale, oltretutto l'apprezzamento dell'impatto sociale e territoriale dell'opera (v. l'art. 121-9 del relativo codice). Non si potrebbe pensare che su questo punto il sistema adottato in Francia sia più ispirato alla logica dell'istituto, più efficace e nel complesso più garantista?

C) Terzo problema che si può sollevare è quello della spesa che la procedura comporta. Senza ripetere qui la nota osservazione mossa dagli estimatori dei processi di democrazia partecipativa, secondo la quale essi, anziché aggravare (come apparentemente aggravano, con le innegabili implicazioni finanziarie legate alle attività per sé aggiuntive richieste dalla procedura), diminuiscono i costi palesi e occulti di interventi sul territorio e dell'ambiente spesso mal visti dalla società e dalle stesse amministrazioni, va considerato che le norme pongono le spese supplementari del dibattito pubblico, in Italia come in Francia, a carico del proponente l'opera (art. 7 lett. e). A parte gli oneri di tempo, attività dedicate al dibattito e anche di carattere finanziario a cui vanno incontro i partecipanti, potrebbero però essere avanzati dubbi relativamente ai costi particolari di studio ed elaborazione legati alla prospettazione di osservazioni e, caso più impegnativo già più volte verificatosi, alla redazione di progetti alternativi presentati dai partecipanti stessi attraverso loro esperti, spesso pe-

raltro essenziali per argomentare i propri punti di vista e arricchire così utilmente il dibattito (e magari destinati a essere accolti nella procedura e al suo esito). Chi affronterà tali costi? Possono anch'essi essere essi posti a carico del progetto oggetto del dibattito o restano un onere per coloro che li presentano? La soluzione positiva che li includa tra i costi posti a carico dell'opera sembra trovare una giustificazione di sostanza nell'art 6.6, lett. c), quando dispone che il coordinatore "favorisce il confronto e fa emergere le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti" (che, se il dibattito vuol servire alle sue finalità, non possono essere solo quelli dell'organismo proponente l'opera). E tanto maggiormente può essere formalmente invocato per addossare queste spese al progetto l'appena citato art. 7 lett. e), in quanto contiene un'espressione con la quale l'ente responsabile del progetto è tra l'altro chiamato a "sostenere i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico, previsti negli oneri della progettazione". Non è del resto secondario, per suffragare tale interpretazione, il richiamo contenuto nella stessa norma all'art. 23.11 del Codice, nella parte in cui la prima considera a carico della stazione appaltante "i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico".

Una filosofia pratica per un nuovo modo di procedere nelle opere pubbliche

Nonostante gli interrogativi sollevati dalla non sempre del tutto soddisfacente strutturazione di parti di un inevitabilmente complesso regolamento, vanno ribaditi sia la bontà complessiva del suo tessuto (che potrà d'altronde essere emendato dopo esperienza), sia il consenso, che esso rende completo, per l'inserimento del dibattito pubblico nel contesto del nostro governo del territorio.

La filosofia che sta alla base del dibattito pubblico è qualcosa di più significativo dell'introduzione, pur vera, di modalità più soddisfacenti per qualità ed efficacia nella realizzazione delle opere pubbliche invasive per il territorio e l'ambiente. Tali opere, spesso necessarie per la vita di una società più umana, ma ugualmente spesso pericolose per il suo equilibrio, non possono più essere lasciate alla sovrana decisione dell'Amministrazione, ma occorre, rispetto a una tradizione di attività autoritaria, che siano riconosciute per quello che devono essere: opere (anche) *della* società, così come sono opere *per la* società. Il cambiamento di prospettiva risponde al passaggio dall'illuminismo tecno-pratico del principe (seppur democratico) e degli amministratori e dei tecnici da esso utilizzati o sostanzialmente delegati alla decisione, alla padronanza della *società* sulla sua vita; a una padronanza non totale perché deve lasciare all'Amministrazione un arbitraggio tra le sue variate e sempre più pregnanti esigenze, ma che la rende capace di alzare la sua voce su realtà che la riguardano e ne mutano non poco le condizioni di esistenza.

La tecnologia, infatti, tende a dominare la realtà del mondo, seppure non fino al senso estremo, indicato, vorremmo ritenere paradossalmente, da alcuni filosofi¹³, che l'avanzata

¹³ V. E. Severino, *Il destino della tecnica*, 1998, spec. 9 ss. Analoga, ma ci pare più temperata, la concezione di U. Galimberti, 1999. Uno dei massimi poeti (Goethe, *Faust*, ora 1982) aveva già visto l'ambiguità della tecnica particolarmente nell'episodio di Bauci e Filemone (v. nell'introduzione di C. Cases, XLIX e LVII), a cui non a caso segue di poco quello delle "quattro donne grigie", tra le quali "l'attacco" più forte è quello della "Cura" (*Faust*, II parte, atto V, p. 310-328, che corrispondono ai versi 11045-11510). Eppure, come nota 170 s., egli

della tecnica diventa “perentoria e ineludibile” e inevitabilmente “destinata al dominio”. Infatti, è vero che la marcia ascensionale della tecnica non conosce fermate e sembra procedere deterministicamente da una conquista a un’altra, ma è vero anche che l’una o l’altra tappa possono essere fermate da decisioni umane socialmente guidate, e soprattutto che le singole applicazioni e i singoli usi delle possibilità acquisite possono essere in concreto arrestate o modificate da decisioni di tal fatta, per considerazioni che nascono dalla salvaguardia della natura, della società, delle sue tradizioni, della sua storia: alla salvaguardia dell’utile, del socialmente accettabile, del bello. Uno degli strumenti di tale salvaguardia può essere appunto il dibattito pubblico, nel senso più sopra definito e ora regolato, senza che, beninteso, ciò implichi il rinnegamento del primato faustiano dell’azione¹⁴ che sta alla base del progresso moderno, ma solo la sua applicazione equilibrata, potendo in certi casi anche condurre a mettere fuori gioco la realizzazione stessa dell’opera.

Pertanto l’introduzione di questo cambiamento di prospettiva operativa non va ulteriormente rinviata e l’esperienza ne va fatta. La speranza è che la società italiana sappia appropriarsi di tale nuova possibilità: cosa purtroppo non scontata, dato che essa sembra spesso più incline al lamento che all’impegno per migliorare la dimensione pubblica della sua vita. Ma questa venatura di scetticismo che nasce dall’esperienza – o anche semplicemente dalla coscienza che non si può non avere della fatica che comporta per ognuno di noi uscire dal puro campo del privato – non è un motivo per recedere da un savio proposito entrato finalmente nella legislazione e per auspicare la sua pratica realizzazione. Alcune realizzazioni positive già avutesi nel corso delle esperienze citate al n. 2 temperano del resto quello scetticismo e possono mutarlo in genuina speranza.

guardava con entusiasmo a grandi opere tecniche prospettate o prospettabili al suo tempo ed eventualmente realizzate in seguito.

¹⁴ Primato proclamato da Goethe nei versi 1235 (“Im Anfang war the Tat” – “In principio era l’Azione”) e 1755 (“Nur rastlos betätigt sich der Mann” – “Solo attraverso l’attività l’uomo si afferma” o, secondo una traduzione più aderente – “Solo rinunciando al riposo l’uomo s’afferma”) della Parte I del *Faust*.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti U. (2011 a), *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IV
- Id. (2001 b), *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *AIC Rivista*, n. 01/2011
- Id. (2011 c), *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *AIC Rivista*, n. 1/2001
- Id. (2017), *Una rinnovata Protezione Civile*, in *Astrid Papers*, marzo 2017
- Id. (2018), *Il Codice della Protezione Civile (D. Lgs.l.vo 2 gennaio 2018, n.1)*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto*, n. 1
- Aversa S. e T. Crespellani (2016), *Seismic Microzonation: an essential tool for urban Planning in seismic areas*, in *Upland, Journal of Urban Planning an environmental Design*, p. 121-152
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil
- Bortolotti F. e Corsi C. cur. (2012), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, Ediesse
- Commission Nationale du débat public (2012), *CNDP 2002-2012, La pratique du débat public: évolution et moyens de la Commission Nationale*, Paris, CNDP, 2012.
- Corsi C. (2012), *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della Regione Toscana*, in F. Bortolotti e C. Corsi cur., *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, Ediesse
- De Marco R. (2017), Report al Seminario "*I terremoti che verranno*", Università di Roma 3, Dipartimento di Architettura, 26 Gennaio 2017
- Galimberti U. (1999), *Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica*, Feltrinelli, Milano
- Goethe W. *Faust*, trad. it. di B. Allason (1965), Torino, Einaudi, p. 38,49; stessa op. trad. it. G. Manacorda (2005), Milano, BUR
- Mann T. (2017), *Problemi della libertà*, in *Moniti all'Europa*, Milano, PGreco
- Manzetti V. (2018), *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi.it*, n. 5
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Forniau G. M., Hériard-Dubreuil B. e Lefebvre R., cur. (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte
- Severino E. (1998), Milano, Rizzoli
- Valastro A. cur. (2010), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene