

## Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico

*Emiliano Frediani*

*L'evoluzione dei diritti partecipativi con riguardo al procedimento di valutazione di impatto ambientale può essere raffigurata attraverso il ricorso all'immagine di una parabola ascendente. Il dato può essere colto ricostruendo il percorso che ha caratterizzato le forme di coinvolgimento dei cittadini nell'ambito della procedura in questione, a partire dall'impostazione iniziale per arrivare all'attuale disciplina contenuta nel codice dell'ambiente. In questo percorso ad essere valorizzati non sono soltanto gli istituti di collaborazione procedimentale in sede istruttoria, ma anche e soprattutto quelli che riportano la partecipazione ad un momento iniziale. In questa prospettiva si inquadra la recente introduzione della figura del dibattito pubblico, la quale, riportata anche a livello della disciplina sulla Via, si pone quale espressione di una nuova e rilevante "tappa" nel cammino della "cultura" della partecipazione.*

### 1. Premessa

La disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) contenuta nel codice dell'ambiente è stata più volte oggetto di modifica ed integrazione da parte del legislatore nazionale. Tale situazione è stata determinata in parte dalla necessità di recepire le nuove direttive europee in materia ed in altra parte dalla costante e sempre più avvertita esigenza di semplificazione della relativa disciplina procedurale. Per questa ragione è stato affermato che il codice dell'ambiente si è rivelato nel tempo come un vero e proprio «cantiere aperto» rispetto al quale ha assunto particolare risalto «l'indomito vigore riformatore del nostro legislatore»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> COSÌ R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm.*, TAR, 2010, p. 3179 ss.

Tra le varie modifiche che, nel corso degli anni, hanno investito la disciplina sulla VIA una particolare attenzione deve essere rivolta a quelle che sono intervenute con riguardo alla problematica dei diritti partecipativi<sup>2</sup>. Il percorso che caratterizza l'evoluzione di questi ultimi nella procedura di VIA può essere raffigurato attraverso l'immagine di una parabola ascendente, la quale sta ad indicare un loro progressivo rafforzamento nella disciplina che si è venuta a sovrapporre dal 1986 fino alle modifiche del codice dell'ambiente operate per effetto del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104 e da ultimo dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (cd. decreto semplificazioni), come convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120<sup>3</sup>. In questo contributo saranno delineati i tratti essenziali di questo percorso ascendente, dal punto logico di partenza fino all'attuale disciplina, la quale ha visto perfezionare il modello partecipativo tradizionale attraverso l'introduzione di strumenti – tra cui *in primis* il dibattito pubblico – preordinati a realizzare una partecipazione effettiva e consapevole anche all'interno di un procedimento a vocazione fortemente tecnica.

<sup>2</sup> Tema sul quale la dottrina si è soffermata in più occasioni, potendosi ricordare in questa sede, *ex multis* e senza alcuna pretesa di esaustività, R. MONTANARO, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 206 ss.; M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, Editoriale scientifica, 2004; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, Giuffrè, 2010; D. SICLARI, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, spec. p. 471 ss.; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in AA.VV., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 177 ss.; nonché, nel contesto di una più ampia riflessione sulle dinamiche del fenomeno partecipativo, R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 209 ss.

<sup>3</sup> Il quale è intervenuto nuovamente sulla disciplina in materia di VIA, andando a modificare alcuni profili di carattere procedimentale di quest'ultima, senza tuttavia incidere in modo sostanziale sulle disposizioni concernenti la partecipazione del pubblico al procedimento in questione. Tra le modifiche operate dal cd. decreto semplificazioni si possono ricordare in questa sede quelle che hanno riguardato la disposizione in tema di modalità di svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (cd. *screening* preliminare). In quest'ottica il comma 4 dell'art. 19 cod. amb., a seguito della riforma del settembre 2020, stabilisce che «chiunque abbia interesse può presentare le proprie osservazioni all'autorità competente», avendo quale parametro di riferimento «lo studio preliminare ambientale» e la «documentazione allegata».

## 2. *Il punto di partenza*

Il primo gradino del richiamato percorso conduce ad osservare come, prima dell'entrata in vigore del codice dell'ambiente, la legge 8 luglio 1986, n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente) avesse dettato una disciplina nazionale in tema di VIA piuttosto scarna, soprattutto per quanto concerne i riferimenti alla partecipazione al relativo procedimento valutativo. L'art. 6 della legge aveva, infatti, dedicato un solo comma al tema dei diritti partecipativi, prevedendo la possibilità per qualsiasi cittadino di presentare al Ministero dell'ambiente ed in forma esclusivamente scritta «istanze, osservazioni o pareri» in merito all'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale<sup>4</sup>.

Da questo punto di vista il legislatore, nel recepire la direttiva comunitaria in tema di VIA (85/337 CEE del 27 giugno 1985)<sup>5</sup> si era orientato verso una lettura al ribasso delle garanzie partecipative: la possibilità di prevedere forme di consultazione per iscritto, ma anche per «indagine pubblica», era stata declinata a livello nazionale, come detto, soltanto nel primo senso, senza alcun riferimento a forme di contraddittorio orale tra amministrazione pubblica e privati interessati. Più nello specifico, la partecipazione del pubblico, nel contesto della ricordata direttiva, era stata ricondotta ad un percorso di valutazione che potrebbe definirsi come a formazione progressiva: si riconosceva, infatti, come tale valutazione venisse ad articolarsi a partire dalle «informazioni fornite dal committente», per completarsi successivamente con gli apporti delle amministrazioni coinvolte e del «pubblico interessato» ad un determinato progetto<sup>6</sup>. A ciò

<sup>4</sup> In generale, sull'originario procedimento di VIA, si rinvia a F. TRIMARCHI BANFI, *Aspetti del procedimento per la valutazione di impatto ambientale*, in *Amministrare*, 1989, p. 375 ss.; cui *adde* alcuni anni più tardi le ricostruzioni di A. CROSETTI, *Natura e funzioni della V.I.A.*, in R. FERRARA (a cura di), *La valutazione d'impatto ambientale*, Padova, CEDAM, 2000, pp. 109 ss.; P. DELL'ANNO, *Valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (a cura di), *I nuovi diritti nello stato sociale in trasformazione*, Padova, CEDAM, 2002, p. 183 ss.

<sup>5</sup> Sulla cui portata F.G. COCA, *La valutazione di impatto ambientale alla luce della direttiva CEE*, in AA.VV., *Tutela dell'ambiente, procedura di impatto ambientale e legge Galasso*, *Atti del Convegno di Perugia 30-31 maggio 1986*, Perugia, Stabilimento Tipografico Pliniana, 1987, p. 80 ss.; M.L. SCHIAVANO, *La valutazione di impatto ambientale nel diritto comunitario*, in R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, cit., p. 140 ss.

<sup>6</sup> In questi termini si rinvia al considerando n. 6 della direttiva 337/85 CEE, a mente del quale «l'autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'am-

era da aggiungere, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 6 par. 3, della direttiva, che la partecipazione veniva a costituire un obiettivo da perseguire a livello dei singoli Stati membri, sia pure riconoscendo un margine di apprezzamento in ordine alle forme ed ai modi della consultazione del pubblico. Per tale motivo era stata affermata, in sede di recepimento della direttiva, la «facoltà» di «determinare in che modo debba avvenire la consultazione del pubblico», potendosi scegliere – in via esemplificativa – tanto il modello del contraddittorio scritto, quanto quello della già ricordata «indagine pubblica»<sup>7</sup>.

In sede di recepimento della direttiva sulla VIA, la l. n. 349/1986 si era contraddistinta in forza di un ulteriore profilo attinente al “tempo” della partecipazione. Il legislatore italiano, infatti, nulla aveva previsto in merito alla possibilità di una consultazione del pubblico riportata ad un momento iniziale rispetto all'intera procedura valutativa e, così facendo, aveva segnato un ulteriore profilo di disallineamento rispetto a quanto previsto a livello europeo. La particolare carica innovativa della direttiva n. 85/337 CEE per quanto concerne il tema della partecipazione era da ricondursi, infatti, alla previsione della possibilità per il “pubblico interessato” di esprimere il proprio punto di vista non soltanto in corso di procedura, ma anche prima dell'avvio di un progetto<sup>8</sup>.

### 3. *Il momento intermedio*

Un momento particolarmente rilevante, nel percorso ascendente di progressivo rafforzamento dei diritti partecipativi connessi al procedimento

biente»; con la conseguenza che «questa valutazione deve essere fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente e eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto».

<sup>7</sup> Hanno osservato in proposito E. PELOSI, A. VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 1001 ss., come alla luce della direttiva del 1985 gli Stati membri avrebbero dovuto stabilire «le modalità precise di informazione del pubblico (ad esempio mediante affissione entro una certa area o mediante pubblicazione nei giornali locali) e di consultazione del pubblico interessato (ad esempio per iscritto o tramite indagine pubblica)»; il tutto tenendo conto della necessità di concedere «un tempo sufficiente per informare il pubblico nonché per consentire al pubblico interessato di prepararsi e di partecipare efficacemente al processo decisionale in materia ambientale».

<sup>8</sup> Sul punto R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 107 ss.

di VIA, è stato segnato dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006). Quest'ultimo, nella sua versione originaria, aveva introdotto una disciplina procedurale della VIA più articolata, la quale, oltre ad individuarne l'ambito di applicazione, le finalità di protezione ambientale e le competenze, si era spinta fino a dettare alcune regole più precise in materia di partecipazione<sup>9</sup>. Rispetto a tale ultimo profilo lo stesso legislatore aveva manifestato una particolare sensibilità: nel testo originario del codice la partecipazione del pubblico non veniva, infatti, soltanto ricondotta al generale piano delle finalità da perseguire, ma assumeva anche un'importanza centrale nel corso dello svolgimento della procedura valutativa<sup>10</sup>. In particolare, l'affermazione per cui lo scambio di informazioni e la consultazione del pubblico avrebbero dovuto essere garantite in modo adeguato ed effettivo era stata sviluppata dal legislatore seguendo due precise prospettive, corrispondenti al "tipo" di contraddittorio<sup>11</sup> volta per volta considerato.

In una prima prospettiva, fin dalla prima versione del codice dell'ambiente, era stata configurata una partecipazione in sede istruttoria mediante la previsione della possibilità da parte degli interessati di presentare osservazioni in forma scritta all'autorità competente a svolgere la VIA. I molteplici interventi di riforma che sono andati ad incidere, nel corso degli anni, sulla versione originaria del d.lgs. n. 152/2006 hanno confermato e valorizzato un modello partecipativo di carattere documentale, sia pure con una spiccata qualificazione in senso collaborativo<sup>12</sup>. Deve essere letta in questa prospettiva l'attuale previsione di cui all'art. 24, comma 3, cod.

<sup>9</sup> Su cui G. MANFREDI, *V.i.a. e v.a.s. nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 63 ss.

<sup>10</sup> In tale ottica si rinvia ad A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., tomo II, 135 ss., spec. pp. 149-152.

<sup>11</sup> Le cui diverse graduazioni di intensità sono state oggetto di attenta riflessione, in un'ottica più in generale che investe l'azione amministrativa, in F. MERUSI, *Le «avventure» del contraddittorio nelle recenti riforme del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Pisa, Plus, 2009.

<sup>12</sup> L'idea di una di partecipazione "a scopo collaborativo" ha trovato una sua espressione più concreta per effetto dell'introduzione nel codice dell'ambiente, ad opera del d.lgs. n. 4/2008, di una nuova disposizione ricondotta nella prima parte relativa ai principi generali (art. 3-*sexies*) espressamente dedicata a tale modello partecipativo nei procedimenti ambientali (sul punto F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., p. 193 ss.)

amb., in forza della quale entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico contenente gli elementi identificativi essenziali del progetto assoggettato a VIA, «chiunque abbia interesse» è legittimato a prendere visione dei documenti progettuali e a presentare le proprie osservazioni «anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi»<sup>13</sup>. L'idea che ne deriva è quella di una partecipazione che viene qualificata in una duplice prospettiva, soggettiva e funzionale<sup>14</sup>. Sul piano soggettivo ad assumere rilevanza è un modello partecipativo tendenzialmente “inclusivo” che non guarda al privato “situato”<sup>15</sup>, ma qualifica il pubblico interessato in base ad una clausola aperta che esclude qualsivoglia rigida pre-costituzione formale della “platea” dei destinatari. In questo modo la legittimazione a partecipare all'istruttoria del procedimento di VIA viene ad essere collegata, in chiave ampia ed in base ad un criterio sostanziale, al «territorio che risentirebbe gli effetti dell'iniziativa sottoposta a VIA»<sup>16</sup>. Questo tipo di “ancoraggio” della partecipazione al dato spaziale-territoriale è stato altresì posto in evidenza osservando come la formulazione «chiunque abbia interesse» stia ad indicare «quel particolare soggetto (individuale/o soggetto collettivo) che si pone in un rapporto in qualche modo qualificato, e dunque differenziato, con l'evento e con il bene della vita di cui si fa questione nel procedimento amministrativo»<sup>17</sup>. Il tutto con la precisazione per cui la differenziazione della posizione di tale «chiunque» deriva essenzialmente da una «condizione squisitamente fattuale e materiale quale il radicamento fisico-

<sup>13</sup> A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, cit., p. 149 ss.

<sup>14</sup> Un'articolata indagine in ordine al profilo funzionale della partecipazione ai processi decisionali è stata sviluppata in S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13 ss.

<sup>15</sup> Secondo un'espressione di G. FALCON, *L'uomo situato*. Due idealtipi di democrazia partecipativa?, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 82 ss.

<sup>16</sup> LO RICONOSCE F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 1 ss.

<sup>17</sup> Cfr. R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, cit., p. 209 ss.

spaziale sul territorio interessato dalla procedura e dal provvedimento che la chiude<sup>18</sup>.

Sul piano funzionale l'attenzione viene a concentrarsi su una partecipazione di natura non soltanto collaborativa, ma al contempo anche idonea ad accrescere il patrimonio conoscitivo dell'amministrazione decidente, portando all'interno del procedimento ulteriori elementi di valutazione (e, in via ipotetica, anche un possibile diverso e più articolato punto di vista, come tale collegato alle esigenze proprie del contesto territoriale di riferimento)<sup>19</sup>. In quest'ottica, l'evoluzione della disciplina partecipativa in materia di VIA consente di tenere insieme diverse "anime" della partecipazione<sup>20</sup>: quella connessa ad una dimensione informativa (e di arricchimento del materiale istruttorio), quella collaborativa e, da ultimo, anche quella attenuativa del conflitto tra interessi reciprocamente antagonisti. Si tratta di una partecipazione – come precisato anche a livello giurisprudenziale – caratterizzata dal fatto di essere rivolta alla «determinazione concorsuale del contenuto del provvedimento», la quale si rivela utile anche nell'ottica della finale «composizione» degli interessi in conflitto in una determinata vicenda procedimentale<sup>21</sup>.

In una seconda prospettiva è da osservare come sul delineato modello partecipativo, in corrispondenza della successiva evoluzione della disciplina in materia di VIA, si sia venuto ad innestare e sviluppare un

<sup>18</sup> E questo «nel senso che parrebbe essere il dato, fattuale e materiale, del radicamento sul territorio interessato (anziché quello normativo) a determinare la qualificazione, e dunque la differenziazione» (così ancora R. FERRARA, *La partecipazione*, cit., p. 209 ss.)

<sup>19</sup> Assumendo così anche una funzione di carattere propositivo (in tema, per tutti, E. CASERTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 3 ss., ora in *Id.*, *Scritti scelti*, Napoli, 2015, spec. p. 337, ove si fa riferimento al fatto che la partecipazione diviene "veicolo" per introdurre nel processo deliberativo soluzioni alternative rispetto a quella prospettata dall'autorità procedente).

<sup>20</sup> M.C. ROMANO, *Interessi diffusi e intervento nel procedimento amministrativo*, in *Foro amm. (Cds)*, 2012, p. 1691 ss.

<sup>21</sup> In proposito TAR Napoli, sez. VIII, 18 marzo 2019, n. 1481, che si richiama «alla migliore e più completa valutazione del contenuto del provvedimento finale», al fine di «evitare di incorrere in travisamenti o violazioni di legge, nonché di limitare eventuali procedure giudiziarie consequenziali» (enfasi nostra); TAR Lecce, sez. III, 11 novembre 2014, n. 2740; ma ancora prima, nello stesso senso la più risalente TAR Lazio, sez. I, 17 febbraio 1997, n. 304, ove si fa riferimento ad una «partecipazione collaborativa indirizzata alla determinazione del contenuto del provvedimento e che si sostanzia in una sintesi di interessi contrapposti con inevitabile riduzione della sfera discrezionale dell'amministrazione».

ulteriore modello partecipativo fondato su un contraddittorio di tipo orale. Più specificamente, la previsione di un contraddittorio in forma documentale è stata completata per effetto del riconoscimento della possibilità, per l'autorità competente alla VIA, di disporre lo svolgimento di un'inchiesta pubblica in merito allo studio di impatto ambientale presentato dal proponente ed ai pareri ed alle osservazioni pervenute in corso di procedimento<sup>22</sup>.

Lo sviluppo di tale particolare modello di partecipazione alla procedura di VIA è stato ricondotto dal legislatore, fino alla riforma del 2017, all'art. 24 cod. amb., riunendo così nella medesima disposizione le due forme (documentale ed orale) del contraddittorio. In questo modo, il previgente comma 6 della ricordata disposizione, aveva previsto che l'autorità competente alla VIA potesse disporre lo svolgimento della consultazione mediante lo strumento dell'inchiesta pubblica<sup>23</sup>, «per l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni dei cittadini, senza che ciò comporti interruzioni o sospensioni dei termini per l'istruttoria». Veniva ad assumere rilevanza, alla luce di quanto disposto dal codice, uno strumento partecipativo la cui attivazione era rimessa esclusivamente alla *voluntas* dell'amministrazione competente in ordine alla VIA, sia pure con una non irrilevante precisazione in ordine al suo ambito di applicazione. Nello specifico, l'inchiesta pubblica assumeva il carattere di meccanismo partecipativo ulteriore e più approfondito in chiave istruttoria rispetto al tradizionale modello di partecipazione delineato nei precedenti commi dell'art. 24. Essa si presentava così quale momento dedicato ad una indagine in forma di pubblico contraddittorio, omnicomprensiva e più approfondita avente ad oggetto le «prime» risultanze dell'istruttoria relativa alla VIA<sup>24</sup>. La conclusione dell'inchiesta pubblica

<sup>22</sup> Criticamente, sul modello partecipativo incompiuto di cui all'art. 6 della legge n. 349/1986, si vedano le riflessioni di F. TRIMARCHI BANFI, *Aspetti del procedimento per la valutazione di impatto ambientale*, cit. p. 375 ss., ove ci si sofferma sulla brevità del termine di trenta giorni per presentare osservazioni, tanto quanto sull'assenza di disposizioni volte a sollecitare il pubblico ad intervenire per l'instaurazione di un effettivo e diretto contraddittorio con il committente.

<sup>23</sup> Sulla cui portata, già prima del codice, M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Riv. giur. edilizia*, 2000, p. 3 ss.

<sup>24</sup> Il tenore letterale dell'art. 24 cod. amb. non sembrava lasciare dubbi al proposito, dal momento che, come già anticipato nel testo, il parametro oggettivo di riferimento della VIA era de-

era rappresentata da una «relazione sui lavori svolti» e da un «giudizio sui risultati emersi, che sono acquisiti e valutati ai fini del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale» (comma 7).

L'ampia discrezionalità in capo all'autorità competente per la VIA in ordine all'attivazione dell'inchiesta pubblica aveva condotto il legislatore, prima della riforma del 2017, a prevedere uno strumento di "compensazione" per il caso in cui quest'ultima non avesse avuto luogo. Ricorrendo ad una formulazione letterale non troppo chiara dal punto di vista del *drafting* legislativo, il comma 8 dell'art. 24 cod. amb., aveva fatto riferimento alla figura del cd. sintetico contraddittorio col proponente<sup>25</sup>. A tal proposito era stato previsto che quest'ultimo, nei casi in cui non fosse stata attivata l'inchiesta pubblica, potesse «anche su propria richiesta, essere chiamato, prima della conclusione della fase di valutazione, ad un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno presentato pareri o osservazioni». L'idea<sup>26</sup> che emergeva era, dunque, quella di un contraddittorio orale, effettivo ed improntato ad un modello triangolare, in ragione del quale si instaurava un confronto dialettico più ristretto tra il proponente, gli altri soggetti partecipanti al procedimento e l'autorità competente alla VIA quale soggetto pubblico chiamato a garantire il corretto svolgimento di questo dialogo endoprocedimentale. L'atto conclusivo del sintetico contraddittorio era rappresentato da un «verbale», come tale «acquisito e valutato ai fini del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale».

finito ricorrendo all'idea di un "esame" di tutto il materiale istruttorio pervenuto fino all'atto della sua indizione. Tale materiale comprendeva non soltanto lo studio di impatto ambientale (come documento integrante la domanda del proponente), ma anche i pareri pervenuti in corso di procedimento e le "osservazioni" dei cittadini. Proprio tale ultimo riferimento faceva propendere per una qualificazione dell'inchiesta pubblica in termini di strumento partecipativo collocato in una logica consequenziale rispetto ad una prima forma di partecipazione realizzata attraverso il modello classico della presentazione di osservazioni da parte di "chiunque abbia interesse" (in base ai precedenti commi dell'art. 24 cod. amb.).

<sup>25</sup> Si veda in proposito F. COSTANTINO, *La partecipazione e il diritto dell'ambiente*, in F. LORENZOTTI, B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 101 ss.

<sup>26</sup> In proposito A. MILONE, *La disciplina della valutazione di impatto ambientale a seguito delle novità introdotte dal d.lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, p. 509 ss., la quale precisa come la previsione delle figure dell'inchiesta pubblica e del sintetico contraddittorio col proponente avessero rappresentato la trasposizione in sede legislativa della necessità di perseguire «l'obiettivo di una effettiva partecipazione del pubblico».

Il modello partecipativo precedente alla riforma del 2017 era stato completato per effetto della previsione da parte del legislatore, a partire dal d.lgs. n. 4/2008, di una nuova forma di consultazione la cui caratteristica essenziale risiedeva nel fatto di essere “anticipata” rispetto alla fase istruttoria del procedimento valutativo. Il riferimento è a quella che è stata definita dalla dottrina come fase di “*scoping*”, la quale ha rappresentato, fin dalla prima versione del codice dell’ambiente, una novità di particolare rilevanza nel percorso di progressivo rafforzamento dei diritti partecipativi in rapporto al “tempo” del procedimento<sup>27</sup>. La sua caratteristica essenziale risiede nel fatto di configurare la possibilità di una interlocuzione dialogica tra sfera pubblica e sfera privata spostata più “a monte” rispetto all’istruttoria procedimentale e ricondotta al momento stesso dell’iniziativa nell’ambito della procedura di VIA<sup>28</sup>. La sua previsione ha consentito di dar vita ad una consultazione preventiva, su richiesta del proponente un determinato progetto di impianto, tra quest’ultimo e l’autorità competente ad operare la valutazione in ordine al contenuto dello studio di impatto ambientale da produrre a corredo della domanda con cui si attiva il procedimento di VIA<sup>29</sup>. In quest’ottica l’art. 21 cod. amb. ha riconosciuto al proponente la facoltà di «richiedere una fase di consultazione con l’autorità competente e i soggetti competenti in materia ambientale al fine di definire la portata delle informazioni da includere» nello studio di impatto ambientale, «il relativo livello di dettaglio e le metodologie da adottare»<sup>30</sup>. Il risultato di un tale spostamento del dialogo procedimentale dalla fase istruttoria alla fase preliminare a quella dell’iniziativa procedimentale è quello di configurare una «sessione preliminare dedicata all’affinamento

<sup>27</sup> Sulla configurazione di tale procedura A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Padova, CEDAM, 2013, spec. pp. 544, 545, ove ci si riferisce ad una forma di «collaborazione anticipata»; G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di VIA tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell’ambiente*, in *Urb. e app.*, 2009, p. 233 ss.; E. BOSCOLO, *VIA e VAS riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. e app.*, 2008, p. 541 ss.

<sup>28</sup> Sulla natura “convenzionale” di tale fase G.P. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in Id., *Diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. pp. 79-80.

<sup>29</sup> La natura preventiva ed informale di questa fase è stata evidenziata da M.A. SANDULLI, *Tutela dell’ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale*, cit., p. 3 ss.

<sup>30</sup> In merito alla quale R. FERRARA, *Art. 21. Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, Wolters Kluwer, 2015, p. 808 ss.

metodologico», nel senso di una effettiva «meta-valutazione»<sup>31</sup> da svolgersi in forma di contraddittorio tra sfera pubblica e privata.

#### **4. *Gli approdi più recenti in termini di intensità delle garanzie partecipative: l'avvento del dibattito pubblico***

Il terzo ed ultimo gradino che concorre a delineare i tratti essenziali dell'andamento parabolico dei diritti partecipativi nella procedura di VIA coincide con le più recenti riforme che hanno investito tale procedura valutativa, avendo particolare riguardo in questa sede al d.lgs. n. 104/2017. L'evoluzione della disciplina codicistica in materia di valutazione di impatto ambientale, almeno per quel che concerne i profili partecipativi, ha confermato una tendenza al potenziamento delle forme di coinvolgimento degli interessati nella procedura decisionale in questione. Il principio partecipativo, per tale via, ha assunto il carattere di fondamentale ed imprescindibile paradigma di riferimento per l'intera conformazione dell'azione pubblica in materia ambientale. La previsione di una partecipazione non più limitata ad una funzione oppositiva (secondo una logica *adversarial*) ma «proattiva»<sup>32</sup> e cooperativa è venuta, per effetto di tale evoluzione normativa, ad inquadrarsi in un percorso di sviluppo e più ampia attuazione dei diritti partecipativi<sup>33</sup>. In questo modo la disciplina dei procedimenti amministrativi ambientali ha consentito di confermare l'idea per cui, in tale specifico ambito, è possibile configurare una più evoluta ed articolata forma di coinvolgimento della società civile rispetto alla disciplina generale contenuta nella stessa legge 7 agosto 1990 n. 241<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Così E. BOSCOLO, *VIA e VAS riformate*, cit., p. 544.

<sup>32</sup> L'espressione è stata ripresa negli studi più recenti in materia di trasparenza amministrativa, ove si è fatto espresso riferimento ad una impostazione proattiva in contrapposizione ad un modello reattivo (sul punto F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 743 ss.; nonché A. MOLITERNI, *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, *ivi*, p. 577 ss.).

<sup>33</sup> Si veda sul punto R. FERRARA, *La partecipazione*, cit., p. 209 ss., con particolare riguardo alla declinazione della partecipazione a scopo collaborativo in termini di «diritto».

<sup>34</sup> Come osserva D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., spec. tomo II, p. 3 ss.

Le forme che hanno contribuito a garantire l'effettività di tale coinvolgimento della società civile nei procedimenti ambientali sono state meglio definite nell'ambito di due distinti testi normativi: il nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) e il già richiamato d.lgs. n. 104/2017. Il riferimento è, nello specifico, alla figura del "dibattito pubblico"<sup>35</sup> (previsto per la prima volta a livello statale<sup>36</sup> dall'art. 22 cod. app. e successivamente disciplinato a livello regolamentare)<sup>37</sup> ed alla "nuova" disciplina dell'inchiesta pubblica nell'ambito della procedura di VIA (per come prevista dall'art. 24-*bis* cod. amb.). Il dato che consente di accomunare le due figure che si sono richiamate è rappresentato dalla loro attitudine a delineare un modello partecipativo più approfondito rispetto a quello tradizionale oggetto di disciplina ad opera degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> La cui introduzione a livello statale ha condotto a sviluppare una riflessione in merito alla sua natura ed al rapporto con i tradizionali istituti partecipativi previsti nel nostro ordinamento; nell'ambito di tale dibattito si possono richiamare senza pretesa di esautività i contributi di C.E. GALLO, *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, in R. BALDUZZI, R. LOMBARDI (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, Ets, 2018, p. 129 ss.; M. IMMORDINO, *Commento all'art. 22*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 195 ss.; V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.

<sup>36</sup> Mentre in ambito regionale è possibile fare riferimento, già prima del d.lgs. n. 50/2016, alla "pionieristica" esperienza della l.r. Toscana n. 69/2007, poi sostituita dalla l.r. n. 46/2013 che ha recato una disciplina puntuale dello svolgimento del dibattito pubblico anche in rapporto alla valutazione di impatto ambientale. Per un'indagine in merito a questa esperienza si rinvia a A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della Toscana*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 89 ss.; E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di stato democratica? Appunti a partire dalla legge regionale Toscana n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, p. 1 ss.; mentre sul particolare inquadramento del modello toscano nel più generale contesto degli strumenti di partecipazione di natura "reticolare" si veda E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità «orizzontale»*, Pisa, Ets, 2010, spec. p. 380 ss.

<sup>37</sup> La puntuale disciplina delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico è stata oggetto di previsione ad opera del d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76. In merito a tale disciplina regolamentare, soprattutto per quel che concerne i rapporti con la figura del dibattito pubblico francese si rinvia a G. MANFREDI, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome NIMBY*, in *Urb. e app.*, 2018, p. 604 ss.; M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2019, p. 1179 ss.

<sup>38</sup> Come ha precisato A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Aipda papers*, convegno annuale 2017, p. 1 ss.

La figura del dibattito pubblico consente di realizzare – alla luce della disciplina regolamentare dettata in attuazione del codice degli appalti e di quanto precisato dalla stessa Corte costituzionale<sup>39</sup> – una forma di partecipazione riportata ad un momento preliminare<sup>40</sup>, il cui carattere può essere meglio compreso facendo riferimento ad un coinvolgimento dei privati riportato ad un momento ancora “embrionale” del processo decisionale. Il dato è stato precisato facendo riferimento al fatto che tale figura partecipativa, al pari dell’inchiesta pubblica, costituisce «una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione», poiché esprime un «modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente l’opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall’altra, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio»<sup>41</sup>.

Il legislatore nazionale all’art. 22 cod. app. ha specificato che la procedura partecipativa del dibattito pubblico si riferisce ai progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e «di architettura di rilevanza sociale», alle quali possa essere associato un impatto sull’ambiente, le città e l’assetto del territorio. Successivamente, il d.P.C.M. n. 76/2018, attuativo del codice, ha ripreso tale indicazione definendo il dibattito pubblico in termini di «processo» strutturato avente ad oggetto l’informazione, la partecipazione ed il confronto pubblico sulla «opportunità» e sulle «soluzioni progettuali di opere», con riguardo a progetti ed interventi

<sup>39</sup> Ci si riferisce a Corte cost., 14 dicembre 2018, n. 235, in *Giurcost.org* (con commento di P. VIPIANA, *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 1 ss.), la quale si è pronunciata sulla l.r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (cd. “legge sulla partecipazione”), dichiarando l’illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge in questione nella parte in cui prevedevano «che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali».

<sup>40</sup> In quest’ottica Cons. Stato, comm. spec., 1 aprile 2016, n. 855, in merito allo schema di decreto recante il nuovo codice degli appalti, aveva osservato come il dibattito pubblico costituisca uno «strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto».

<sup>41</sup> Corte cost., 14 dicembre 2018, n. 235, cit.

specificamente definiti<sup>42</sup>. L'intera procedura è gestita dall'amministrazione aggiudicatrice, la quale si avvale del supporto di un'apposita figura, il coordinatore del dibattito pubblico, chiamata a progettare le modalità di svolgimento di quest'ultimo, a stabilire i temi di discussione ed il calendario degli incontri, favorendo così un dialogo effettivo preliminare all'avvio del processo decisionale in senso stretto<sup>43</sup>. Dal complesso della normativa posta in attuazione della previsione codicistica emerge con chiarezza l'idea – precisata dallo stesso Consiglio di Stato in sede consultiva – di un istituto mediante il quale è stato raggiunto un equilibrio tra l'esigenza di «non allungare troppo i tempi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali» e quella di conferire un certo grado di effettività alla partecipazione dei cittadini<sup>44</sup>. Il coinvolgimento di questi ultimi nella fase iniziale della progettazione, «in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità, ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali», produce l'effetto di spostare il contraddittorio pubblico/privato riportandolo alla stessa opzione-zero, ossia al momento della scelta in ordine al «se» realizzare una determinata opera<sup>45</sup>.

Ad un anno di distanza dalla introduzione del dibattito pubblico nel codice degli appalti, il legislatore italiano, nel recepire le direttive europee in materia di valutazione di impatto ambientale, ha nuovamente posto

<sup>42</sup> L'art. 2, comma 1, *lett. b)* richiama a tal proposito l'allegato 1, ove si indicano le tipologie di opere rilevanti, tra le quali, a titolo di esempio, «autostrade e strade extraurbane principali; strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade extraurbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie; tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza; aeroporti; porti marittimi commerciali; Impianti insediamenti industriali e infrastrutture energetiche», indicando anche specificamente le soglie dimensionali rilevanti.

<sup>43</sup> La disciplina posta in via regolamentare consente altresì di individuare le soglie dimensionali rilevanti, distinguendo tra casi di dibattito obbligatorio, casi in cui quest'ultimo è attivato a richiesta da parte di determinati soggetti, per concludere con un riferimento alle ipotesi in cui lo stesso è da ritenersi escluso. Assumono poi rilevanza, nell'ambito dello stesso regolamento, le previsioni relative alla istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, organo cui sono demandate funzioni di monitoraggio (circa «il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico e il rispetto della partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura»), così come funzioni rilevanti in chiave organizzativa e di supporto metodologico. Per un commento analitico delle disposizioni regolamentari si rinvia a V. ITALIA, D. TASSAN MAZZOCCO, L. GUFFANTI, *Il dibattito pubblico. Problemi e casi pratici*, Milano, Giuffrè, 2019, *passim*.

<sup>44</sup> Così Cons. Stato, comm. spec., 7 febbraio 2018.

<sup>45</sup> Cons. Stato, comm. spec., 7 febbraio 2018, cit.

mano alla disciplina contenuta nel codice dell'ambiente. Nello specifico, la figura del dibattito pubblico ha trovato accoglimento all'interno di due disposizioni relative al procedimento di VIA: la prima avente ad oggetto la fase dell'iniziativa; la seconda riguardante la consultazione del pubblico in sede istruttoria. Nella prima prospettiva, l'art. 23 cod. amb. prevede, a seguito della modifica operata dal d.lgs. n. 104/2017, che all'istanza volta ad avviare il procedimento di VIA debbano essere allegati anche i «risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta» in base a quanto previsto dal codice degli appalti e dal successivo regolamento di attuazione. Nella seconda prospettiva, il legislatore ha introdotto all'interno del codice dell'ambiente un nuovo art. 24-*bis*, espressamente dedicato alla disciplina dell'inchiesta pubblica (in rapporto al dibattito pubblico) con riguardo alla fase di consultazione nell'ambito dell'istruttoria sulla VIA<sup>46</sup>.

In particolare, la disposizione da ultima menzionata ha stabilito che l'autorità competente per la VIA possa disporre che la consultazione del pubblico si svolga attraverso il ricorso all'inchiesta pubblica quale espressione di un modello di partecipazione «corale»<sup>47</sup> idoneo a sostituire la normale forma di consultazione prevista dall'art. 24, comma 3, cod. amb. A ciò è da aggiungere la previsione in forza della quale (art. 24-*bis*, comma 2) l'inchiesta pubblica viene attivata, oltre che per i progetti specificamente indicati nell'allegato II del codice, anche «nell'ipotesi in cui non sia stata svolta la procedura di dibattito pubblico»<sup>48</sup>. In tal caso, l'amministrazione competente si esprime con «decisione motivata», dopo aver sentito il proponente e qualora la richiesta di indizione provenga «dal Consiglio regionale della Regione territorialmente interessata, ovvero da un numero di Consigli comunali rappresentativi di almeno cinquantamila residenti nei territori interessati, ovvero da un numero di associazioni

<sup>46</sup> Con riguardo alle peculiarità di tale fase nel contesto della procedura di valutazione di impatto ambientale si rinvia in dottrina a V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La fase istruttoria nei procedimenti amministrativi di tutela preventiva dell'ambiente*, in V. PARISIO (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali. Profili amministrativistici*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 49 ss.

<sup>47</sup> R. FERRARA, *La partecipazione*, cit., p. 209 ss.

<sup>48</sup> Sulle problematiche sollevate da tale disposizione R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, p. 445 ss.

riconosciute ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, rappresentativo di almeno cinquantamila iscritti»<sup>49</sup>.

Si è prodotto, in tal modo, un vero e proprio “scorporo” della disciplina dell'inchiesta pubblica dalla più generale disposizione in tema di consultazione del pubblico (art. 24 cod. amb.), sulla base di una tendenza che conferma la volontà di potenziare la partecipazione nel corso dell'istruttoria relativa al procedimento di VIA. Appare chiaro come il legislatore abbia voluto incentivare lo svolgimento della consultazione nell'ambito della VIA attraverso una figura idonea a sostituire una partecipazione di natura meramente documentale con una diversa e più approfondita forma di contraddittorio orale tra amministrazione e pubblico interessato<sup>50</sup>. A tal riguardo è stato notato come la novità, da apprezzare in termini di potenziamento dei diritti partecipativi, sia da ricondurre, oltre la dimensione oggettiva e funzionale, alla già menzionata modalità di attivazione dell'inchiesta pubblica. La riforma del 2017 ha determinato, infatti, il superamento di una impostazione *top-down* (che consentiva di attivare tale forma partecipativa solo su iniziativa dell'autorità competente), facendo propria una diversa «logica *bottom-up*»: in forza di quest'ultima è possibile ricorrere all'inchiesta pubblica anche a seguito di istanza presentata da un certo numero di associazioni ambientaliste rappresentative di una frazione della società civile<sup>51</sup>.

Un'ultima menzione merita la questione relativa al potenziamento delle garanzie partecipative *ex ante*, le quali contribuiscono a delineare i tratti essenziali del già ricordato contraddittorio preliminare ed anticipato rispetto alla fase istruttoria del procedimento di VIA<sup>52</sup>. La riforma

<sup>49</sup> La questione della legittimazione soggettiva è sviluppata in M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, Giappichelli, 2014, spec. p. 155., con riguardo alle garanzie partecipative nelle procedure di valutazione ambientale.

<sup>50</sup> Il profilo è sviluppato in V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. pp. 184-185, la quale si riferisce all'inchiesta pubblica come strumento di carattere «simil-processuale».

<sup>51</sup> Il tema è sviluppato in V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 266 ss., con specifica attenzione ai profili soggettivi ed oggettivi della nuova inchiesta pubblica alla luce dell'art. 24-bis cod. amb.

<sup>52</sup> Su tale modello, in generale, E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 493 ss., spec. pp. 523-526.

operata per effetto del d.lgs. n. 104/2017 ha confermato la previsione concernente la già ricordata fase di consultazione preliminare (cd. *scoping*)<sup>53</sup> quale momento rilevante nell'ottica di un "dialogo" pre-procedimentale tra autorità competente e soggetto privato proponente un determinato progetto di impianto<sup>54</sup>. Si è consolidato, in tal modo, un modello decisionale in materia ambientale caratterizzato da un contraddittorio tra sfera pubblica e sfera privata finalizzato a "costruire" in chiave collaborativa i contenuti specifici dello studio di impatto ambientale e le metodologie da adottare nella sua predisposizione; tendenza quest'ultima che ha trovato conferma anche nel cd. decreto semplificazioni così come convertito dalla l. n. 120/2020<sup>55</sup>. In tale particolare contesto si è venuta ad inserire un'ulteriore previsione che rende testimonianza del potenziamento di una collaborazione preliminare all'avvio stesso del procedimento. L'art. 6, comma 9, del codice nella nuova formulazione prevede infatti che per le modifiche, estensioni o adeguamenti tecnici di progetti specificamente elencati il proponente, in considerazione della presunta assenza di impatti significativi e negativi, possa chiedere all'autorità competente una «valutazione preliminare» finalizzata ad «individuare l'eventuale procedura da avviare». L'idea che sembra potersi desumere da una tale previsione è quella di una forma di collaborazione pre-procedimentale non soltanto finalizzata a definire i contenuti degli atti di iniziativa procedimentale, ma spostata ancora più "a monte". Una cooperazione anticipata che, in virtù di tale

<sup>53</sup> La cui rilevanza è stata evidenziata, in giurisprudenza, anche da Corte cost., 26 novembre 2018, n. 215, con riguardo alla materia della gestione dei rifiuti.

<sup>54</sup> A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, cit., spec. pp. 544-545.

<sup>55</sup> In tale prospettiva, infatti, la legge 17 settembre 2020 n. 120, pur non incidendo sulla procedura di *scoping* di cui all'art. 21 cod. amb., ha modificato l'art. 20 di quest'ultimo nel senso di prevedere la facoltà del proponente di richiedere «prima di presentare il progetto di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), una fase di confronto con l'autorità competente al fine di definire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni necessarie da considerare per la redazione dello studio di impatto ambientale» (corsivo nostro). Lo stesso proponente, in tale ottica, è tenuto a trasmettere in formato elettronico una proposta di elaborati progettuali, con la successiva previsione per la quale in base alla documentazione prodotta «l'autorità competente trasmette al proponente il proprio parere». La riforma del 2020 ha realizzato in tal modo una semplificazione per quanto concerne la possibilità di un "dialogo" tra autorità e proponente non più esteso all'intero arco della procedura, ma ricondotto opportunamente al momento iniziale della stessa, specificando altresì la natura di "parere" preliminare del pronunciamento dell'amministrazione.

speciale collocazione, diviene strumento di supporto anche in chiave metodologica, dal momento che appare idonea ad orientare la scelta del proponente in ordine alla stessa procedura da avviare<sup>56</sup>.

## 5. Conclusioni

Il percorso dei diritti partecipativi che si è delineato in questo contributo consente di riportare in primo piano l'idea di una evoluzione che va nel segno della sempre maggiore garanzia del diritto ad una buona amministrazione<sup>57</sup>. Il riferimento a quest'ultima, nella sua dimensione procedurale e segnatamente in rapporto al caso della VIA, consente di attualizzare il modello espresso attraverso la formula del diritto di ogni persona «di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio»<sup>58</sup>.

L'idea di una partecipazione di natura esclusivamente difensiva ed oppositiva, in quanto legata alla nozione di «pregiudizio» derivante dalla

<sup>56</sup> Ci si potrebbe chiedere, in tale ottica, se un tale strumento di cooperazione tra sfera pubblica e privata rappresenti corretta attuazione di quanto originariamente previsto dall'art. 6, comma 5, della Convenzione sottoscritta ad Aarhus il 25 giugno 1998, su accesso all'informazione, partecipazione del pubblico al processo decisionale ed accesso alla giustizia ambientale (sulla quale *ex pluribus* si rinvia a R. CARANTA, A. GERBRANDY, B. MULLER, *The making of a new European legal culture: the Aarhus Convention*, Groningen, ELP, 2018; P. LOMBARDI, *L'accesso alla giustizia per la protezione dell'ambiente in Italia nella prospettiva della Convenzione di Aarhus*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, p. 997 ss.; M. MAGRI, *Esiste un terzo pilastro della Convenzione di Aarhus?*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 444 ss.). La risposta affermativa a tale interrogativo sembra potersi ritrovare, in conclusione, nella lettera stessa della disposizione laddove prevede, in una prospettiva più ampia, l'avvio di «discussioni» e la fornitura di «informazioni» sugli stessi «obiettivi» di una istanza prima ancora che essa sia stata formalizzata.

<sup>57</sup> Sui cui caratteri si possono richiamare i lavori di L. MILLET, *The right to good administration in European law*, in *Public law*, 2002, p. 318 ss.; S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, *passim*; A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, p. 425 ss.; M.A. SANDULLI, *Buona amministrazione e Costituzione europea*, in A. CELOTTO (a cura di), *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 77 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 819 ss.

<sup>58</sup> In tema P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 359 ss., spec. sul punto p. 433 ss., il quale osserva come sia «certamente individuabile una sorta di *diritto matriciale* (rispetto al quale gli altri diritti esercitano una funzione strumentale) nel diritto ad un trattamento imparziale, equo e sollecito» di cui all'art. 41, primo comma, della Carta di Nizza (enfasi nostra).

decisione amministrativa, ha costituito per lungo tempo un fondamentale punto di riferimento in chiave interpretativa<sup>59</sup>. Il percorso di progressiva evoluzione dei diritti partecipativi, *in primis* a livello europeo, ha dimostrato tuttavia come, accanto alla richiamata funzione difensiva, si sia venuto ad affermare un diverso modello di partecipazione, caratterizzato per la sua più chiara vocazione in senso cooperativo e dialogico<sup>60</sup>. Per questo, è stato riconosciuto come la logica *adversarial* non sia l'unica ad assumere rilievo nella dialettica cittadino/amministrazione, dal momento che vi è un'altra e più evoluta prospettiva che conferisce «all'autorità la possibilità di avvalersi dell'apporto dei singoli»<sup>61</sup>. In altri termini, la partecipazione degli amministrati ai procedimenti amministrativi si configura quale momento preordinato a realizzare – con evidenti ricadute in termini di razionalità dell'intero percorso procedimentale – la completezza della rappresentazione della situazione di fatto e degli interessi coinvolti da una determinata vicenda amministrativa. La garanzia dell'effettività dei diritti partecipativi non può prescindere, in definitiva, dalla considerazione della stessa partecipazione quale veicolo per «far conoscere il proprio punto di vista» all'amministrazione procedente, la quale sarà tenuta ad un esame «accurato e imparziale» di «tutti gli elementi rilevanti della fattispecie»<sup>62</sup>. La parabola evolutiva che si è descritta nelle pagine che precedono rende testimonianza di un potenziamento (sui due piani soggettivo e oggettivo-funzionale) degli strumenti di coinvolgimento della società civile con particolare riguardo al caso del procedimento di valutazione di impatto ambientale, anche alla luce del nuovo istituto del dibattito pubblico. L'i-

<sup>59</sup> Sul punto si vedano le pronunce richiamate in A. MASSERA, *I principi generali*, in M.P. CHITTI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1998, spec. p. 450 ss., sul principio del contraddittorio in funzione difensiva.

<sup>60</sup> Lo ha rilevato G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, Il Mulino, 2009, spec. p. 67 ss., con riguardo all'idea di un passaggio dalla difesa alla collaborazione pubblico/privata; nella stessa prospettiva già prima M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 37 ss., per il richiamo ad una «apertura alla dimensione più propriamente collettiva e collaborativa della partecipazione».

<sup>61</sup> G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali*, cit., p. 67 ss.

<sup>62</sup> P. COSTANZO, *Il riconoscimento*, cit., p. 436, con un espresso richiamo alla evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di diritti di partecipazione in connessione alla ricordata completezza ed adeguatezza della valutazione ed alla necessità di una decisione sufficientemente motivata.

tinario che si è cercato di delineare, in conclusione, può essere reso in forma efficace ricorrendo all'immagine ampia ed omnicomprensiva del cambiamento di paradigma nell'amministrazione pubblica<sup>63</sup>: quest'ultima è chiamata sempre più ad operare in una forma «nuova» il cui carattere deriva dall'essere «calcata sul modello interattivo» e sulla garanzia di una sempre maggiore «inclusione sociale»<sup>64</sup>.

L'idea stessa di una multipolarità delle ricadute legate all'evoluzione della tecnica, riporta in primo piano il significativo ed imprescindibile ruolo della società civile nei processi decisionali<sup>65</sup>. Il consolidamento di strumenti di coinvolgimento di quest'ultima nell'ambito di procedimenti a carattere tecnico quali quelli cui si è fatto riferimento in questo contributo (in particolare con riguardo ai casi di inchiesta e dibattito pubblico) rendono testimonianza di una vera necessità per l'amministrazione. Quella di costruire percorsi di decisione pubblica in cui ai privati è conferito un ruolo proattivo (e non semplicemente *reactive*) per il fatto che ad essi è affidata la funzione di assistere e «soccorrere» l'amministrazione nell'affrontare la sempre crescente complessità che deriva dall'evoluzione tecnologica e fattuale. Solo in questo modo appare possibile superare l'incertezza e sviluppare una nuova sensibilità dell'amministrazione pubblica. Il dibattito pubblico dimostra come tale sensibilità si alimenti attraverso il riferimento più generale ad una capacità critica ed attitudine riflessiva, in un momento antecedente alla formazione della stessa proposta di decisione, attraverso un processo fondato sul «confronto libero e precedente»<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Mutamento evidenziato da P. COSTANZO, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi*, voce in Id., *L'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, spec. pp. 74-76, ove egli si era riferito ad una modifica nel «tradizionale modo di rapportarsi dell'amministrazione con il cittadino, andando verso la trasformazione» della stessa «amministrazione pubblica in una "casa di vetro", in cui il cittadino abbia cioè la possibilità di osservare e controllare costantemente l'attività dell'amministrazione stessa».

<sup>64</sup> P. COSTANZO, *Nuove tecnologie e «forma» dell'amministrazione*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (a cura di), *I «tre codici» della Società dell'informazione. Amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche, contenuti audiovisivi*, Torino, Giappichelli, 2006, spec. p. 4.

<sup>65</sup> In generale, il tema della legittimazione del potere pubblico anche in relazione a processi decisionali connotati in senso fortemente tecnico è stato ripreso da F. PALERMO, *Diritto e legittimazione del potere. Primi spunti per una futura riflessione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 2343 ss.

<sup>66</sup> F. PALERMO, *Diritto e legittimazione del potere*, cit., p. 2351.

Pur nelle incertezze che la nuova disciplina procedurale della VIA lascia sullo sfondo – in particolare in ordine al rapporto tra inchiesta e dibattito pubblico – resta comunque il dato per il quale l'istituto da ultimo menzionato si pone quale “figura sintomatica” di un cambiamento da apprezzare su due versanti. Dal lato del cittadino, esso rappresenta una vera e propria *occasione*, che, se adeguatamente valorizzata (oltre la radicalizzazione della sindrome *NIMBY*), potrà condurre ad un ripianamento dell'asimmetria informativa<sup>67</sup> all'interno di un procedimento caratterizzato in senso fortemente tecnico. Dal lato dell'amministrazione, il dibattito pubblico si pone quale strumento di dialogo effettivo con i cittadini, non soltanto finalizzato a superare la debolezza conoscitiva ed informativa del decisore pubblico<sup>68</sup>, ma a garantire anche una decisione pubblica qualitativamente migliore.

<sup>67</sup> In tale ottica R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 132 ss.

<sup>68</sup> Sulla quale S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Dir e soc.*, 1992, p. 224 ss.