

Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano “à la française”

Nicola Posteraro

Il tema della partecipazione dei singoli ai procedimenti decisionali pubblici assume una certa importanza con riferimento alla costruzione (e, dunque, alla previa localizzazione) di opere infrastrutturali di rilevante interesse per la collettività. In quest'ottica, l'art. 22 del codice dei contratti pubblici, in una prospettiva di maggiore attenzione ai territori, e per la prima volta su scala nazionale, ha introdotto il dibattito pubblico “à la française” sulle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. Il contributo considera i caratteri generali del nuovo strumento, al fine di metterne in luce pregi e difetti, in attesa di vederlo concretamente “all'opera”.

1. Premessa

Il tema della partecipazione dei singoli ai procedimenti decisionali pubblici assume una certa importanza con riferimento alla costruzione (e, dunque, alla previa localizzazione) di opere infrastrutturali di rilevante interesse per la collettività¹.

¹ In questo senso, A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2015, pp. 1173-1220. Sulla partecipazione, in particolare, ai procedimenti di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture, cfr. V.G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, Giuffrè, 2010. Di recente, sul tema della partecipazione, anche con riflessioni sull'istituto del dibattito pubblico francese e italiano, F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2019, pp. 1-12. Vi è chi ha ricondotto le istanze partecipative alle decisioni pubbliche all'affermazione di un nuovo diritto (cd. diritti di quarta generazione: N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, 1989, ora in *id.*, *L'età dei diritti*, Torino, 1992; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995); si è parlato, altresì, del diritto di partecipazione come di un diritto sociale: cfr. A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in *AA.VV., Scritti in onore di Enzo Cbeli*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 457 ss.; M.

Al di là delle storture che il dialogo previo può comportare (com'è noto, l'apertura democratica dei processi decisionali pubblici rischia, tra le altre cose, di aggravare i procedimenti decisorio²), è innegabile che esso produce pure tangibili effetti positivi: coinvolgere il pubblico nelle grandi scelte strategiche di interesse aumenta, ad esempio, il tasso di fiducia dei cittadini nelle istituzioni; senza considerare che, più in generale, sebbene non riesca ad arginare completamente le proteste e il dissenso, lo "scambio anticipato" riduce, se ben gestito (e, prima ancora, strutturato), la platea degli oppositori³.

L'approccio DAD (*decidi-annuncia-difendi*) è stato abbandonato da molti Paesi⁴. Tuttavia, nel contesto della programmazione delle infrastrutture e del governo del territorio, l'esperienza italiana di pratiche partecipative è stata, sino ad oggi, estremamente ridotta⁵. Eppure, l'esigenza di evitare il conflitto, nel nostro Paese, si è sempre fatta sentire: come rilevato già da alcuni autori che si sono occupati del tema, nel 2013, le opere infrastrutturali indesiderate (contestate dalle popolazioni locali) sono state circa trecento⁶. Le proteste (alla cui base si è sempre collocata una generale sfiducia verso le istituzioni) sono state generalmente avanzate perché si è ritenuto che le infrastrutture fossero pericolose e dannose

PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali)*, in *gruppodipisa.it*, 2012, p. 22 ss).

² Cfr. M.A. SANDULLI, *Partecipazione e autonomie locali*, in *Dir. amm.*, 4, 2002, p. 559.

³ L. TORCHIA, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in F. BALASSONE, P. CASADIO (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: Dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d'Italia Eufosistema, 7, 2011, p. 360.

⁴ L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, 34. Su come tale *modus decidendi* contribuisca allo sviluppo della sindrome NIMBY, cfr. W. SANCASSIANI, *Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi Editore, 2005, p. 206 ss.

⁵ In Italia, il primo dibattito pubblico c.d. "alla francese" si è svolto nel 2009 sul progetto di una grande infrastruttura riguardante la proposta di un nuovo tratto autostradale di circa 20 km tra Voltri e Genova Ovest, noto come Gronda di Ponente. Per approfondimenti si veda L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2010, p. 119 ss.

⁶ Cfr. i dati dell'"Osservatorio Nimby". Le contestazioni delle popolazioni locali sono state il 32,2 per cento del totale mentre il 13,9 per cento sono state invece quelle delle associazioni ambientaliste.

per la vita dei singoli e per l'ambiente circostante (vd. il caso della linea alta velocità Torino-Lione⁷).

L'art. 22 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016; d'ora in poi, c.c.p.)⁸, in una prospettiva di maggiore attenzione ai territori, e per la prima volta su scala nazionale⁹, ha introdotto il dibattito pubblico “à la française”¹⁰ sulle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio¹¹.

⁷ A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, Jovene, 2011; L. BOBBIO, *Discutibile e indiscussa. L'Alta Velocità alla prova della democrazia*, in *Il Mulino*, 1, 2006, pp. 124-132. Sul tema, vd. i contributi raccolti in A. MACCHIATI, G. NAPOLITANO (a cura di), *È possibile realizzare infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino, 2010.

⁸ Rubricato “Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico”.

⁹ Sul piano regionale, invece, alcune Regioni avevano già normato l'istituto. Il riferimento è alla legge reg. Toscana 46/2013, alla legge reg. Emilia-Romagna, 3/2010 e alla legge reg. Umbria 14/2010. I dibattiti pubblici previsti a livello regionale, oltre a riguardare opere non di interesse nazionale, e quindi meno controverse, sono rimasti sostanzialmente non attuati (A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2016, p. 506, nota 3). Per questo, resta da capire come debba essere raccordata la disciplina statale con quelle regionali esistenti (ad esempio, resta da capire cosa succeda laddove debbano essere applicate sia la normativa statale, che quella regionale, con il rischio di un inevitabile appesantimento delle procedure): nell'economia del contributo, la questione non può essere affrontata; tuttavia, occorre almeno dar conto del fatto che la Corte costituzionale, di recente, adita dal Governo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 5, della legge regionale pugliese sulla partecipazione, per violazione degli artt. 97, primo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui essa prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali (Corte cost., 14 dicembre 2018, n. 235).

¹⁰ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 259; M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, 2, 2019, p. 1188; F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public all'italiana, ovvero come mutare nozioni senza innovare comportamenti*, in *Aperta Contrada*, 2016. Per approfondimenti sul modello francese, B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, 42/2006, p. 2323 ss.; Y. MANSILLON, *L'esperienza del débat public in Francia*, in *Dem. e dir.*, 3, 2006, 101 e ss. Sebbene tale istituto sia disciplinato e attuato da tempo nell'ordinamento francese, secondo P. ZÉMOR, *Développer en France une culture du débat public*, in *Revue française d'administration publique*, n. 156, 2015, p. 1111, «la France n'a pas encore, ou pas assez, la culture du débat public».

¹¹ Con maggiore precisione bisogna ricordare che nella prima versione del testo presentato dal Governo nel novembre 2014 non si faceva menzione alcuna del dibattito pubblico. L'inserimento è avvenuto nel testo proposto dalla 8ª Commissione permanente “lavori pubblici, comunicazioni,” testo in cui, inoltre, era esplicitato che le forme di dibattito pubblico fossero «ispirate al modello del *débat public* francese». Questa frase è stata poi espunta nel corso dei lavori parlamentari.

Il modello, connotato da un approccio *bottom-up*, è espressione della nuova tendenza (inaugurata con le direttive del 2014¹²) a considerare il lato “esterno” del rapporto contrattuale, quello costituito da coloro i quali saranno i destinatari dell’opera realizzanda¹³. Esso si configura come un passaggio procedurale di confronto che è finalizzato alla raccolta, tra le altre, delle opinioni della comunità interessata dall’infrastruttura programmata (delle considerazioni, cioè, di coloro i quali «abitano i territori incisi dall’opera»¹⁴).

Lo strumento di dialogo è diretta espressione di alcuni principi e/o criteri direttivi delineati nella legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, tra i quali quelli previsti all’art. 1, comma 1, lett. ppp) e qq), concernenti la trasparenza e la partecipazione¹⁵; esso è volto a ridurre il carattere unilaterale e tecnocratico delle scelte infrastrutturali assunte dalle stazioni appaltanti: la volontà è quella di includere le istanze sociali nelle politiche pubbliche, di costruire un legame procedurale tra decisori e società civile e di evitare, consequenzialmente, i ricorrenti casi di opposizione alla costruzione di opere sgradite alla comunità¹⁶.

¹² Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

¹³ Cfr. G. FIDONE, *Le concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della dir. 2014/23/UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1, 2015, p. 101 ss.; G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, 5, 2019, p. 7.

¹⁴ M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e code de l’environnement francese*, cit., p. 1186.

¹⁵ L’istituto del dibattito pubblico non trova alcun riferimento né nelle europee né nella previgente normativa: è stato previsto per la prima volta proprio dall’articolo 1, lett. qq), della legge delega al codice dei contratti 28 gennaio 2016, n. 11. Proprio per questo, in dottrina si è paventata una violazione del divieto di *gold plating* (cfr. C. CONTESSA, *Dalla legge al nuovo “Codice”: opportunità e profili di criticità*, in *giustamm.it*, 2016, p. 4 ss.). In verità, nella prospettiva del Consiglio di Stato (parere n. 855/2016, cit.), l’introduzione nella legge delega di principi e criteri direttivi improntati ad un maggior rigore rispetto alle previsioni contenute nelle direttive europee in materia di contratti pubblici risulta pienamente legittima se volta a salvaguardare principi, valori e interessi costituzionali ritenuti dal Parlamento preminenti rispetto ad esigenze di semplificazione ed efficienza (L. CAIANIELLO, *Il fenomeno del lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico*, in *questa Rivista*, 3-4, 2018, p. 576).

¹⁶ Si tratta di quella opposizione denominata sindrome NIMBY (*Not In My Back Yard*, che, estremizzata, sfocia nella sindrome BANANA, *Built Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*), che identifica l’opposizione di uno o più membri di una comunità locale a ospitare opere d’interesse generale sul proprio territorio, pur riconoscendone, a volte, la desiderabilità sociale, quali l’installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, una scuola, un centro commerciale, un ospizio, grandi vie di comunicazione. Si veda L. TORCHIA, *La sindrome Nimby*:

Invero, l'art. 22 delinea una disciplina abbastanza scarna del dibattito pubblico¹⁷ e si limita a tratteggiarne i caratteri di fondo: a differenza di quanto avviene nell'ordinamento francese¹⁸, il legislatore italiano primario ha rinviato infatti a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione dei criteri per la individuazione delle opere per le quali il ricorso alla procedura di dibattito pubblico è obbligatorio, la definizione delle modalità di svolgimento e l'indicazione di un termine di conclusione della procedura stessa¹⁹. Siffatto decreto, cui la sinteticità delle norme ha lasciato ampio spazio²⁰, è stato emanato nel maggio del 2018 (invero, oltre il termine ordinatorio annuale indicato dalla norma, decorrente dalla entrata in vigore del codice)²¹: di esso si deve dunque tener debitamente conto nel momento in cui si desidera studiare approfonditamente il modello²².

alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi, cit., p. 357. Per caratterizzare questi fenomeni, la dottrina francese ha utilizzato la locuzione "conflitti di prossimità", al fine di connotarli senza accezione necessariamente negativa (P. MELE, *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2013, p. 8 ss.). Invero, il dibattito consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti (in particolare, nei territori direttamente interessati) e nella raccolta di proposte e posizioni da parte non solo di cittadini e associazioni, ma anche di istituzioni. Cfr. art. 8, comma 2, del regolamento. Il *débat public* può definirsi un esempio di arena deliberativa (V. MOLASCHI, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2018, p. 387), di caso cioè in cui «(...) amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, grandi o piccoli interessi organizzati e persino cittadini comuni, vengono chiamati, in forme anche molto diverse, ad affrontare congiuntamente, dibattere e risolvere specifici problemi pubblici» (L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, 1, 2005, p. 67).

¹⁷ Secondo V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo Codice dei contratti*, in *Federalismi*, 17, 5, 2018, p. 7, tutto ciò è segno di arretratezza culturale dell'ordinamento interno.

¹⁸ L'ordinamento francese racchiude infatti la disciplina in disposizioni di rango primario.

¹⁹ L'art. 22, anche nella versione corretta, pur avendo recepito il suggerimento espresso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo del nuovo codice, di demandare la disciplina attuativa ad un d.P.C.M. anziché ad un d.m., si limita a dare indicazioni di carattere generale.

²⁰ «La sinteticità delle norme primarie lascia ampio spazio all'atto attuativo», come sottolinea L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2016, p. 609.

²¹ D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76, Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

²² Invero, l'art. 22 c.c.p. dedica al dibattito pubblico i commi 2, 3 e 4; il primo comma, invece, sebbene espressivo dell'ambito oggettivo della procedura di dibattito, è finalizzato ad imporre alcuni obblighi di pubblicazione in capo alla stazione appaltante (si ritiene per questo che il re-

2. *I caratteri generali del dibattito pubblico italiano*

Il legislatore ha introdotto una procedura di dialogo che, al di là dei casi di cui si dirà, deve necessariamente essere avviata dalle stazioni appaltanti intenzionate a realizzare un'opera che rientri in una delle tipologie indicate dal regolamento²³ e che superi determinate soglie dimensionali/finanziarie²⁴.

Il fatto che tale procedura sia obbligatoria vale a far sì che la sua introduzione non venga in concreto vanificata da un suo scarso (o, peggio, inesistente) utilizzo²⁵.

Tuttavia, come rilevato dal Consiglio di Stato sul punto, le soglie finanziarie, poiché di importo molto elevato²⁶, potrebbero finire per rendere minimale, nella pratica, il ricorso a questo istituto. Il legislatore, nel parametrarle, avrebbe potuto probabilmente tenere conto di quanto sul punto è stato disposto dalla normativa francese sul *débat public*, la quale prevede soglie che sono sì elevate, ma che, generalmente, sono comunque inferiori a quelle proposte dal decreto in commento; tuttavia, a onor del vero, al contrario di quanto avviene oltralpe, nel nostro modello di dibattito pubblico le tipologie di opere individuate dall'allegato sono obbligatoriamente sottoposte alla procedura e non v'è il previo scrutinio di una Commissione nazionale indipendente che

golamento sia impreciso, quando, al suo articolo 3, comma 1, parla delle opere di cui all'allegato 1 come di quelle soggette al dibattito pubblico «ai sensi dell'articolo 22, comma 1, del codice»).

²³ Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento attuativo, sono soggette obbligatoriamente a dibattito pubblico le opere rientranti nelle tipologie che sono espressamente indicate all'allegato 1 dello stesso regolamento. Sono da assoggettare a dibattito pubblico le opere che vanno dai 200 ai 500 milioni di euro.

²⁴ Le opere per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico sono, infatti, ex art. 22, comma 2, distinte per tipologia e "soglie dimensionali": la locuzione soglie dimensionali fa riferimento non solo alle dimensioni vere e proprie delle opere, cui si correla l'impatto sul territorio, ma anche al valore economico, secondo un'impostazione adottata anche in Francia e nella legislazione regionale di Toscana e Puglia (art. 8, l. reg. Toscana, 46/2013, art. 7, l. reg. Puglia, 28/2017).

²⁵ La regola vale per le opere di cui all'Allegato 1 del regolamento per le quali il provvedimento, o la determina a contrarre, dell'affidamento dell'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica sia stato adottato successivamente alla data della sua entrata in vigore. Se il provvedimento, o la determina a contrarre sono adottati prima della data di entrata in vigore del decreto, invece, è consentita l'indizione volontaria del dibattito pubblico, di cui all'articolo 3, comma 4, del regolamento (art. 10, comma 1, del regolamento).

²⁶ Cfr. Cons. St., parere n. 359 del 12 febbraio 2018 sullo schema di d.P.C.M.

possa decidere se, al ricorrere dei presupposti dimensionali/finanziari, il dibattito debba in concreto essere avviato, oppure no. È sorta da qui, probabilmente, la necessità, non avvertita in Francia, di circoscrivere il ricorso obbligatorio alla procedura tramite previsione di soglie finanziarie particolarmente elevate²⁷.

Il legislatore italiano, a differenza di quello francese, introduce invero un modello di dialogo che si basa anche su elementi identificativi di tipo soggettivo, posto che, nel predicare l'obbligatorietà dell'istituto, guarda non solo alle opere da realizzare, ma anche, e prima ancora, ai soggetti che di tale realizzazione siano gli effettivi promotori. In particolare, l'obbligo sorge per le stazioni appaltanti di cui alle lettere a) ed e) dell'art. 3 del c.c.p., dunque per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori (e, consequenzialmente, anche per le imprese pubbliche e gli organismi di diritto pubblico espressamente annoverati dalle suddette lettere)²⁸. Esso non si riferisce mai, invece, ai soggetti aggiudicatori di cui all'art. 3, comma 1, lett. f) c.c.p., né agli altri soggetti aggiudicatori di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) c.c.p.: non sembra, dunque, che il dibattito pubblico debba/possa essere indetto da soggetti privati diversi da quelli eventualmente sussumibili nelle nozioni espressamente richiamate dall'art. 22 c.c.p..

La procedura relativa al dibattito pubblico si apre in un momento in cui tutte le scelte sono ancora possibili (e, cioè, quando è ancora possibile interrogarsi sulla effettiva opportunità dell'opera, non solo sulle modalità della sua realizzazione)²⁹. In particolare, il dialogo ha ad oggetto il progetto di fattibilità tecnica-economica³⁰, ovvero il documento delle

²⁷ In certi casi, le soglie delle opere inserite nell'allegato 1 sono ridotte del cinquanta per cento: ciò succede, ad esempio, qualora gli interventi ricadano, anche in parte, su beni del patrimonio culturale e naturale iscritti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO. Secondo U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *AIC*, 3, 2018, p. 6, simile deroga avrebbe dovuto essere prevista anche per i beni – sebbene non iscritti nella Lista UNESCO – vincolati dal Ministro per i beni culturali. Cfr. sul punto anche il parere Consiglio di Stato n. 359/2018.

²⁸ Il soggetto proponente l'opera, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. e), ne sostiene i costi.

²⁹ Cfr. art.1 del regolamento.

³⁰ Documento che ha sostituito il cd. progetto preliminare e lo studio di fattibilità.

alternative³¹. Si tratta, quindi, di un modulo endoprocedimentale che si inserisce nella fase della progettazione delle opere pubbliche: esso si avvia una volta che sia terminata la subfase di progettazione tecnica e di fattibilità – la progettazione preliminare del codice del 2006 – e prima che sia iniziata la subfase della progettazione definitiva³².

Da questo punto di vista, il legislatore ha senz'altro assicurato, quantomeno potenzialmente, la funzione dell'istituto: per far sì che il dialogo abbia una concreta utilità, infatti, è importante che gli esiti del dibattito pubblico possano portare l'amministrazione anche a decidere di non realizzare l'opera (cd. ipotesi zero)³³; se il dibattito pubblico si aprisse in un momento successivo (ad esempio, alla conclusione del progetto di fattibilità), si sostanzierebbe in una fase avanzata della progettazione, quando le alternative sono già state discusse e sono già stati sostenuti i costi per la predisposizione del progetto (quando, cioè, sono state già prese le decisioni sull'opera da realizzare – se realizzarla e come realizzarla –³⁴); esso sarebbe quindi letto dai cittadini quale mero (e inutile) espediente demagogico, come luogo in cui le istituzioni si limitano a spiegare le ragioni di una decisione già concretamente assunta³⁵. Le stazioni appaltanti stesse sarebbero probabilmente restie ad attribuirgli una utilità effettiva e lo configurerebbero quale mero obbligo formale

³¹ Cfr. art. 23 c.c.p.

³² Quanto allo svolgimento, ai sensi dell'art. 8 del regolamento, il dibattito pubblico si avvia con la presentazione e la contestuale pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice (o dell'ente aggiudicatore) del *dossier* di progetto dell'opera, documento essenziale, in cui l'amministrazione descrive le specifiche dell'opera, la sua opportunità e le soluzioni progettuali proposte, comprensive degli impatti sociali, ambientali ed economici delle soluzioni progettuali prescelte (cfr. art. 7, comma 1, lett. a) del regolamento).

³³ V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo Codice dei contratti*, cit., p. 9.

³⁴ Si tratta della fase del procedimento in cui le alternative progettuali sono ancora aperte e il proponente può ancora modificare il progetto. In questa fase, i risultati del dibattito pubblico possono dunque concorrere all'elaborazione del Progetto di fattibilità; se così non fosse, non sarebbe democrazia partecipativa (U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.*, 4, 2007, p. 779 ss.).

³⁵ Una impostazione profondamente diversa in merito alla temporalità dell'attivazione è, invece, scelta dalla legislazione regionale Toscana sul dibattito pubblico, che non individua come momento temporale per l'attivazione dei dibattiti pubblici esclusivamente quello della fase preliminare di elaborazione di un progetto, ovvero quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili, ma estendendo la possibilità di attivazione anche in fasi successive, comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva (art. 7 comma 2).

da adempiere, inutile aggravio procedimentale incapace di apportare tangibili benefici.

Ad ogni modo, come nel sistema francese, all'esito della partecipazione, spetta comunque a chi intenda realizzare l'infrastruttura esprimere la posizione assunta a seguito delle osservazioni manifestate nel dibattito pubblico da coloro i quali vi abbiano partecipato: ecco perché, in apertura, s'è detto che lo strumento vale a "ridurre" il carattere unilaterale delle scelte assunte dal decisore e non anche a farlo venire meno. Le posizioni emerse nel dibattito, cioè, non vincolano la stazione appaltante: questa, obbligata a decidere solo dopo avere informato il pubblico e dopo averlo ascoltato, resta comunque libera di optare per soluzioni che possono essere anche in contrasto con quanto emerso dal confronto³⁶; tuttavia, essa è obbligata a motivare in modo particolarmente intenso la scelta finale assunta.

In particolare, la stazione appaltante è tenuta a redigere un *dossier* conclusivo in cui si evidenzia «la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte»³⁷.

In tal senso, il dibattito pubblico ha l'intento di condurre all'adozione di una decisione che, anche se non condivisa dalla comunità sociale, possa essere da essa comunque quantomeno compresa, perché (partecipata e) adeguatamente motivata a valle.

Invero, stando al dato letterale del regolamento, sembra che il soggetto proponente l'opera debba motivare la scelta assunta solo nel caso in cui decida di non accogliere le eventuali proposte emerse nel dibattito. Tuttavia, si ritiene che, anche nell'ottica della valenza polifunzionale della motivazione, l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore, al fine di assicurare una vera conoscibilità della scelta assunta, debba debitamente ed esaustivamente spiegare le ragioni della scelta anche laddove decida di accogliere (tutti, o alcuni de) i rilievi emersi in sede di dibattito. E ciò sia per far sì che la collettività che non abbia potuto/voluto partecipare al dibattito possa comunque conoscere i motivi che abbiano

³⁶ La decisione non è dunque "collettiva" (S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1, 2007, p. 41).

³⁷ Cfr. art. 7, comma 1, lett. d) del regolamento.

indotto il soggetto proponente ad accogliere i rilievi espressi da chi abbia rappresentato i propri interessi nel corso della procedura di confronto, sia perché, qualora siano stati accolti solo i rilievi di alcuni dei soggetti partecipanti, è opportuno che gli altri, i cui interessi non siano stati soddisfatti nel modo desiderato, conoscano non solo le ragioni che abbiano indotto il soggetto a non accogliere le proprie proposte, ma anche i motivi che l'abbiano indotto ad accogliere quelle altrui.

In quest'ottica, di sicura importanza risulta la parte del regolamento in cui si stabilisce che nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine, il coordinatore del dibattito pubblico (figura di cui si darà conto più dettagliatamente *infra*) «presenta (...) una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura, descrittiva delle attività svolte e delle posizioni che sono emerse nel corso del confronto»³⁸; siffatta relazione consente infatti di verificare che il soggetto proponente l'opera si comporti, *ex post*, in modo coerente con gli apporti partecipativi (e, in particolare, che decida valutando sul serio i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito³⁹). Sarà sulla base di questo documento, quindi, allegato al *dossier* conclusivo presentato dalla stazione appaltante, che gli interessati potranno eventualmente contestare, in sede giurisdizionale, la legittimità della scelta finale assunta dalla stazione appaltante (ad esempio, perché non adeguatamente motivata).

3. I soggetti legittimati a partecipare alla procedura

Al dibattito pubblico, ai sensi dell'art. 8, comma 2 del regolamento, possono partecipare cittadini, associazioni e istituzioni. La disposizione appare evidentemente generica e non viene soccorsa neppure dal dato della legge primaria, che sul punto è del tutto silente. In questo senso, il regolamento specifica quanto disposto genericamente dall'art. 22, comma 1, c.c.p., il quale ultimo fa riferimento ai “*portatori di interesse*”, senza alludere invero ad alcun tipo di qualificazione⁴⁰.

³⁸ La relazione ha carattere oggettivo, nel senso che al coordinatore non spetta apprezzare gli esiti del dibattito, e consente di verificare che la stazione appaltante manifesti la sua volontà circa l'intervento in coerenza gli apporti partecipativi: invero il dossier conclusivo reca in allegato la relazione, di modo che sia possibile un confronto immediato fra i due documenti.

³⁹ Cfr. lettera c) dell'art. 7, comma 1.

⁴⁰ Come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere sul disegno di legge, la disposizione sembra per questo riecheggiare l'art. 9, legge 241/1990 che estende il diritto di partecipazione

Come si vede, i portatori di interesse, per poter partecipare al dibattito pubblico, non devono essere necessariamente costituiti in associazioni o comitati rappresentativi di interessi collettivi coerenti con l'attività oggetto del dibattito. Quanto alle associazioni legittimate espressamente a partecipare, sulla scia degli studi condotti dalla dottrina sull'art. 9 della legge 241/1990, è probabile che il termine usato dalla norma verrà letto in senso ampio e che si riterrà dunque meramente esemplificativo, capace in verità di legittimare la partecipazione di tutti i centri organizzativi di riferimento che abbiano assunto una forma lecita.

È altrettanto probabile che, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in materia, si riterrà che i suddetti enti non possano costituirsi *ad hoc* in occasione del singolo progetto: la loro rappresentatività di interessi collettivi andrà comunque apprezzata *ex ante*, in base agli obiettivi statutariamente previsti ed all'effettivo svolgimento delle attività di cura degli interessi di cui affermano di essere portatori⁴¹. Come si nota, non è stato introdotto un filtro selettivo; sussiste, dunque, il pericolo si sostanzino forme partecipative di massa capaci (anche dolosamente) di paralizzare (o comunque di rallentare) l'adozione della scelta finale, con costi enormi per il Paese in senso ampio e l'incidenza negativa sul buon andamento della p.a. (e, in particolare, sul principio di non aggravamento del procedimento).

Senza considerare che, in costanza di troppe voci, difficilmente governabili e quindi verosimilmente destinate a sovrapporsi -e ad apparire

ai "portatori di interessi pubblici e privati" (su cui, cfr. M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, in M.A. SANDULI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 516-528). La legge delega 11/2016 aveva invece cercato di restringerne la portata, facendo riferimento, alla lett. ppp), ai "portatori qualificati di interessi" e alla lett. qqq) alle "comunità locali dei territori interessati".

⁴¹ In dottrina, con riferimento all'art. 9 della legge 241/1990 si è osservato che per intervenire occorre che l'entità organizzativa sia dotata di un idoneo grado di rappresentatività e abbia finalità istituzionali connesse all'oggetto del procedimento. In questa logica l'ammissibilità dell'intervento di un centro organizzativo richiede sempre una verifica da parte dell'amministrazione procedente dello statuto del centro stesso, nonché dell'attività svolta a tutela di quel tipo di interessi di cui si dichiara portatore; ciò allo scopo di escludere la partecipazione delle cd. associazioni di comodo (G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV. (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, Monduzzi Editore, 2005, IV ed., p. 656). Sul punto, M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, cit.; M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento. La legittimazione procedimentale dei portatori di interessi diffusi*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 346 ss.

faticosamente intellegibili-, la partecipazione potrebbe generare una vera e propria eterogenesi dei fini: il rischio è che si verifichi la polverizzazione del dibattito e che, dunque, gli interessi rappresentati non vengano tenuti in debito conto da chi dovrebbe invece considerarli al fine di assumere la scelta. In questo senso, sussiste il pericolo duplice che il soggetto promotore non riesca a pesare le preferenze e le posizioni assunte dagli interessati, aggregandole, e che solo una ristretta platea di soggetti riesca ad incidere sulla decisione (quella dotata di maggiore capacità organizzativa o di più risorse economiche).

Probabilmente, il legislatore avrebbe dovuto attribuire al coordinatore del dibattito pubblico il compito di stabilire, verificata l'effettiva utilità della partecipazione, quali dei soggetti astrattamente legittimati a partecipare fossero poi concretamente ammessi a dialogare con il soggetto proponente l'opera, al fine di rappresentare i propri interessi. Secondo parte della dottrina, invero, già oggi è il coordinatore del dibattito a dovere, *case by case*, concretizzare le forme d'inclusione delle "comunità locali dei territori interessati", menzionate dalla legge delega⁴². Tuttavia, poiché la legge è silente sul punto, si ritiene che questo potere non sia proprio, allo stato, del coordinatore; e che, se il legislatore avesse voluto sul serio attribuirglielo, lo avrebbe incluso tra quelli elencati all'art. 7 del regolamento, che disciplina dettagliatamente i compiti di questo soggetto. Quanto alle persone fisiche, in verità, il legislatore circoscrive la legittimazione a intervenire in capo ai soli cittadini; essa nega, così, la possibilità di partecipazione, tra gli altri, agli stranieri o agli apolidi comunque presenti sul territorio interessato dalla realizzazione dell'opera, i quali possono dunque rappresentare i propri interessi solo tramite eventuali associazioni che dei loro interessi si facciano portavoce.

Si ritiene, invero, che il legislatore possa valutare l'opportunità di intervenire per riconoscere una partecipazione assai più ampia delle persone fisiche interessate dal processo decisionale: in tal modo, il decisore sarebbe maggiormente aiutato dal confronto, posto che riuscirebbe a ottenere utili informazioni da parte di tutti quegli altri attori sociali che,

⁴² M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, cit., p. 1204.

al di là dei cittadini, conoscono direttamente e veramente i problemi specifici e le difficoltà del territorio di riferimento⁴³.

In questo caso, la valutazione di ammissibilità della partecipazione effettuata dal coordinatore pubblico, cui ci si è riferiti *supra*, sarebbe indispensabile⁴⁴.

Occorre invero precisare che si creerebbero non pochi problemi, in termini di imparzialità della procedura, laddove al coordinatore del dibattito pubblico, così per come allo stato disciplinato, fosse riconosciuto il potere di individuare la legittimazione sostanziale dei soggetti astrattamente abilitati a partecipare alla procedura. Al fine di chiarire i motivi posti a supporto di siffatta affermazione, occorre brevemente soffermarsi sui caratteri propri di quest'ultima figura.

Prima di procedere in questo senso, si deve rilevare che affinché la partecipazione possa dirsi utile ed effettiva, è necessario che, *ex ante*, la scelta su cui si apre il confronto sia stata debitamente spiegata a chi potrà potenzialmente partecipare al dialogo⁴⁵: solo così, infatti, si consente davvero agli interessati di conoscere e di concorrere consapevolmente alla elaborazione della scelta finale. Molto apprezzabile, per questo, la parte del regolamento in cui si prescrive che il dossier di progetto dell'opera sia scritto in modo chiaro e comprensibile⁴⁶, posto che è sui suoi

⁴³ L'inclusione è aspetto particolarmente accentuato nell'ordinamento francese: l'art. 7 della *Charte de l'environnement* si riferisce, in generale, al concetto di "persona" e non di cittadino, mentre il *Code* si limita a parlare di partecipazione del "pubblico". Occorre rilevare che la legge reg. Toscana 46/2013, invece, consente la partecipazione non solo dei soggetti residenti, ma anche a tutti coloro (lavoratori, studenti o semplice soggiornanti) che hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo. Tale seconda categoria deve però essere "ammessa" al dibattito dal responsabile del dibattito, a cui spetta il compito di verificare l'utilità del loro intervento al processo partecipativo.

⁴⁴ Chiaramente, quanto più tali soggetti sapranno essere interlocutori tecnicamente credibili, tanto più per l'amministrazione sarà difficile trascurare il loro contributo, sia sul piano politico sia nel merito del progetto. A questo proposito, A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, cit., p. 1196.

⁴⁵ La comunità percepisce più le externalità negative che i benefici delle opere programmate (D. UNGARO, *Eco-Governance. I costi della non partecipazione*, in R. SEGATORI (a cura di), *Mutamento della politica nell'Italia contemporanea. II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2007, p. 176).

⁴⁶ Cfr. art. 7, comma 1, lett. a) del regolamento; la Commissione del Consiglio di Stato, nel parere 359/2018, ha suggerito di sostituire la locuzione "non tecnico" con le espressioni "chiaro e comprensibile".

contenuti che si svolgerà la consultazione in sede di dibattito; è molto importante, in particolare, che vengano chiariti quali saranno gli esiti (calcolabili) della decisione di costruire un'opera pubblica, in termini di impatto sulla salute, sulla qualità della vita delle persone e sulla salubrità del territorio⁴⁷: i ricorrenti casi di resistenza alle scelte localizzative, infatti, dipendono quasi sempre dall'*incertezza* relativa agli esiti della decisione di costruire un'opera pubblica su questi aspetti⁴⁸.

Bisogna infine precisare che non è chiaro come e se possa essere assicurata la tutela dei soggetti della procedura partecipativa, posto che né il regolamento (né, prima ancora, l'art. 22 del nuovo codice dei contratti) affronta(no) espressamente la questione.

Non è da escludersi il pericolo che l'utilizzo dello strumento possa comportare il conseguimento di quel risultato che, *ex ante*, si voleva evitare: e cioè, un aumento del contenzioso con riferimento alle scelte assunte all'esito della fase progettuale. Ciò dipenderà, in particolare, dagli orientamenti che saranno fatti propri dalla giurisprudenza amministrativa eventualmente adita. Tuttavia, sulla scia del consolidato e costante indirizzo giurisprudenziale, si dovrebbe evitare di riconoscere la legittimazione processuale sulla scorta della mera legittimazione procedimentale⁴⁹. Per questo, con riferimento alle associazioni ricorrenti, ad esempio, si dovrà sempre verificare che in concreto queste siano titolari di un interesse sostanziale inciso dalle determinazioni contestate e che tale interesse sia

⁴⁷ Come rilevato da L. TORCHIA, *Legislazione efficace e buone pratiche amministrative*, in *Italianieuropei.it*, 2011, p. 113, le decisioni pubbliche si considerano troppo tecnocratiche e poco partecipate.

⁴⁸ «Tutte le statistiche, così come i casi che si sono considerati, hanno ricondotto la prima ragione di dissenso contro un progetto infrastrutturale alla paura dei cittadini che sia messa in pericolo la propria vita o che si abbassi sensibilmente la qualità di essa» (A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto*, cit., p. 1192).

⁴⁹ Sul punto, cfr. R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, p. 171 ss. In questo senso, già G. PERICU, *I procedimenti di massa*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 95 ss. Di recente, in giurisprudenza, Cons. St., sez. V, 15 luglio 2013, n. 3824. La posizione contraria, sostenuta da parte minoritaria della giurisprudenza e della dottrina, si legge, in particolare, in M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la Pubblica Amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl. Com.*, 1980, p. 267 e P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 215 ss.

qualificato dall'ordinamento in termini di specificità rispetto alla sfera della collettività indifferenziata.

In ogni caso, la giurisprudenza dovrà comunque assicurare a questi stessi soggetti legittimati a partecipare al dialogo la possibilità di contestare la lesione del proprio interesse partecipativo⁵⁰: dovrebbe dunque ad esempio consentire loro di aggredire giudizialmente le scelte assunte dal coordinatore del dibattito pubblico – e, meglio, assunte, indirettamente, dal soggetto intenzionato a realizzare l'opera, in collaborazione col coordinatore del dibattito pubblico – in sede di predisposizione del progetto di dibattito. A questo proposito, occorre rilevare che non potrà estendersi al nostro sistema giurisdizionale la regola vigente in Francia, secondo cui si deve escludere il ricorso al giudice da parte dei partecipanti al dibattito pubblico per le diverse decisioni da questa assunte – ad es. decisioni in merito al calendario, alle modalità di svolgimento dello stesso, ai documenti acquisiti ecc. fatta eccezione per le sole decisioni di aprire o non aprire il *débat public* –⁵¹: le determinazioni del nostro coordinatore del dibattito pubblico, infatti, come visto, sono frutto della collaborazione posta in essere da quest'ultimo con il soggetto che intende realizzare l'opera – e non si atteggiavano, dunque, quale espressione della volontà di un unico soggetto indipendente –: mancherebbe, dunque, se si accettasse il paradigma d'oltralpe, quell'autonomia pura

⁵⁰ R. VILLATA, cit., 183 p. ss. G. PERICU, cit., p. 133.

⁵¹ Nell'ordinamento francese, si ritiene infatti che, al di là delle scelte assunte della Commissione nazionale sull'avvio di una procedura di *débat*, non siano impugnabili le decisioni – discrezionali – dalla stessa assunte circa la definizione delle modalità operative della pratica partecipativa (J. BÉTAILLE, *La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2, 2010, p. 197 ss.). In giurisprudenza, *ex plurimis*, sulla possibilità di contestare l'avvio del/il rifiuto di avviare il dibattito, cfr. *Conseil d'État*, 17 maggio 2002, n. 236202; *Conseil d'État*, 14 giugno 2002, n. 215214 e n. 215155; sulla impossibilità di impugnare le scelte discrezionali assunte dalla CNDP in ordine alle modalità organizzative del dibattito, cfr. *Conseil d'État*, 25 aprile 2004, n. 254774; *Conseil d'État*, 5 aprile 2004, n. 254775. Sul punto, B. DELAUNAY, *Les limites aux recours contre les décisions de la Commission nationale du débat public*, in *AJDA*, 38, 2004, p. 2104 ss.; nella dottrina italiana, G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, p. 386; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 117. Di recente, G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, cit., p. 17, ha parlato a questo proposito di ruolo subalterno della magistratura francese.

del decisore che consentirebbe di controbilanciare l'eliminazione della tutela giurisdizionale⁵².

Nel valutare quanto e se la partecipazione sia dalla procedura davvero garantita, occorrerà infine tener conto del possibile sviluppo del dibattito pubblico tramite ricorso alle procedure digitali: è sicuramente apprezzabile il fatto che la concreta determinazione delle modalità consultive, sulla scia di quanto succede in Francia⁵³, venga lasciata all'organizzazione di ogni dibattito, in modo da meglio adattarsi alle specificità dei singoli progetti⁵⁴; tuttavia, è molto alto il rischio che, oggi, si sostanzi una limitazione del diritto di partecipazione per quella parte della società civile che risulta esclusa dal "sapere digitale" (e che quindi appare legittimata a contestare una scelta di tal fatta, idonea a incidere negativamente sulla possibilità di prendere parte al dibattito)⁵⁵.

4. *Sul coordinatore del dibattito pubblico e sulla sua imparzialità*

Il coordinatore del dibattito pubblico è un soggetto "imparziale" (così, testualmente, l'art. 6 del regolamento) che progetta le modalità di svolgimento del dibattito pubblico⁵⁶ e che viene individuato dal Ministero competente per materia, su richiesta del soggetto proponente l'opera, tra soggetti di comprovata esperienza e competenza nella gestione di

⁵² «La sottrazione della procedura di partecipazione pubblica al gravame giurisdizionale fa parte di una tendenza francese a limitare il ricorso giurisdizionale a mano a mano che si estendono e perfezionano le procedure partecipative»: S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., p. 21. Sul punto, cfr. anche le recenti osservazioni di V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo Codice dei contratti*, cit., p. 30.

⁵³ Anche in quei casi, la procedura non è fissata, ma costruita come un processo dinamico, che si adatta e si trasforma.

⁵⁴ Per quanto concerne le modalità di svolgimento, infatti, lo schema di d.P.C.M. si limita a dare indicazioni di carattere generali al fine di evitare l'irrigidimento della procedura, consentendone l'adattamento, alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento (cfr. art. 8, comma 2, del regolamento).

⁵⁵ V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo Codice dei contratti*, cit., p. 18.

⁵⁶ Il coordinatore è disciplinato dall'art. 6 del regolamento; esso elabora, in un mese da quando l'incarico gli è stato attribuito, il progetto di dibattito, un documento che è volto proprio a chiarire i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico (in altre parole, la concreta determinazione delle modalità consultive viene lasciata all'organizzazione di ogni dibattito, in modo da meglio adattarsi alle specificità dei singoli progetti).

processi partecipativi, ovvero nella gestione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica (in particolare, il Ministero lo seleziona tra i suoi dirigenti⁵⁷). Occorre rilevare che, alla luce del regolamento (cfr. art. 7, comma 1), il coordinatore si configura quale soggetto di cui il committente deve *avvalersi* per la progettazione e l'organizzazione del dibattito e non, dunque, quale soggetto cui è davvero demandata la possibilità di progettare, autonomamente, le modalità di svolgimento del dibattito (e, dunque, di redigere il documento di progetto del dibattito pubblico).

In altre parole, il regolamento, in ciò differenziando profondamente la disciplina italiana nazionale da quella francese – e invero, da quella regionale toscana – lascia intendere che il soggetto proponente l'opera avrà un ruolo ineliminabile nella fase della progettazione del dibattito, quando si dovranno decidere modalità, contenuti, tempi e modi del dialogo.

In sostanza, il pericolo è che, in mancanza di una certa indipendenza del coordinatore, lo strumento del dibattito pubblico appaia alla collettività come un espediente demagogico delle istituzioni⁵⁸; senza contare che il coordinatore non ha, in concreto, potere di coordinamento, inteso come potere di gestione imparziale della procedura, posto che è il soggetto proponente l'opera (e solo lui), si ritiene, per il tramite del titolare del potere di indire il dibattito, a dover curare lo svolgimento del dialogo⁵⁹. Se è vero, infatti, che il coordinatore favorisce il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito⁶⁰ e che può segnalare (anzi, deve segnalare) alla Commissione nazionale del dibattito pubblico eventuali anomalie nello

⁵⁷ Qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sia un Ministero, il coordinatore è designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri tra i dirigenti delle pp.aa. estranei al Ministero interessato.

⁵⁸ Come rilevato da M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, cit., p. 1202, «manca dunque nel modello l'intermediazione di un soggetto garante, effettivamente svincolato dall'amministrazione precedente e munito di poteri suoi propri».

⁵⁹ Su questi problemi, cfr. anche A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, cit., p. 509.

⁶⁰ E fa emergere le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti, evitando che ci siano posizioni non rappresentate (art. 6, comma 6, lett. c) del regolamento). Inoltre, in modo oggettivo e trasparente, definisce e attua il piano di comunicazione e informazione al pubblico ed è responsabile dell'organizzazione e degli aggiornamenti del sito internet del dibattito pubblico (art. 6, comma 6, lett. d).

svolgimento della procedura, è altrettanto vero che siffatto soggetto (così come la Commissione cui pervenga la segnalazione) è poi privo, in pratica, di poteri sanzionatori che siano atti a rendere cogente quanto statuito in sede di progettazione del dibattito. L'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore resta quindi sostanzialmente libera/o di adeguarsi o meno a quanto progettato *ex ante* dal coordinatore del dibattito⁶¹.

È per questo, quindi, che si ritiene che si creerebbero dei problemi pratici di non poco conto, se il coordinatore fosse allo stato titolare del potere di stabilire quali dei soggetti astrattamente deputati a partecipare possano effettivamente dialogare con l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore: il suddetto potere sarebbe infatti concretamente attribuito, indirettamente (e pericolosamente), alla stazione appaltante, posto che sarebbe questa, alla fine, *domina* effettiva della procedura, a indirizzare la scelta di quello che si configura *ex lege* come un suo mero collaboratore⁶². Senza considerare che il problema si acuirebbe ancora di più nei casi in cui il coordinatore non potesse essere nominato tra i dirigenti pubblici, perché sprovvisti dei requisiti previsti dalla legge e fosse scelto direttamente dalla stazione appaltante tramite appalto di servizi⁶³.

5. Dal dibattito pubblico obbligatorio a quello facoltativo, passando per quello obbligatorio su richiesta

Prima di concludere, occorre rilevare che vi sono dei casi espressamente previsti dalla legge in cui l'obbligo di avviare la procedura di dibattito pubblico sorge solo qualora sia stata presentata alla stazione appaltante

⁶¹ Eppure, come rilevato da S. CASSESE, *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, in R. Balduzzi (a cura di), *Annuario DRASD 2011*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 210, «chi istruisce deve essere diverso da chi decide perché, in caso contrario, l'autorità decidente potrebbe, durante l'istruzione, manipolare le carte della partecipazione e presentarne i risultati sotto l'ottica più favorevole al proprio interesse (...)».

⁶² «Il coordinatore (...) viene configurato (...) più come un consulente della stazione appaltante che come un garante» (M. TIMO, *Gli attori del "dibattito pubblico"*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2019, p. 301 ss.).

⁶³ Ai sensi del comma 3 dell'art. 6 del regolamento, in questo caso, infatti, la stazione appaltante individua il coordinatore tramite procedura di cui al codice degli appalti (appalto di servizi).

una richiesta di indizione da parte di certe istituzioni, ovvero di un certo numero di soggetti privati⁶⁴.

La norma non parla espressamente di dibattito pubblico obbligatorio, in questo caso (tant'è che parte della dottrina nazionale sembra ricondurre siffatta ipotesi nel *genus* del dibattito pubblico facoltativo, su cui *infra*)⁶⁵; tuttavia, si deve ritenere che la richiesta legittimamente presentata da uno dei soggetti abilitati a richiedere l'attivazione della procedura faccia sorgere un vero e proprio obbligo, in capo alla stazione appaltante, di indire la procedura di dialogo⁶⁶, e che, consequenzialmente, i richiedenti ben possano stigmatizzare nelle sedi opportune il mancato (ma dovuto) avvio del dibattito pubblico⁶⁷.

Quanto alle persone fisiche dotate di legittimazione sostanziale, le norme si riferiscono espressamente ai cittadini «elettori nei territori in cui è previsto l'intervento»; in tal modo, esse escludono che la richiesta possa pervenire da un insieme di cittadini di cui facciano parte minorenni, ad esempio, oltre che stranieri, ovvero apolidi, ovvero cittadini elettori che non siano formalmente legati al territorio interessato dall'opera. Le disposizioni appaiono dunque più limitative di quella (di cui s'è dato conto *supra*) che regola la partecipazione dei cittadini alla procedura

⁶⁴ In particolare, la richiesta può pervenire dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dai Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera, da un Consiglio regionale o da una Provincia o da una Città metropolitana o da un comune di capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento; da uno o più consigli comunali di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; o da almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento; da almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna (art. 3, comma 3, lett. a)-e)).

⁶⁵ Così, ad esempio, se non ci si inganna, P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *federalismi.it*, 2, 2019, p. 21.

⁶⁶ Parla di attivazione obbligatoria su richiesta V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo Codice dei contratti*, cit., p. 12. Qualora manchi la richiesta, resta comunque nella disponibilità del soggetto proponente la possibilità di indire il dibattito, ai sensi del comma 4 del regolamento.

⁶⁷ La legge espressamente riconosce ai soggetti suddetti la possibilità di richiedere l'avvio della procedura (e, nella nostra ottica, come visto, questa richiesta, quando presentata, insieme agli altri presupposti di legge richiesti dalle norme, fa sorgere l'obbligo, in capo alla stazione appaltante adita, di aprire il dialogo). Qualora i soggetti promotori non avviino il dibattito, viene negata in sostanza ai richiedenti la possibilità di partecipare alla decisione (chi può richiedere l'avvio del procedimento di dibattito pubblico può infatti poi anche parteciparvi).

di dibattito pubblico avviata. Eppure, come già sottolineato, l'incidenza delle infrastrutture su interessi ambientali, economici e sociali interessa anche soggetti privi del requisito della cittadinanza italiana, ovvero cittadini elettori, ma residenti in territori diversi da quello in cui è previsto l'intervento (ad es., persone che nel territorio studiano, ovvero lavorano); è per questo che, sulla falsariga di quanto statuito dalla Francia sul punto, il legislatore avrebbe potuto quantomeno ammettere la richiesta di dibattito su iniziativa generica di cittadini non italiani, purché europei e residenti in Italia⁶⁸.

Occorre ad ogni modo rilevare che, allo stato, i cittadini italiani che non siano elettori nei territori di riferimento potranno comunque partecipare alla procedura di dialogo una volta che questa, sollecitata (*recte*, domandata) dai legittimati *ex lege*, sia stata obbligatoriamente avviata.

Diverso, invece, il dibattito pubblico cd. facoltativo, pure disciplinato dal regolamento e indirettamente previsto dall'art. 22 c.c.p.; si tratta di un dibattito che, ai sensi delle norme, la stazione appaltante (amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore) – si ritiene, nei casi diversi da quelli di cui all'art. 3, comma 5, del regolamento⁶⁹ – può indire su propria iniziativa, «qualora ne rilevi l'opportunità» (dunque, a prescindere dal fatto che l'opera superi o meno le soglie dimensionali/finanziarie indicate dalla norma)⁷⁰.

Nel silenzio del legislatore, sembra che siffatto dibattito facoltativo possa essere indetto dal soggetto proponente anche laddove non ricorrano le soglie dimensionali che sono atte a legittimare la richiesta di attiva-

⁶⁸ In Francia, la procedura può essere richiesta (nel senso che la commissione può essere investita della decisione da assumere circa l'opportunità di avviare il dibattito) da diecimila cittadini maggiorenni dell'Ue, residenti nel Paese.

⁶⁹ Ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, il dibattito pubblico non si effettua per le opere espressamente indicate alle lettere a), b) e c). In particolare, a) per le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66; b) per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti; c) per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (Ue) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea.

⁷⁰ Cfr. art. 3, comma 4 del regolamento.

zione da parte dei soggetti terzi⁷¹; si deve inoltre ritenere che le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale sottoponibili alla procedura facoltativa non siano solo quelle espressamente indicate nell'elenco di cui all'allegato 1 del d.P.C.M.: questo, infatti, non individua, genericamente, le tipologie di grandi opere, ma, ai sensi dell'art. 22 c.c.p., comma 2, chiarisce esclusivamente quali siano, tra queste, quelle per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura.

Si tratta di una scelta (quella di indire il dibattito) che appare del tutto discrezionale (è il soggetto proponente che valuta, di volta in volta, se sia opportuno dialogare con la comunità e le istituzioni, oppure no)⁷²; per tali motivi, si ritiene che essa, quando assunta, debba essere debitamente motivata dall'amministrazione aggiudicatrice/ente aggiudicatore, tenuto conto del fatto che, come rilevato, il dibattito comporta sicuramente, tra le altre cose, un aggravio del procedimento.

Come si nota, il legislatore ha attribuito il potere di indizione del dibattito facoltativo alle sole amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori; in questo caso, tuttavia, esso avrebbe potuto ampliare la sfera dei soggetti promotori legittimati ad avviare il dialogo, al fine di assicurare, quantomeno potenzialmente, una più ampia partecipazione.

Invero, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del regolamento, la procedura, nei casi di dibattito facoltativo, ovvero obbligatorio perché richiesto dai soggetti legittimati, «non può svolgersi (...) oltre l'avvio della progettazione definitiva». Sembra, dunque, che, in quelle suddette ipotesi, il dialogo possa sostanzialmente svolgersi in fasi diverse da (e successive a) quelle iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento (e possa avere ad oggetto, quindi, il progetto definitivo). Tuttavia, l'attivazione in fasi successive, come rilevato genericamente *supra*, limiterebbe fortemente l'utilità del dibattito, sia in merito al risparmio di costi (in parte già soste-

⁷¹ Sotto questo punto di vista, il Consiglio di Stato era stato invero assai critico, avendo ricordato che l'intento della delega era quello di rendere il dibattito obbligatorio per tutte le opere originariamente previste in essa, senza operare alcuna sottodistinzione tra dibattito pubblico obbligatorio e dibattito pubblico facoltativo (cfr. parere n. 855/2016).

⁷² In questo senso, anche la Commissione del Consiglio di Stato, la quale, pronunciandosi sullo schema di decreto (cfr. parere n. 359/2018), ha suggerito la riformulazione del comma 4 in commento in modo tale che fossero assicurati all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore ampi margini di discrezionalità.

nuti), sia perché in tali casi il processo decisionale risulterebbe difficilmente reversibile (soprattutto da parte delle amministrazioni pubbliche). In verità, è stato rilevato che non sempre i cittadini, che fanno parte del novero dei soggetti titolati a fare istanza di dibattito, sono in grado di rendersi conto tempestivamente dell'impatto di un'opera sul territorio; per questi motivi, s'è detto che «la limitazione della discussione pubblica al progetto di fattibilità equivarrebbe, nel caso di richiesta tardiva, all'impossibilità di qualsiasi dibattito pubblico (...)» e che «la norma, prescrivendo che il dibattito non possa aver luogo oltre l'avvio della progettazione definitiva, [accoglie] una soluzione compromissoria, che consente comunque l'espletamento della procedura, benché in una fase non così anticipata»⁷³.

Ad ogni modo, quand'anche si voglia sposare questa visione delle cose, si ritiene che lo spostamento in avanti del confronto resti comunque ingiustificato e inopportuno nel caso in cui ricorra una ipotesi di dibattito pubblico facoltativo, ovvero una ipotesi di richiesta di attivazione del dibattito da parte degli enti pubblici legittimati a presentarla.

Resta poi da evidenziare che la suddetta disposizione, quantomeno per i casi di dibattito pubblico obbligatorio su richiesta, andrà senz'altro coordinata con l'art. 1, comma 1, del regolamento, che prevede espressamente che il dibattito pubblico si svolga sul progetto di fattibilità, senza differenziare, in tal senso, i casi di dibattito pubblico obbligatorio di cui al comma 1 dell'art. 3, da quelli di cui al comma 3 del medesimo articolo. A questo punto, chiarita la sussistenza di due tipi di dibattito, possiamo considerare più da vicino quanto statuito dall'art. 5, comma 1, del regolamento, ai sensi del quale l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore individua, secondo i propri ordinamenti, il soggetto «titolare del potere di indire il dibattito pubblico». Occorre rilevare, invero, che se la locuzione usata dalla norma è corretta laddove si consideri il caso del dibattito pubblico facoltativo, non pare invece condivisibile con riguardo al dibattito pubblico obbligatorio: in questo caso, infatti, il soggetto non ha il potere di indire il dibattito, che è obbligatorio, appunto, ma, semmai, il dovere di avviarlo al ricorrere dei presupposti di legge.

⁷³ V. MOLASCHI, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere*, cit., p. 407.

In ogni caso, la disposizione appare criticabile, posto che il soggetto nominato farà certamente gli interessi del soggetto proponente (e dunque, ad esempio, sarà restio a indire un dibattito pubblico facoltativo, nel momento in cui vorrà evitare confronti che potrebbero rallentare, a suo avviso inutilmente, la realizzazione di un'opera della cui localizzazione ed esecuzione si è già deciso). Si ritiene, dunque, che il legislatore avrebbe dovuto più opportunamente attribuire il potere di indizione del dibattito pubblico a un soggetto indicato in via generale a livello normativo.

Vi è invero un altro punto del regolamento in cui il legislatore usa una formula che non si addice ai due tipi di dibattito in commento; in particolare, ai sensi dell'art. 5, comma 5 del regolamento, il soggetto proponente l'opera deve pubblicare il *dossier* di progetto sui siti indicati dal regolamento⁷⁴, entro novanta giorni da quando ha comunicato alla Commissione «l'intenzione di avviare la procedura», descrivendo gli obiettivi e le caratteristiche del progetto⁷⁵. La locuzione indicata tra le virgolette non appare invero del tutto corretta, posto che, se può adeguarsi al caso in cui l'indizione della procedura di dialogo possa essere disposta facoltativamente dal soggetto proponente, non è al contrario adeguabile al caso in cui l'indizione risulti obbligatoria (*ex lege*, o perché sollecitata): in quest'ultimo caso, infatti, l'amministrazione aggiudicatrice/l'ente aggiudicatore non comunicherà l'intenzione di indire il dibattito, ma, semmai, la necessità di indirlo⁷⁶.

⁷⁴ La pubblicazione deve avvenire, in particolare, sui siti di cui al comma 4 del medesimo articolo 5 (e cioè, sul sito internet della Commissione, nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento; l'obbligatorietà dell'ulteriore pubblicazione sul sito della Commissione nazionale e su quello delle amministrazioni locali interessate era oggetto di una specifica raccomandazione del Consiglio di Stato, al fine di realizzare i principi europei di trasparenza e pubblicità richiamati dall'art. 30 del codice dei contratti pubblici e, in termini ancora più generali, dall'art. 1 della legge 241/1990).

⁷⁵ Ai sensi dell'art. 5, comma 4, del regolamento, il soggetto proponente l'opera comunica l'avvenuta indizione del dibattito alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico. A questa comunicazione, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore allega il progetto di fattibilità, ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali; in essa indica, poi, uno o più soggetti che la rappresenti in tutte le fasi del procedimento di dibattito pubblico, cui deve necessariamente prendere parte. L'avvio del dibattito pubblico è pubblicato contestualmente sul sito internet della Commissione di cui all'articolo 4, comma 6, lettera c), sul sito del dibattito pubblico di cui all'articolo 6, comma 6, lettera d), nonché sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento.

⁷⁶ In questo senso, mi pare si fosse espresso anche il Consiglio di Stato nel parere 359/2018.

6. *In attesa di poterlo valutare... all'opera: riflessioni conclusive*

Il dibattito pubblico italiano funziona come strumento di democrazia partecipativa⁷⁷, che, facendo da supporto alla democrazia rappresentativa⁷⁸, contribuisce ad arginare la «crisi del rappresentato»⁷⁹. Grazie all'art. 22 c.c.p., che costituisce uno dei suoi punti più qualificanti⁸⁰, il codice dei contratti pubblici si configura quale strumento che, oltre alle regole improntate alla semplificazione, alla trasparenza e finalizzate al raggiungimento del buon andamento della p.a., introduce un nuovo procedimento amministrativo partecipato⁸¹.

L'intento della norma è quello di garantire che la trasparenza venga assicurata non solo nella fase di scelta del contraente, ma anche, a monte, nel momento in cui l'opera viene programmata; il confronto, collocato nella fase preliminare del procedimento amministrativo, può intervenire (quantomeno astrattamente) quando il conflitto non è ancora esploso e riesce così a prevenire la conflittualità sociale prima che il processo

⁷⁷ In questo senso, Corte cost., 14 dicembre 2018, n. 235. Colloca l'istituto del dibattito pubblico nell'ambito della democrazia partecipativa M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, cit., p. 1186. Sul tema, cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 7.

⁷⁸ 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, 2018, p. 126. S. CASSESE, *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, cit., p. 211, rileva che la parola "deliberativa" è usata in senso improprio, posto che sarebbe più corretto parlare di democrazia dibattimentale. Lo stesso A., in *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., p. 41, precisa che la democrazia procedurale non può sostituire la democrazia rappresentativa, e neppure integrarla, considerata la sua limitata portata.

⁷⁹ Sugli strumenti di democrazia partecipativa quali forme di supporto della democrazia rappresentativa, cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 ss.

⁸⁰ Così si è espresso il Consiglio di Stato nel rilasciare il parere sullo schema di codice dei contratti pubblici (parere n. 855/2016). Secondo L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, cit., 2016, p. 605, l'introduzione del dibattito pubblico va annoverata tra i «profili di maggiore novità» del codice.

⁸¹ L'amministrazione fa entrare il privato nel suo processo di decisione, rinunciando all'esclusività dei suoi poteri (S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., p. 13).

dell'amministrazione pubblica si sia perfezionato (e, comunque, prima che il conflitto si sia manifestato)⁸².

Allo stato, tuttavia, non è possibile esaminare dati esperienziali che ci aiutino a confermare o meno la bontà dell'istituto: lo strumento non è stato ancora utilizzato, né potrà essere applicato nel breve termine, posto che non è stato ancora emanato il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di istituzione della Commissione Nazionale del dibattito pubblico⁸³.

Eppure, solo una concreta applicazione del modello varrà a dimostrare se davvero il dibattito di cui all'art. 22 c.c.p. sia idoneo a garantire informazione al pubblico, partecipazione degli interessati, certezza e condivisione della decisione; se davvero, cioè, così per come pensato, riesca a consentire una maggiore accettazione sociale dell'opera e a disinnescare la presentazione di impugnative durante la fase di approvazione dei progetti (e, dunque, ad assicurare una riduzione dei costi e soprattutto dei tempi di realizzazione delle opere).

⁸² Nelle more dell'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 23, comma 3, del codice, il dibattito pubblico si svolge, in relazione alle opere per cui non sia stato predisposto il documento di fattibilità delle alternative progettuali, con riferimento al progetto di fattibilità ovvero al progetto preliminare (art. 10, comma 2 del regolamento).

⁸³ La quale monitora sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico (e, meglio, sul corretto svolgimento della procedura, sul rispetto della partecipazione del pubblico, nonché sulla necessaria informazione durante la procedura). Essa ha altresì il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento (o conclusi – funzione referente –) e di proporre raccomandazioni per il corretto svolgimento del dibattito sulla base dell'esperienza maturata (funzione propositiva). Dunque, a differenza della Commissione Francese, la Commissione nazionale del dibattito pubblico italiano non ha competenze che attengono alla gestione o all'avvio del dibattito, ma si limita a monitorarne la (corretta) applicazione (sulla Commissione Francese, cfr. J.F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission Nationale du débat public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010). Il regolamento precisa che entro due anni dalla data della sua entrata in vigore, la Commissione, a seguito dell'attività di monitoraggio, proporrà al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti disposizioni atte a integrarlo e a correggerlo (cfr. art. 10, comma 4, del regolamento). Tuttavia, posto che, come rilevato, il dibattito pubblico è, allo stato, inutilizzabile, si ritiene che difficilmente, alla scadenza del termine, la Commissione, quand'anche sarà istituita prima dello scadere dei due anni dalla entrata in vigore del decreto, potrà avere materiale esperienziale atto a suggerirle il tipo di modifiche e integrazioni da proporre al Ministro. Inoltre, resterà da verificare come la Commissione potrà proporre siffatte integrazioni e correzioni, posto che, ai sensi del regolamento, essa non dovrà essere necessariamente composta da soggetti che abbiano specifiche competenze e conoscenze su processi partecipativi.

In questo senso, sarà altresì possibile verificare a) se davvero il decreto abbia raggiunto un temperamento tra l'esigenza di non allungare troppo i tempi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale e quella di dare effettività al coinvolgimento dei portatori di interessi⁸⁴, evitando una eccessiva giurisdizionalizzazione del processo decisionale⁸⁵; b) se sia davvero opportuno prevedere che gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte, valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo, siano discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico⁸⁶: il rischio, infatti è che si aggravi un modulo di coordinamento tra livelli di governo dell'ulteriore e diverso compito di valutare i risultati di una procedura di confronto tra cittadini, istituzioni e imprese; senza contare che nella conferenza di servizi, i privati non prendono parte al confronto (e che, dunque, spetta all'amministrazione proponente il compito di farsi portatrice delle varie voci emerse, anche laddove queste ultime siano lontane da quelle sostenute da essa originariamente).

Una attenzione particolare in sede applicativa si ritiene dovrà essere riservata alla formazione dei pubblici amministratori, i quali hanno spesso assunto posizioni di chiusura, sul tema del dialogo con la società civile, aggravando il conflitto: è necessario che questi comprendano l'importanza della partecipazione e non la facciano arenare nella sua effettiva attuazione.

Occorre, cioè, ovviare alla scarsa capacità della pubblica amministrazione di ascoltare e recepire le indicazioni pervenute dalla società civile, facendo bene intendere che lo scopo del dialogo in sede progettuale è anche quello di raccogliere quante più informazioni possibili per rivedere le scelte da assumere e ottimizzarle nell'ottica della maggiore efficienza ed efficacia.

⁸⁴ Il dibattito pubblico ha una durata massima di quattro mesi, che decorrono dalla pubblicazione del *dossier* di progetto dell'opera sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice. Tuttavia, il titolare del potere di indire il dibattito pubblico può prorogarne la durata di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità (articolo 5, comma 2); invero, affinché la proroga possa essere legittimamente indetta, è necessario che sia stata proposta dal coordinatore del dibattito pubblico.

⁸⁵ S. CASSESE, *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, cit., 2011, p. 210.

⁸⁶ Cfr. art. 22, comma 4, c.c.p.

In altre parole, bisogna chiarire che il dibattito pubblico, assicurando un aumento della democraticità dell'azione amministrativa, vale, da un lato, a far sì che diminuisca il possibile contenzioso, tramite una maggiore accettazione sociale dell'opera, dall'altro, a migliorare la qualità della progettazione e l'efficacia delle decisioni pubbliche⁸⁷. La partecipazione assume, cioè, oltre ad una funzione difensiva, una funzione cooperativa. Solo così si può evitare il duplice pericolo che il dibattito pubblico sia considerato da chi lo indice quale ulteriore aggravamento della procedura di realizzazione di un'opera e da chi vi partecipa come uno strumento senza alcuna incidenza su tale procedura (e, dunque, come luogo per far valere la ferma protesta e non come momento per proporre alternative rispetto a quelle contenute nel progetto originario)⁸⁸.

Infine, bisogna arginare il rischio che la procedura di consultazione del pubblico sia vanificata dalla conflittualità istituzionale tra i diversi decisori pubblici e che, consequenzialmente, assuma una valenza meramente informativa: l'esperienza francese dimostra, infatti, come, anche a fronte di una sintonia tra autorità pubblica e comunità interessata dall'intervento, possa comunque impedirsi il compimento di una infrastruttura (e, dunque, prima ancora, rallentarlo) a causa del conflitto tra istituzioni⁸⁹.

⁸⁷ In questo senso, si esprimeva anche lo schema di regolamento, che, all'art. 1, enunciava le finalità perseguite dal dibattito pubblico; tali finalità non sono state previste nel d.P.C.M. n. 76/2018.

⁸⁸ L. TORCHIA, *Il nuovo Codice*, cit., p. 609.

⁸⁹ Occorre evitare, cioè, che la procedura svolga un ruolo meramente informativo, come successo in Francia nel caso della autostrada A12). Sul punto, A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto*, cit., p. 1205. Come rilevato dallo stesso A. in un'altra parte dello scritto (p. 1174), in Italia, a guidare le manifestazioni di dissenso sono stati, nella metà dei casi risalenti al 2013, politici e amministratori locali; solo in subordine, infatti, la voce che si è fatta sentire è stata quella dei privati.