

Il *débat public* francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del *débat public*

Ilaria Casillo

L'esperienza francese di dibattito pubblico ha costituito e costituisce ancora, a distanza di 25 anni, un punto di riferimento importante – se non un modello – per le procedure di partecipazione pubblica e, in generale, per quella che si potrebbe definire l'offerta istituzionale di partecipazione. Dal 1995, anno della sua creazione, tale istituto giuridico ha conosciuto diverse riforme che lo hanno rafforzato facendolo diventare così uno dei pilastri della democrazia ambientale. Nella prima parte di questo contributo, dopo aver descritto brevemente l'offerta istituzionale di partecipazione in Francia, ci focalizzeremo sulla procedura di dibattito pubblico mettendone in evidenza le particolarità e i punti di forza nonché la logica che ha ispirato il legislatore francese. Nella seconda parte, dopo aver accennato agli effetti che tale istituto ha avuto sulla realizzazione delle grandi opere, ne individueremo le criticità e le lacune. Tale lettura critica ci permetterà, in conclusione del lavoro, di interrogarci sulla portata politica di tale istituto dal punto di vista del rafforzamento della democrazia e sui suoi effetti giuridici reali dal punto di vista della difesa dell'ambiente.

1. Introduzione

Nato nel 1995 come reazione a un grande conflitto ambientale, il dibattito pubblico è diventato nel tempo un istituto giuridico particolare a cavallo tra logica politica e logica tecnica e dettagliatamente inquadrato dal codice dell'ambiente. La Commissione nazionale del dibattito pubblico (d'ora in poi CNDP), unico organo competente a decidere quando attivare

tale procedura, ne ha fatto col tempo uno strumento di democrazia deliberativa saldamente ispirato alla dottrina habermassiana basata appunto su un approccio deliberativo della democrazia¹. Allo stesso tempo, le procedure e le riforme che lo hanno inquadrato nel tempo ne hanno fatto un istituto tecnico-giuridico che mira a riconoscere e garantire il diritto all'informazione e alla partecipazione dei singoli in ambito ambientale. Se si guarda ai cinque principi che guidano l'azione amministrativa della CNDP e che essa stessa si è auto-applicata è facilmente intuibile come l'ambivalenza di questo istituto a cavallo tra pratica democratica, procedura amministrativa e difesa dell'ambiente ne costituisca il maggior pregio ma anche l'aspetto più critico.

I primi due principi della Commissione, l'indipendenza e la neutralità, riguardano il suo funzionamento. La Commissione agisce in piena indipendenza dal Governo e da proponenti pubblici e privati. Essa è neutrale nel senso che non si esprime mai nel merito delle opere o dei piani e programmi di cui tratta, nei documenti (resoconti, bilanci) che produce essa si limita a riportare fedelmente il punto di vista di coloro che hanno partecipato al dibattito pubblico o alle altre diverse procedure da lei gestite.

Gli altri tre principi riguardano più precisamente la maniera di dare sostanza e forma all'offerta di partecipazione prevista dal codice dell'ambiente a cavallo tra garanzia dei diritti democratici e protezione dell'ambiente.

Secondo il principio di trasparenza, la Commissione, e in particolare le commissioni particolari² nominate per organizzare ogni singolo dibattito pubblico, devono garantire che le informazioni sull'opera oggetto di

¹ J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino, 2 voll., 1986, (edizione originale 1981) e J. HABERMAS, *La democrazia ha anche una dimensione epistemica? Ricerca empirica e teorica normativa*, in Id., *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 63-107 (edizione originale 2008).

² Quando la CNDP decide, in sessione plenaria, di attivare una procedura di dibattito pubblico, si procede alla nomina di una Commissione particolare di dibattito pubblico (CPDP) che ha il compito di organizzare, gestire, e condurre il DP localmente o a livello nazionale, a seconda del tipo di progetto. Il compito preciso di una CPDP, che può essere composta da 3 a 10 membri, è di preparare il dibattito attraverso un'analisi fine del contesto in cui si inserisce il progetto, garantire la corretta informazione dei cittadini sull'opera, organizzare metodologicamente il confronto pubblico, animarlo e garantirne il corretto svolgimento e redigere, entro due mesi dalla chiusura ufficiale del dibattito, la Relazione finale.

dibattito siano accessibili e comprensibili. La logica sottesa è che meglio si è informati, in particolare degli impatti ambientali, dei costi e delle incidenze di un'opera, meglio ci si può esprimere su di essa. La qualità dell'informazione è dunque una caratteristica preliminare e essenziale all'esercizio di un altro diritto, quello a partecipare e a esprimersi, ma anche un modo per difendere l'ambiente.

Secondo il principio di uguaglianza di trattamento, il dibattito pubblico è una procedura aperta e tutti senza limitazione di nazionalità o età. Tutti i punti di vista hanno pari diritto di esistenza, a prescindere dalle posizioni di merito. Tutti gli argomenti espressi in un dibattito pubblico, siano essi favorevoli o contrari alla protezione dell'ambiente, sono accolti e trattati allo stesso modo dalla Commissione che non li filtra né li giudica. Questo principio può apparire dunque in contraddizione rispetto al precedente creando una tensione tra la portata democratica della procedura e la sua capacità a preservare l'ambiente.

Il principio di argomentazione impone a tutti i partecipanti a un dibattito di esprimere punti di vista argomentati cercando di non cristallizzarsi su posizioni ma esplicitando gli interessi, le attese, le esigenze, i timori che ci sono dietro le diverse prese di posizione, anche radicali. Questo è forse il principio che distingue meglio di ogni altra caratteristica il dibattito pubblico da altre procedure e pratiche partecipative. Non si tratta di un sondaggio, di registrare opinioni e addizionarle. L'obiettivo è di attivare una «critica sociale»³, di creare cioè un confronto plurale e contraddittorio in grado di aiutare il decisore a fare scelte più consapevoli e condivise⁴. L'applicazione rigorosa di tale principio segna il momento più democratico all'interno della vita di un'opera pubblica.

Dal 1995, anno della sua creazione, tale istituto giuridico ha conosciuto diverse riforme che lo hanno rafforzato facendolo diventare anche uno dei pilastri della democrazia ambientale. Tuttavia, diverse critiche si possono sollevare nei confronti dell'ambivalenza, se non addirittura dell'ambiguità e della contraddizione, di questa procedura. A cosa ser-

³ I. CASILLO, D. ROUSSEAU, *Démocratie participative et quartiers prioritaires: réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, Rapporto ai ministri della coesione territoriale, Paris, CNDP, 2018.

⁴ I. CASILLO, *Ce que les conflits environnementaux et d'aménagement donnent à voir de la démocratie contemporaine*, in *Revue L'ENA Hors les murs*, Dossier Le Dialogue, 2018, pp. 11-14.

ve davvero? A garantire la democraticità delle decisioni a forte impatto ambientale oppure a rendere le decisioni più rispettose dell'ambiente? Nella prima parte di questo contributo, dopo aver descritto brevemente l'offerta istituzionale di partecipazione in Francia, ci focalizzeremo sulla procedura di dibattito pubblico mettendone in evidenza le particolarità e i punti di forza nonché la logica che ha ispirato il legislatore francese. Nella seconda parte, dopo aver accennato agli effetti che tale istituto ha avuto sulla realizzazione delle grandi opere, ne individueremo le criticità e le lacune. Tale lettura critica ci permetterà, in conclusione del lavoro, di interrogarci sulla portata politica di tale istituto dal punto di vista del rafforzamento della democrazia e sui suoi effetti giuridici reali dal punto di vista della difesa dell'ambiente.

2. *L'offerta istituzionale di partecipazione in Francia*

2.1 *Dalla partecipazione rivendicata degli anni Sessanta alla partecipazione prescritta*

La Francia dispone di una solida offerta istituzionale di partecipazione che si è costruita nel tempo e spesso in reazione alla domanda o piuttosto alla pretesa sociale di partecipazione.

La democrazia partecipativa in Francia, così come in altri Paesi europei, si è affermata soprattutto in due ambiti giuridici e settoriali: la disciplina dell'urbanistica e della pianificazione territoriale⁵ e la disciplina ambientale.

Per quanto riguarda l'ambito urbano, le lotte urbane degli anni Sessanta⁶ hanno rimesso in discussione in diversi Paesi la maniera di concepire e di costruire le città dal punto di vista urbanistico e sociale, denunciando una visione dell'abitante/residente come mero destinatario e beneficiario delle politiche pubbliche. In Francia, le lotte urbane hanno dato vita all'esperienza degli *Ateliers popolari di urbanistica* e di altri movimenti

⁵ M.-H. BACQUÉ, M. GAUTHIER, *Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis «A ladder of citizen participation» de S.R. Arnstein*, in *Participations* 1/2011 (n°1), 2011, pp. 36-66.

⁶ M. CASTELLS, *Luttes urbaines et pouvoirs politiques*, Paris, Maspero, 1973.

impegnati nella riqualificazione delle periferie⁷. Tali lotte furono caratterizzate fin dal loro apparire da tre fattori principali: la denuncia, la rivendicazione, e la resistenza. Tre fattori che hanno segnato un certo modo di guardare alla partecipazione.

Dal punto di vista dell'ambiente, i conflitti ambientali degli anni Settanta e Ottanta legati alle grandi opere, ma non solo, hanno posto l'«imperativo partecipativo»⁸ attraverso una serie di esperienze e di rivendicazioni. Come ha dimostrato Jean-Michel Fourniau, in effetti, furono i conflitti ambientali di questi anni a far emergere un nuovo soggetto politico: «il cittadino-residente»⁹ cioè il cittadino come persona direttamente coinvolta (dall'impatto di un'opera) e come rappresentante di un torto fatto alla democrazia e non solo in qualità di vittima di un'ingiustizia. I movimenti di contestazione e di opposizione di fine anni Ottanta¹⁰ reclamavano in realtà delle procedure partecipative basate su quattro fattori che cambieranno il modo di concepire il diritto ambientale francese:

- un'elaborazione dei progetti e delle grandi opere più trasparente sin dalla fase preliminare della decisione;
- la presenza di una parte terza indipendente che organizzi e garantisca le procedure;
- una *expertise* (studi e dati) indipendente;
- un dibattito pubblico aperto a tutti e a tutto (nel senso d'inclusione di tutti e di apertura del perimetro tematico della discussione pubblica).

Se si guarda al modello attuale di dibattito pubblico, si ritrovano esattamente queste caratteristiche e si può affermare quindi – senza timore di essere smentiti – che il dibattito pubblico è nato sul campo della rivendicazione democratica ed è stato in seguito recepito dal legislatore.

⁷ J. ZETLAOUI-LÉGER, *Urbanisme participatif*, in I. CASILLO, R. BARBIER, L. BLONDIAUX, *et al.*, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

⁸ L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, *L'impératif délibératif*, in *Rue Descartes* 2009/1 (n°63), 2009, pp. 28-38.

⁹ J.-M. FOURNIAU, *La portée de la participation face au retour du conflit territorial*, in L. MERMET, D. SALLES (a cura di), *Environnement. La concertation apprivoisée, contestée, dépassée?*, Bruxelles, De Boeck, Ouvertures sociologiques, 2015, pp. 53-73.

¹⁰ Ci riferiamo, qui, innanzitutto agli oppositori al progetto di linea ad alta velocità detta *LGV Méditerranée* la quale diede vita ad uno dei più grandi conflitti ambientali mai conosciuti dal Paese.

re. Il *débat public* è stato, cioè, prima di tutto una pratica innovativa e contestatrice la quale, indicando la strada al decisore, è diventato poi una procedura giuridica.

La fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta hanno segnato una vera e propria istituzionalizzazione dell'azione pubblica partecipativa. Ciò non solo in reazione ai duri conflitti ambientali che il Paese aveva conosciuto, ma anche in applicazione di disposizioni europee e internazionali che in quegli stessi anni avevano affermato e riconosciuto l'esistenza di un legame tra protezione dell'ambiente e partecipazione pubblica.

In materia ambientale, il diritto francese è stato particolarmente influenzato da diversi testi legislativi europei e internazionali.

Se a livello europeo le prime normative sono più timide, come ad esempio la direttiva europea 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 che poneva l'accento sulla valutazione delle incidenze di alcuni progetti pubblici e privati sull'ambiente, a livello internazionale i testi dei primi anni Ottanta e seguenti sono più espliciti:

- La Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma sull'ambiente (1972);
- la Dichiarazione di Rio (1992) che riconosce al suo principio 10 come «la miglior maniera di affrontare le questioni ambientali sia di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini coinvolti»;
- la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, frutto dei lavori della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa, che conferisce a sua volta una portata obbligatoria ai principi di informazione, di partecipazione e di accesso alla giustizia in ambito ambientale¹¹.

Tutti questi testi – la cui filosofia di fondo potrebbe essere qualificata come ingiunzione alla partecipazione – sono stati trasposti nell'arsenale legislativo nazionale francese in vari modi.

La CADA (Commissione di accesso ai documenti amministrativi) costituiva già nel 1978, anno della sua istituzione, un riconoscimento del diritto ad un'azione pubblica trasparente e all'informazione dei cittadini.

¹¹ Le direttive europee 2003/4/CE relative al diritto all'accesso all'informazione da parte dei cittadini e la direttiva 2003/35/CE, che prevede la partecipazione dei cittadini all'elaborazione di alcuni piani e programmi previsti dalle procedure di urbanistica, hanno poi tradotto in ambito europeo le esigenze poste dalla Convenzione di Aarhus.

La legge Bouchardeau del 12 luglio 1983, che riformava e democratizzava l'istituto giuridico dell'inchiesta di pubblica utilità, costituisce una tappa importante perché riforma la prima procedura di consultazione mai esistita nel Paese: l'inchiesta di pubblica utilità istituita nel 1810¹². I codici dell'ambiente e il codice urbanistico riprendono in maniera molto fedele i principi internazionali. L'articolo L110-1 del codice dell'ambiente riconosce i principi di precauzione, prevenzione, informazione e partecipazione¹³ e l'articolo L300-2 del codice urbanistico impone il principio di concertazione obbligatoria.

La legge Barnier del 2 febbraio 1995 riprende in maniera precisa le disposizioni della Dichiarazioni di Rio istituendo la CNDP e, soprattutto, la procedura di dibattito pubblico preliminare per le grandi opere pubbliche di interesse nazionale che presentino un impatto socio-economico e ambientale importanti.

L'istituto del dibattito pubblico sarà riformato una prima volta nel 2002 quando la CNDP diventa un'AAl, un'autorità amministrativa indipendente, seguendo le raccomandazioni espresse dal Consiglio di Stato nel 1999; e successivamente nel 2010¹⁴ in occasione della legge n. 2010-788 sull'ambiente, detta *Loi Grenelle II* del 12 luglio 2010, che amplia considerevolmente le competenze e le missioni della CNDP, la cui composizione è ulteriormente ampliata a 25 membri.

L'ultima grande riforma della partecipazione e del dibattito pubblico è emersa nelle stesse condizioni della sua nascita, in seguito cioè a un conflitto ambientale che ha provocato una rottura e una crisi che hanno spinto il legislatore a (ri)mettere in agenda la questione partecipativa¹⁵. Infatti, nel 2015, in seguito alla morte di un giovanissimo militante eco-

¹² Tale istituto aveva all'epoca l'obiettivo di proteggere i diritti dei soli proprietari.

¹³ L'articolo L110-1 Comma II, paragrafo 4 e 5 dispone «il principio secondo il quale ogni persona ha il diritto di accedere alle informazioni relative all'ambiente detenute dall'autorità pubblica» e «il principio di partecipazione in virtù del quale ogni persona è informata dei progetti di decisioni pubbliche che hanno un'incidenza sull'ambiente in modo tale da permetterle di formulare le proprie osservazioni, che saranno prese in considerazione dall'autorità competente».

¹⁴ Intanto, nel 2005, il principio di partecipazione e il principio di accesso all'informazione in ambito ambientale assumono carattere costituzionale attraverso l'adozione della Carta dell'ambiente del 1 marzo 2005.

¹⁵ I. CASILLO, *Les procédures de participation du public prévues par la loi: regards croisés entre l'Italie et la France sur la place de l'initiative citoyenne dans les textes de loi*, in *Aménageurs*

logista durante degli scontri tra forze dell'ordine e oppositori alla costruzione di una diga a Sivens, il Governo francese ha deciso di riformare il "dialogo ambientale" e di rafforzare le procedure di partecipazione pubblica.

Questo movimento di riforma è confluito nella produzione di due decreti di riforma della partecipazione del 2016. Questi hanno rafforzato le procedure di concertazione preliminare – che fino ad allora erano limitate ai casi di elaborazione di opere pubbliche – allargandole anche ai casi di elaborazione di piani e programmi a carattere nazionale. Essi hanno inoltre istituito un vero e proprio *continuum* partecipativo dell'azione pubblica e privata in ambito ambientale¹⁶.

2.2 La sequenza partecipativa e ambientale nell'elaborazione delle grandi opere in Francia

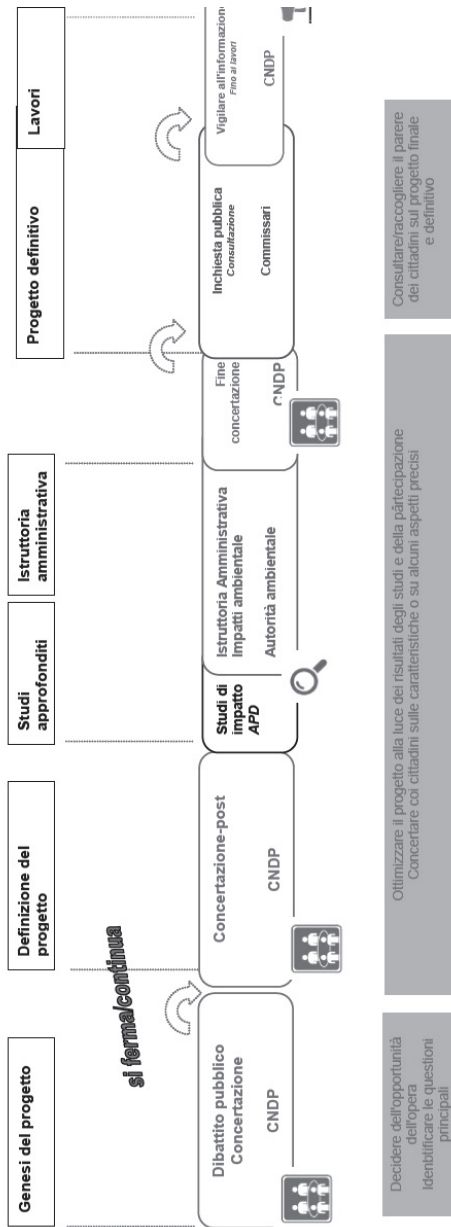
Come si è accennato, in seguito alla riforma del 2016 la procedura di dibattito pubblico si inserisce in un più ampio *iter* partecipativo istituzionale.

Lo schema qui di seguito mostra di cosa si compone questo *continuum* partecipativo e dove si situa esattamente il dibattito pubblico.

et populations, de la consultation au dialogue, Revue des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, Hors-série, N. 22, Automne 2017, pp. 33-39.

¹⁶ Questo breve *excursus* dell'offerta istituzionale di partecipazione si è concentrato esclusivamente sulle procedure istituzionali dette di concertazione su singoli progetti. Tuttavia, altre due famiglie di procedure e pratiche partecipative esistono in Francia e completano l'offerta istituzionale di partecipazione. La prima è la famiglia degli *organi addizionali alla rappresentanza politica locale*: ne fanno parte i consigli di quartieri, i consigli di cittadini, i consigli di sviluppo, i comitati degli utenti dei servizi pubblici e anche le pratiche di *budget* partecipativo. Si tratta di organi e di pratiche stabili (e non di procedure che si attivano appunto su singoli progetti in maniera puntuale) e che esistono parallelamente all'azione svolta dalla democrazia rappresentativa e riservate ai cittadini, ai portatori di interesse e alla società civile organizzata. La seconda famiglia è quella delle *pratiche deliberative specifiche* basate sull'estrazione a sorte dei cittadini: ne fa parte, ad esempio, la Convenzione civica sul clima che si è svolta, su iniziativa del Presidente della Repubblica francese, negli ultimi 9 mesi e che ha riunito 150 cittadini e cittadine estratti a sorte.

Figura 1. *La catena decisionale e partecipativa dei progetti e dei piani a forte impatto ambientale in seguito alla riforma del 2016*



Fonte: I. CASILLO, *La procedura di dibattito pubblico francese*, cit.

In questo «modello partecipativo a catena»¹⁷ che è il risultato maggiore della riforma del 2016 e che si applica ad alcuni tipi di progetti, piani e programmi¹⁸ intervengono tre attori diversi:

- la Commissione nazionale del dibattito pubblico, autorità indipendente e neutrale che ha il compito di garantire e far rispettare il diritto all'informazione e alla partecipazione dei cittadini e che non si esprime mai nel merito dell'opera, del piano o del programma.
- l'Autorità ambientale che è titolata ad esprimersi nel merito ma unicamente valutando lo studio di impatto prodotto dal proponente. Si tratta di un organo che lavora a porte chiuse, ma di cui fanno parte anche esponenti della società civile (in particolar modo rappresentanti di associazioni ambientaliste).
- i Commissari d'inchiesta (nominati dai tribunali amministrativi sulla base di un albo pubblico) che devono raccogliere le osservazioni dei cittadini e che esprimono un parere nel merito dell'opera¹⁹.

¹⁷ I. CASILLO, *La procedura di dibattito pubblico francese: una pratica ventennale di democrazia partecipativa sulle grandi opere*, in ITALIADECIDE (a cura di), *Il dibattito pubblico per infrastrutture utili, snelle e condivise. Manuale di applicazione della nuova legge*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019.

¹⁸ Le opere che possono essere oggetto di dibattito pubblico devono appartenere a una delle seguenti categorie: Autostrade, Linee ferroviarie, Vie navigabili, Aeroporti, Infrastrutture portuarie, Linee elettriche, Canalizzazione trasporto gas, Installazioni nucleari, Dighe idroelettriche, Trasporti d'acque bacini fluviali, Infrastrutture culturali e sportive, infrastrutture industriali. Per tutte le opere rientranti in una di queste categorie e al di sopra di 300 milioni € la Commissione deve essere adita obbligatoriamente. Tale obbligatorio non riguarda però l'attivazione della procedura di dibattito pubblico (che non è affatto automatica), ma l'obbligo di adire la Commissione. Questa precisazione non è irrilevante perché mostra come la CNDP, in quanto autorità indipendente, sia la sola e unica titolata a decidere se e in quali casi attivare o meno la procedura.

Per le opere comprese tra 150 milioni € e 300 milioni €, esiste l'obbligo di pubblicazione del progetto (affinché sia conosciuto) e l'obbligo di adire la Commissione per richiedere la nomina di un garante che deve assicurare lo svolgimento di una concertazione preliminare ai sensi dell'articolo L121.16-II del codice dell'ambiente. Per le opere al di sotto di 150 milioni di €, i proponenti – pubblici o privati che siano – devono comunque realizzare una concertazione obbligatoria che rispetti le modalità indicate dall'articolo L121.16-II del codice dell'ambiente.

¹⁹ Il parere del commissario e dei commissari di inchiesta di pubblica utilità può essere favorevole, sfavorevole o con riserva. Tale parere non vincola i prefetti che possono assumere anche decisioni contrarie ai pareri espressi dai commissari di inchiesta. Alla fine della procedura sono infatti i prefetti a emettere un decreto di DUP, cioè di Dichiarazione di pubblica utilità. I piani e programmi non sono sottoposti a inchiesta di pubbliche utilità, ma a una procedura detta di PPVE, cioè di partecipazione per via elettronica.

Ognuno di questi soggetti gestisce una o più delle seguenti fasi della sequenza partecipativa prevista dai testi:

- 1) una fase detta “a monte”, di partecipazione preliminare (attraverso le procedure di dibattito pubblico oppure di concertazione preliminare con nomina di uno/a o più garanti), che interviene nella fase di elaborazione iniziale dell’opera. Questa fase dura 9/12 mesi, nel caso di un dibattito pubblico, e 3/6 mesi nel caso di una concertazione preliminare con garante. Essa produce due documenti ufficiali: il Resoconto e il Bilancio del dibattito pubblico o della concertazione preliminare;
- 2) una fase “post dibattito” o post concertazione che è obbligatoria e che accompagna l’opera fino all’apertura dell’inchiesta di pubblica utilità. Questa fase, gestita dalla CNDP, può durare anche anni e produce un Bilancio annuale, ogni anno, e uno finale;
- 3) una fase di parere tecnico, quella cioè di dello studio d’impatto ambientale prodotto dal proponente. Si tratta della sola fase della catena non aperta al pubblico;
- 4) una fase detta “a valle”, quella cioè dell’inchiesta di pubblica utilità che non può aprirsi senza i risultati del dibattito pubblico (Resoconto e Bilancio della CNDP) o della concertazione né senza la valutazione d’impatto ambientale (Parere dell’Autorità ambientale) e di tutti gli altri studi e pareri obbligatori previsti dalla legge. Questa fase produce un parere sull’opera e sulla sua opportunità da parte dei commissari d’inchiesta e chiude la catena partecipativa.

2.3 *Il débat public francese: a cosa serve davvero?*

Il ruolo del dibattito pubblico nella sequenza sopra descritta è determinante. Senza entrare nel dettaglio del funzionamento e dello svolgimento tecnico e amministrativo della procedura²⁰, ci concentreremo sui tre obiettivi fondamentali di tale istituto giuridico e soprattutto sulla maniera attraverso la quale essi sono garantiti e attuati. Questa descrizione ci permetterà per ciascuno degli obiettivi di sottolineare i punti di forza e gli aspetti ancora critici o problematici che meritano una riflessione.

²⁰ Per una descrizione più precisa si veda I. CASILLO, *La procedura di dibattito pubblico francese*, cit.

Tra i vari compiti e obiettivi della CNDP e del dibattito pubblico, tre appaiono fondamentali alla luce delle prescrizioni e delle normative nazionali, europee e internazionali sopra indicate.

Il primo obiettivo di un dibattito pubblico è di garantire un'informazione che sia accessibile, non solo nel senso di reperibile, ma anche in termini di chiarezza e di intellegibilità. Per attuare questa missione che la legge conferisce alla CNDP, quest'ultima dispone di diversi modi. Innanzitutto, secondo le prescrizioni normative, per ogni dibattito pubblico su un'opera o su un piano, la CNDP deve approvare in seduta plenaria il *dossier* del proponente, cioè un documento che illustra gli scopi del progetto, i suoi costi, i suoi impatti e i suoi benefici. Tale documento è redatto dal proponente ma deve essere riletto e approvato dalla CNDP la quale deve garantire che non ci siano lacune importanti e che tutti gli elementi per permettere ai cittadini di esprimersi nel merito siano contenuti e ben esplicitati. La Commissione che gestisce il dibattito ha inoltre la facoltà di: disporre (e finanziare) studi alternativi o complementari a quelli del proponente, affinché sia garantita la contraddittorietà e la pluralità dell'informazione offerta ai cittadini; di pubblicare sul sito del dibattito tutti i documenti, studi, analisi e dati che le sembrino appropriati e utili per offrire un'informazione il più possibile completa. Questo obiettivo importantissimo è, tuttavia, quello sul quale la CNDP presenta gli aspetti di criticità maggiori. Le opere pubbliche e private sottoposte a dibattito pubblico sono di natura diversa e spesso complesse dal punto di vista delle caratteristiche e degli impatti ambientali: inceneritori, centri di stoccaggio e sotterramento di rifiuti nucleari, politiche agricole basate sull'uso di pesticidi e così via. Tuttavia, la Commissione non dispone di personale esperto di simili questioni o di biologi, di chimici, di paesaggisti. In altri termini, essa non dispone delle competenze necessarie per verificare nel dettaglio e nel merito le informazioni contenute nel dossier del proponente e attorno al quale essa deve poi elaborare il percorso e la metodologia partecipativi.

Eppure, le questioni di impatto ambientale sono cruciali nei dibattiti che riguardano la pianificazione territoriale e urbana e le grandi opere, in particolare le questioni legate alla biodiversità, alla preservazione del suolo, agli effetti sanitari, alla qualità dell'acqua, alle zone umide ecc. Tali

aspetti preoccupano i cittadini allo stesso titolo che quelli che riguardano gli effetti sull'occupazione, o sull'inquinamento acustico, ad esempio. Le questioni legate agli impatti ambientali di diversa natura meritano di essere chiaramente e, soprattutto, correttamente portate alla conoscenza dei cittadini affinché questi ultimi possano esprimersi con cognizione di causa. Però lo stato attuale non permette – né in termini di risorse (mancanza di competenze interne), né in termini di procedure – di garantire correttamente il diritto all'informazione dei cittadini. Infatti, per quanto riguarda la procedura, si noterà che – come indicato nello schema sopra riportato – è soltanto dopo la chiusura della procedura di dibattito pubblico che l'Autorità ambientale è chiamata a valutare lo studio d'impatto ambientale. Troppo tardi, quindi, considerato il fatto che tale studio contiene una serie di informazioni utili. Addirittura, gli stessi studi d'impatto dei proponenti non sono ancora pronti o completi al momento dell'apertura e dello svolgimento del dibattito.

Il secondo obiettivo del dibattito pubblico è quello di garantire una partecipazione effettiva dei cittadini. La CNDP ha il compito di definire, per ogni dibattito pubblico e in generale per ogni concertazione preliminare²¹, le modalità e la durata. Essa stabilisce anche il perimetro tematico della discussione, cioè il suo oggetto, lasciandolo sempre aperto alle proposte dei partecipanti; la durata del dibattito; i luoghi in cui si deve svolgere; il pubblico da coinvolgere; e le modalità precise (riunioni pubbliche, *workshop*, *focus group*, tavole rotonde, visite di terreno, ecc.) e procede essa stessa all'animazione del dibattito. Nel rispetto del principio di trasparenza, ogni riunione organizzata nell'ambito del dibattito è audio-registrata e il verbale è disponibile *online* entro i cinque giorni successivi. La CNDP ha sviluppato negli anni una competenza notevole nell'elaborazione di principi e metodologie ad essi associate che permettono la corretta identificazione dei soggetti più coinvolti, l'inclusione reale dei cittadini più deboli e lontani dalla cosa pubblica, la pratica effettiva della deliberazione collettiva nel rispetto del principio di argomentazione,

²¹ Per alcune opere o piani, a seconda delle caratteristiche e delle soglie di costo, è la CNDP che definisce le modalità e la durata. Per altre, invece, come ricordato sopra, il proponente può "fare da sé", pur nello stretto rispetto delle modalità definite dall'articolo L121.16-II del codice dell'ambiente.

l'articolazione tra dispositivi di partecipazione in presenza e a distanza. Si tratta della missione rispetto alla quale la CNDP dispone di numerose professionalità e, soprattutto, di 25 anni di esperienza e sperimentazione. Ed è proprio ciò che le ha permesso (e le permette), nonostante i diversi aspetti di criticità, di riuscire a fare in modo che il dibattito pubblico potesse (e possa) avere degli effetti reali sulle opere e sulle decisioni che le riguardano.

Il terzo e ultimo obiettivo del dibattito pubblico è dare conto dei suoi risultati in modo esaustivo e non orientato nel rispetto del principio di neutralità. La Commissione non può e non deve esprimersi nel merito dell'opera, ma deve dar conto dei risultati del dibattito e in particolare del punto di vista di tutti coloro che vi hanno partecipato.

Le commissioni che gestiscono i dibattiti pubblici devono produrre, alla fine della procedura – e in particolare, entro e non oltre i due mesi successivi alla chiusura prevista del dibattito – un resoconto. Questo è una sorta di relazione molto dettagliata che deve dar conto della maniera in cui è stata garantita l'informazione dei cittadini, della maniera in cui è stata organizzata la partecipazione e dei suoi risultati. Il proponente dispone, a sua volta, di tre mesi per pubblicare un documento nel quale indica gli insegnamenti ricavati dal dibattito pubblico e la sua decisione. Per quanto riguarda il resoconto prodotto dalla Commissione, al di là degli aspetti quantitativi legati alla mobilitazione e alla partecipazione (quante persone hanno partecipato, quanti contributi e osservazioni scritte ricevuti, quante riunioni e *atelier* realizzati, quanta copertura mediatica e diffusione pubblica, ecc.), quello che conta sono ovviamente gli aspetti qualitativi ed in particolare gli argomenti emersi e scambiati dai partecipanti durante il dibattito pubblico. La Commissione deve riportare, senza filtrarli né gerarchizzarli, tutti i contributi e le posizioni, tutti gli argomenti emersi nell'ambito del dibattito pubblico, compresi quelli contrari alle esigenze di protezione dell'ambiente. Sono, infatti, questi elementi (il resoconto delle posizioni, degli argomenti, della loro diversa e talvolta opposta e inconciliabile natura) che interessano chi deve prendere la decisione finale, in quanto essi danno informazioni sulle condizioni di fattibilità sociale di un'opera.

Si tratta della fase forse più importante del dibattito, perché è quella che riassume il carattere rigoroso e neutrale della procedura e nella quale i

partecipanti possono verificare in che modo i loro contributi sono stati ripresi fedelmente. I documenti finali²² del dibattito pubblico rappresentano una forma di *accountability*, una maniera cioè di rendere conto. Il rispetto di tale principio è fondamentale nelle pratiche e nelle procedure partecipative perché se non rispettato può avere un impatto negativo sulla motivazione dei cittadini ad impegnarsi in un percorso di questo tipo (*cui bono* mobilitarsi se poi la propria parola non viene ripresa, riportata fedelmente e ascoltata dagli organizzatori e dai decisori finali?). Ed è proprio quest'ultimo aspetto a presentare caratteri di criticità.

La legislazione che disciplina il dibattito pubblico prevede che il proponente debba rispondere ai documenti prodotti dal dibattito (resoconto e bilancio) semplicemente indicando «le misure che giudica necessario adottare per rispondere agli insegnamenti che ricava dal dibattito pubblico» (articolo L121-13 del codice dell'ambiente). Dunque, la Commissione – pur rispettando essa stessa il principio del *rendere conto* – non ha nessun potere coercitivo per far sì che questo stesso principio sia rispettato dal proponente. Quest'ultimo, infatti, non è tenuto a rispondere nel merito agli argomenti espressi dai partecipanti sotto forma di domande, proposte o contributi. La CNDP non dispone di nessuno strumento per garantire che coloro che hanno partecipato otterranno una risposta motivata, argomentata e precisa. In questo senso, ci si potrebbe chiedere se il diritto di ogni cittadino a partecipare, così come tradotto nella legislazione francese, non si riduca ad un mero diritto ad esprimersi. Ci si può chiedere, in altre parole, se per rendere effettivo tale diritto individuale non occorra intenderlo anche come diritto ad essere ascoltati (e non solo come diritto ad esprimersi), e quindi a ricevere una risposta motivata da parte del proponente/decisore. Si è, in questo caso, di fronte a una grave lacuna capace di rimettere in discussione l'utilità stessa della procedura partecipativa.

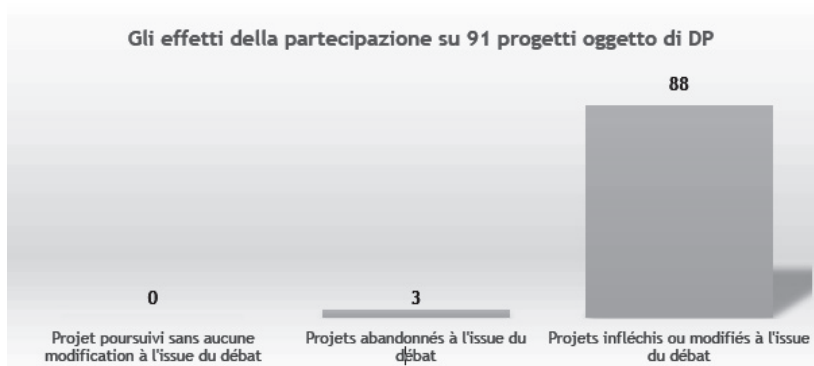
²² Il Bilancio di un dibattito pubblico è un documento molto breve redatto dal(la) presidente(ssa) della Commissione nazionale, e non dalla Commissione particolare che gestisce il singolo dibattito. Esso mira a fare un bilancio sulla maniera in cui si è svolto il dibattito dal punto di vista dei rapporti col proponente, della mobilitazione raggiunta e delle metodologie scelte dalle commissioni particolari. Tale documento rappresenta una sorta di esercizio di riflessività dell'istituzione rispetto alle proprie scelte metodologiche e alle proprie pratiche.

3. Una lettura critica del débat public

3.1 Il dibattito pubblico: una procedura senza potere, ma con molti effetti

Dalla sua nascita ad oggi, la CNDP ha realizzato più di 100 dibattiti pubblici facendo evolvere e adattando la procedura in modo da rendere quanto più effettivi possibili il diritto all'informazione e il diritto alla partecipazione.

Per rendersi conto della portata effettiva della procedura di dibattito pubblico, nonostante le criticità sopra descritte, sono state analizzate 91 procedure riguardanti infrastrutture di vario tipo (di trasporto, turistiche, energetiche). L'analisi è stata compiuta "fotografando" lo stato delle opere al momento della decisione del proponente, e cioè tre mesi dopo la pubblicazione del resoconto e del bilancio del dibattito pubblico.



Fonte: elaborazione propria in I. CASILLO, *La procedura di dibattito pubblico francese*, cit.

Come dimostra il grafico qui sopra, il 96% circa delle opere sottoposte a dibattito pubblico subiscono delle modifiche alla fine della procedura. Solo poco più del 3% delle opere sono abbandonate a seguito di un dibattito, a riprova del fatto che tale procedura non ritarda né impedisce la realizzazione di grandi opere ma mira a migliorarle.

Questi dati ci dicono che il dibattito pubblico trae la sua forza dalla sua capacità di attivare la critica sociale, ovvero dalla sua capacità di

creare dei momenti di confronto e di deliberazione reali e ricchi di contenuti.

Dal punto di vista dell'esercizio democratico e partecipativo, il dibattito pubblico si è rivelato uno strumento all'avanguardia e in grado di tenere fede all'ambizione democratica tanto richiesta dalle ingiunzioni legislative internazionali quanto dalla società civile.

Tuttavia, le criticità della procedura di dibattito pubblico cui abbiamo accennato nelle pagine precedenti pongono la questione dell'effettività di questa pratica democratica, in particolare del diritto all'informazione e del diritto ad essere ascoltati nonché della sua capacità di difendere l'ambiente.

3.2 Dibattito pubblico e democrazia: la difesa di quali diritti?

Come si è avuto modo di rilevare, la procedura di dibattito pubblico presenta due elementi di criticità maggiori: uno relativo alla sua capacità di garantire un'informazione tecnica di qualità in materia ambientale e l'altro relativo all'impossibilità di ottenere una risposta completa e motivata da parte del proponente.

Dal punto di vista della qualità dell'informazione garantita dalla Commissione, sembra necessario che essa si doti o si avvalga di competenze diverse da quelle del proponente per valutare e garantire la qualità, la completezza e la veridicità dell'informazione proposta ai cittadini. Questo consentirebbe non solo di istruire meglio i dibattiti e di informare meglio i cittadini, ma anche di permettere a questi ultimi di esprimersi in maniera più consapevole sulle decisioni e sulle grandi opere che hanno un impatto notevole sulle loro vite e sull'ambiente in generale.

Per quanto riguarda il principio di *accountability* della procedura, la mancanza di una risposta nel merito ai partecipanti da parte del proponente, cioè la mancanza di un'indicazione chiara di come e perché il proponente intenda prendere in conto i risultati del dibattito e la mancanza di risposte precise alle singole osservazioni emerse dal dibattito, indeboliscono considerevolmente la portata del diritto alla partecipazione dei singoli. Solo un meccanismo che rinforzi il principio di *accountability* del proponente permette quantomeno di rendere visibile agli occhi dei partecipanti l'influenza che il loro impegno e il loro contributo hanno avuto sulla decisione. In altri termini, se il diritto a partecipare non riesce

a tenere insieme diritto ad esprimersi e diritto ad essere ascoltati, l'offerta istituzionale di partecipazione rischia di svuotarsi di senso spingendo paradossalmente i cittadini a disertare, se non a sabotare, le procedure partecipative. Gli effetti della partecipazione e la sua capacità a influire sulla decisione sembrano essere gli indicatori migliori per valutare l'effettività del diritto a partecipare riconosciuto in diversi testi legislativi di varia scala e portata. Inserire l'obbligo di risposta motivata per il proponente sarebbe una misura in grado di rafforzare la portata e l'efficienza delle procedure istituzionali di partecipazione.

Queste due grandi criticità riguardano l'aspetto, per così dire, democratico della procedura che è nata – come abbiamo ricordato – in risposta alla sfiducia e ai conflitti ambientali che segnaronero il paese, oltre che per attuare i principi riconosciuti a livello internazionale. Tuttavia, c'è un altro elemento di critica che è rivolto spesso alla procedura di dibattito pubblico. Esso riguarda la sua capacità di difendere l'ambiente, soprattutto se si tiene presente che la legislazione francese ha recepito direttive e testi internazionali che miravano prima di tutto alla protezione dell'ambiente e che hanno individuato nella partecipazione la maniera migliore per proteggerlo e preservarlo.

In altre parole, la domanda che ci si può porre è: se il dibattito pubblico serve a garantire il diritto all'informazione e alla partecipazione degli individui, la difesa di questi diritti, così come prevista dalla legislazione francese, è compatibile con la difesa dell'ambiente?

3.3 ...e la difesa di quale ambiente?

Quando si parla di democrazia ambientale ci sono almeno due definizioni differenti, se non antinomiche. La prima definizione è di natura giuridica e rinvia all'idea di una democrazia ambientale basata sul diritto garantito a tutti ad accedere all'informazione e a partecipare alle decisioni che hanno un forte impatto sull'ambiente. Si tratta della visione della democrazia ambientale proposta da numerosi testi internazionali: la Dichiarazione di Rio, quella di Stoccolma, e la Convenzione di Aarhus ne sono l'esempio migliore. Questa accezione della democrazia ambientale è entrata poco a poco, e in forme diverse, nelle configurazioni legislative nazionali di diversi paesi occidentali, in particolare in quella francese che ne ha fatto persino un principio costituzionale nel 2005, come ricordato nella prima

parte. La logica che ha ispirato il legislatore sembra essere stata quella di concepire l'ambiente come un bene comune per eccellenza, come proprietà di ogni individuo. Così inteso, l'ambiente è un bene relativamente al quale ogni persona deve poter pesare sulle decisioni che lo riguardano e far valere il proprio punto di vista. Non è un caso che la disciplina del dibattito pubblico e della partecipazione in generale non preveda alcun limite di età o di nazionalità, poiché quello che conta è la finalità di tale democrazia ambientale: difendere i diritti individuali, in particolare il diritto di accedere a un'informazione di qualità e a partecipare alla decisione. In questo senso, l'obiettivo è di rendere più democratici i processi decisionali che riguardano l'ambiente.

L'altra definizione di democrazia ambientale, più recente sembra quasi invertire la logica della precedente. Sembra, cioè, avere come obiettivo quello di rendere i processi democratici e decisionali più rispettosi dell'ambiente e più in grado di garantirne la protezione. A tale proposito, c'è chi – come Dominique Bourg – parla di «democrazia ecologica» piuttosto che ambientale. In ogni caso, questa seconda accezione parte dal presupposto che le attuali democrazie rappresentative non riescano a rispondere alla crisi ambientale per due motivi²³ a causa della loro miopia, cioè della loro incapacità di prendere in considerazione il lungo termine in conseguenza del ritmo delle competizioni elettorali che privilegiano spesso interessi di breve periodo; e a causa del fatto che le sfide ambientali hanno un carattere scientifico notevole e che i luoghi di produzione di tale sapere scientifico sono politicamente lontani dai luoghi della decisione pubblica. I parlamenti e i parlamentari interagiscono poco con gli esperti e i ricercatori. Ognuno di questi luoghi ha i suoi ritmi, le sue razionalità e i suoi attori. E le connessioni istituzionali tra questi luoghi sono praticamente inesistenti. Tale concezione della democrazia ambientale ha dunque due obiettivi principali: prendere in considerazione gli interessi di lungo termine e delle generazioni future nelle decisioni che riguardano l'ambiente; e integrare i saperi scientifici nelle istituzioni democratiche.

Quando si evoca, dunque, la democrazia ambientale, si tende spesso a fare confusione tra queste due accezioni o a privilegiare l'una piuttosto

²³ D. BOURG, K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique: le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, 2010.

che l'altra pur avendo esse finalità diverse. L'una, infatti, difende dei diritti individuali acquisiti col tempo e con numerose battaglie; l'altra tenta di proporre la riforma delle istituzioni affinché queste prendano in considerazione l'ambiente. Entrambe sembrano comunque suggerire l'idea che la nuova questione ambientale (cambiamento climatico, ad esempio) possa far progredire la democrazia e i diritti ad essa associati. In questo senso, la CNDP è un'istituzione che sembra incarnare la prima accezione sopra descritta essendo un organo il cui compito è quello di garantire il diritto all'informazione e alla partecipazione dei cittadini per tutte le grandi opere e politiche pubbliche che hanno un impatto sull'ambiente. Il legislatore francese ha creato una procedura, il dibattito pubblico, che permette l'esercizio di questi diritti poiché essa mira a raccogliere gli argomenti di coloro che partecipano affinché essi possano aiutare il decisore a prendere la "migliore decisione". La Commissione è quindi obbligata a riprendere tutti i contributi emersi da un dibattito pubblico, anche quelli di coloro che non si posizionano in difesa dell'ambiente, della biodiversità, della preservazione delle risorse naturali e che anzi li negano o li considerano poco importanti o non prioritari.

Quest'antinomia della procedura sembra non permettere di creare una passerella tra le due accezioni della democrazia ambientale sopra indicate e sembra anzi intrappolare il dibattito pubblico in una semplice, seppure cruciale, pratica democratica svincolata da ogni effetto di protezione dell'ambiente. Questo appare tanto più vero se si prende in considerazione la difficoltà della CNDP a garantire un'informazione di qualità per le ragioni sopra descritte.

4. Conclusioni

L'offerta istituzionale di partecipazione francese è tra quelle più all'avanguardia d'Europa. Questo è dovuto, da un lato, alla maniera in cui la Francia ha recepito e fatto proprie le disposizioni internazionali e, dall'altro, alla capacità del Paese di mettere in agenda la questione partecipativa in seguito non solo ai conflitti ambientali degli anni Ottanta, ma anche alle recenti rivendicazioni a carattere ecologico.

In venticinque anni di esistenza, la CNDP e il dibattito pubblico hanno subito diverse riforme diventando nel tempo una sorta di *idealtipo* della partecipazione sulle grandi opere.

In questo contributo abbiamo cercato di mettere in luce i punti di forza e le criticità di tale procedura che ha ispirato anche la legge toscana della partecipazione (legge 46/2013) e più recentemente la riforma del codice degli appalti che ha introdotto nella legislazione italiana l'istituto del dibattito pubblico (d.P.C.M. 76/2018). L'analisi dei tre obiettivi fondamentali di un dibattito pubblico ci ha permesso di identificare in particolare due criticità maggiori imputabili alla maniera in cui i testi internazionali sono stati trasdotti nel sistema francese. Esse riguardano la mancanza di competenze tecniche in materia ambientale e la mancanza di un potere coercitivo capace di obbligare il proponente a rispondere in maniera motivata e circostanziata agli argomenti espressi dai partecipanti.

Un breve accenno all'analisi dei dati relativi a 91 dibattiti pubblici ci ha permesso, tuttavia, di mostrare come – seppure sprovvista di potere coercitivo – la procedura di dibattito pubblico riesca comunque a sortire degli effetti. Le competenze in materia di partecipazione della CNDP e la sua capacità di creare dispositivi di democrazia deliberativa e interattiva sono apparsi dei punti di forza capaci di sopperire ad alcune criticità importanti.

Un'analisi critica dell'istituto del dibattito pubblico ci ha, infine, permesso di affrontare un malinteso ricorrente quando si parla del modello francese di *débat public*: quello relativo alla tensione tra difesa della democrazia e difesa dell'ambiente. Il dibattito pubblico è uno strumento che serve ad ampliare il quadro conoscitivo della funzione pubblica, a far emergere delle alternative e più in generale a riconoscere e garantire eguale dignità di esistenza a tutti i punti di vista. Esso è dunque un esercizio di democrazia *tout court* che riguarda la maniera in cui vengono prese le decisioni e che sembra non riuscire a dare consistenza alla nozione di protezione dell'ambiente.

Senza considerare irriducibile questa tensione, riteniamo che essa possa essere lo spunto – soprattutto per i Paesi che si apprestano ad adottare un simile istituto giuridico – sia per far progredire ulteriormente i diritti individuali delle persone in materia di informazione e partecipazione, sia per attuare una migliore protezione dell'ambiente così come dei processi decisionali.