

*La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione.  
Le ragioni del «dibattito pubblico»*

Andrea Averardi<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le radici del dissenso territoriale e la fatica di decidere. – 3. Lo spazio (demitizzato) della partecipazione alle scelte infrastrutturali. – 4. Il dibattito pubblico tra negoziazione e partecipazione. – 5. La partecipazione alle decisioni di interesse generale dopo il dibattito pubblico.

*I. Premessa*

Il gasdotto trans-adriatico nel Salento; gli impianti di estrazione di idrocarburi in Val d'Agri; i siti di stoccaggio di scorie nucleari a Scansano Ionico; le centrali a biomassa in provincia di Bologna; la superstrada Bergamo-Traviglio; il parco eolico di Orvieto; il co-generatore di energia elettrica a Oristano; l'elettrodotto italo-albanese sulle coste pugliesi dell'adriatico; la linea ferroviaria Torino-Lione in Val di Susa. Tutte queste infrastrutture, diverse per categoria e per collocazione geografica, condividono il fatto di essere state – e, nella maggior parte dei casi, di essere ancora – soggette a una intensa opposizione locale, rivolta prima nei confronti della loro progettazione e poi della successiva costruzione.

Le proteste contro la localizzazione e la realizzazione di grandi opere, di cui quelle menzionate costituiscono solo alcuni esempi paradigmatici, hanno raggiunto oggi una diffusione capillare su tutto il territorio nazionale<sup>2</sup>. L'opposizione infrastrutturale, fosse solo per la sua rilevanza numerica e per il correlato impatto sulla vita economica nazionale, non è quindi più archiviabile come la manifestazione di estremismi irrazionali. Rappresenta, invece, un fenomeno complesso, specchio di un problema di *efficienza* e di *equità* dei processi decisionali pubblici<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Assegnista di Ricerca in Diritto Amministrativo, Università di Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza.

<sup>2</sup> I dati più aggiornati dell'«Osservatorio Nimby», che opera in collaborazione con la Presidenza del Consiglio, evidenziano che, nel 2015, sono stati oltre trecentoquaranta gli impianti oggetto di contestazione, con oltre cento nuovi casi, nell'anno, di proteste. Il settore più esposto risulta essere quello energetico, che assorbe oltre la metà delle ipotesi di contestazione, seguito da quello dei rifiuti. È interessante inoltre notare che in circa la metà dei casi le opposizioni sono guidate da movimenti politici e amministrazioni locali, a cui si uniscono poi i comitati di cittadini e le associazioni ambientaliste.

<sup>3</sup> In generale, sul tema delle decisioni amministrative nella letteratura giuridica, ovviamente senza pretesa di esaustività, già M.S. Giannini, *Accertamenti amministrativo e decisioni amministrative*, in *Foro it.*, 1952, pp. 169, ss., M. Nigro, *Le decisioni amministrative*, Napoli, 1953 e, più di recente, M. Bombardeli, *Decisioni amministrative e pubblica amministrazione. La predeterminazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1996, A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza dell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, M. D'Orsogna, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001. L'argomento delle scelte di interesse collettivo è stato ampiamente studiato anche dalla scienza politica, soffermandosi soprattutto sul profilo delle «strategie decisionali». Per una ricostruzione generale delle diverse posizioni espresse,

Da una parte, infatti, alla base dei «conflitti di prossimità»<sup>4</sup> si rinviene la difficoltà delle amministrazioni competenti di ricomporre, in modo soddisfacente, i numerosi interessi che gravitano intorno al governo del territorio, a partire dalla promozione della attività industriali rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica<sup>5</sup>. Dall'altra, la resistenza alle decisioni in materia infrastrutturale appare l'espressione di un progressivo peggioramento del rapporto fiduciario tra le istituzioni e i cittadini<sup>6</sup>.

Proprio per migliorare la qualità dei processi di localizzazione e costruzione di grandi infrastrutture, aumentandone il grado di trasparenza e di accettazione sociale, si è ora introdotto, anche in Italia, il dibattito pubblico<sup>7</sup>, sul modello francese<sup>8</sup>.

La previsione di questo istituto ha generato considerevoli aspettative. Due, in particolare, sono gli obiettivi che si auspica possa raggiungere il dibattito pubblico. Il primo, più generale, è superare la prassi di delegare al piano solo regionale il ricorso a pratiche di interlocuzione attiva tra le amministrazioni e i cittadini, colmando, così, il vuoto lasciato, oltre venticinque anni fa, dalla mancata inclusione dell'istruttoria pubblica, come era stata elaborata dalla «commissione Nigro», nella legge generale sul procedimento<sup>9</sup>. Il secondo, più specifico, è sciogliere il nodo del consenso intorno ai procedimenti di localizzazione e realizzazione di opere localmente «sgradite», contenendo le posizioni di contrasto che possono sorgere intorno alle scelte delle istituzioni.

Di seguito, muovendo dall'esperienza maturata in altri paesi e, in modo più ridotto in Italia, sul ricorso a strumenti partecipativi, si cercherà di comprendere se il modello italiano del dibattito pubblico sia idoneo a raggiungere i due scopi richiamati. Per fare questo, nel primo paragrafo si individueranno le cause dei

---

si può rimandare a L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Bari, 1996, *passim*, e a B. Dente, *Le decisioni di policy*, Bologna, 2011, *passim*.

<sup>4</sup> Si utilizza qui l'espressione «conflitti di prossimità», elaborata dalla dottrina francese, per designare le opposizioni ai grandi progetti infrastrutturali, ritenendo che con essa si colga bene la dimensione territoriale di tali fenomeni, senza connotarli per un'accezione pregiudizialmente negativa, come accade, invece, ricorrendo alla più nota formula della «sindrome Nimby». Sul significato e sull'utilizzo di questa categoria, G. Sénécal, *Conflicts de proximité et coopération, une géographie des acteurs et des interactions sociales*, in *Cahier du géographie*, 2005, pp. 138 ss. e P. Mele, *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, 2013, pp. 8 ss.

<sup>5</sup> Tali aspetti emergono chiaramente, da ultimo, leggendo il lavoro curato da L. Torchia, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016.

<sup>6</sup> Interessante, su questi profili, l'analisi sociologica che si ritrova in A. Fedi, T. Mannarini, *Oltre il Nimby, la dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, 2008, *passim*.

<sup>7</sup> D.lgs. n. 50/2016, art. 22, rubricato «trasparenza nella partecipazione di portatori di interesse e dibattito pubblico».

<sup>8</sup> Sull'applicazione del modello del *débat public*, introdotto in Francia con la c.d. *loi Barnier* del 1995 e poi più volte riformato, tra i numerosi e a mero titolo esemplificativo, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.M. Fourniau, D.R. Lefevre e M. Revel (a cura di), Paris, 2007.

<sup>9</sup> Il modello dell'istruttoria pubblica si sarebbe dovuto applicare per l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici, per la localizzazione di centrali energetiche e l'esecuzione di opere pubbliche incidenti in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio ed individuate con apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri. Il testo della commissione si può trovare in *Quad. reg.*, 1984, pp. 1339 ss.

dissidi che nascono intorno le grandi opere di pubblica utilità; nel secondo si analizzerà il possibile ruolo dei dispositivi di inclusione dei privati nelle scelte di localizzazione delle infrastrutture «indesiderabili»; nel terzo si indicheranno, alla luce di quanto emerso in precedenza, gli aspetti più controversi della attuale formulazione del dibattito pubblico in Italia; infine, nelle conclusioni, si offrirà una lettura critica delle potenzialità del dibattito pubblico, rispetto agli obiettivi che si è detto dovrebbero aver motivato la sua introduzione.

## 2. *Le radici del dissenso territoriale e la fatica di decidere*

La protesta nei confronti della localizzazione di grandi opere o insediamenti industriali è stata tradizionalmente interpretata come un prodotto dell'imperfetta allocazione dei costi sociali conseguente all'assunzione di decisioni di interesse generale<sup>10</sup>. In questa prospettiva, il dissenso locale si formerebbe in ragione del fatto che i vantaggi portati da un'opera pubblica si attribuiscono sempre all'intera collettività, mentre i relativi oneri sociali e ambientali gravano, in massima parte, sulla popolazione insediata nel territorio su cui l'opera sorge<sup>11</sup>.

Tale lettura coglie un punto senza dubbio rilevante, e cioè l'esistenza di una crisi della coesione utilitaristica, per la quale la massimizzazione dei benefici per la comunità può giustificare il sacrificio degli interessi di nuclei ridotti di persone<sup>12</sup>.

L'allocazione disomogenea delle utilità tra i cittadini non basta, tuttavia, a spiegare la genesi di un così ampio contrasto alla localizzazione e costruzione delle grandi opere pubbliche, come confermato, peraltro, anche dal sostanziale insuccesso delle tecniche di «contrattualizzazione» del dissenso<sup>13</sup>, quali le compensazioni (monetarie o nella forma della realizzazione di opere alternative), o i meccanismi d'asta, adottate proprio per bilanciare l'iniqua ripartizione dei benefici per la popolazione locale e per rendere desiderabili le infrastrutture sul territorio<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> In questo senso, B. Frey e F. Obendorfer-Gee, *Fair siting procedures. An empirical analysis of their importance and characteristics*, in *Journal of policy analysis and management*, 1996, pp. 353 ss.

<sup>11</sup> Cfr. L. Torchia, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, F. Balassone, P. Casadio (a cura di), Roma, 2011, p. 357.

<sup>12</sup> Alle spalle di questa concezione, che ha spinto le politiche pubbliche di modernizzazione degli Stati contemporanei, vi è, chiaramente, il portato degli studi sulla teoria razionale della decisione, nella sua variante della «razionalità limitata», la cui più compiuta teorizzazione si deve a H. Simon, *Administrative Behavior; a study of decision-making processes in Administrative Organization*, New York, 1947. Radicalmente diversa da questa impostazione è quella per la quale sono giuste tutte le soluzioni che permettono di accollare i costi più bassi ai gruppi sociali svantaggiati e che risente, invece, dell'influenza dell'idea di giustizia come equità elaborata da J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, (1971), trad. it., Milano, 1982.

<sup>13</sup> Il più noto (e fallimentare) tentativo di ricorrere a misure di questo tipo è stato senza dubbio quello della legge localizzativa delle *noxious facilities* del Massachusetts, che ha ispirato le prime analisi critiche sull'utilizzo di tecniche contrattuali di regolazione del dissenso. Per una ricostruzione del caso, M. O'Hare e D. Sanderson, *Facility Siting and Compensation: Lessons from the Massachusetts Experience*, in *Policy Analysis & Management*, 1993, pp. 364 ss, e M. Wheeler, *Negotiating NIMBY's: Learning from the Failure of the Massachusetts Siting Law*, in *11 Yale Journal on Regulation*, 1994, pp. 241 ss.

<sup>14</sup> È riconosciuto che, nell'esperienza italiana, le soluzioni negoziali, ed in particolare le compensazioni, sono state spesso utilizzate dagli enti locali come un'arma (impropria) in loro

In realtà, l'«intrattabilità» delle decisioni in materia di governo del territorio e costruzione di infrastrutture deriva da una combinazione più complessa di fattori, che concernono tanto la natura stessa degli interessi da bilanciare, quanto le modalità attraverso cui si declina il percorso decisionale<sup>15</sup>.

Va intanto osservato che, in quasi tutti i casi di opposizione alla localizzazione di opere pubbliche, la prima critica si indirizza sempre all'idea che lo sviluppo infrastrutturale coincida con un bisogno fondamentale per la collettività. In questo senso, i conflitti territoriali non pongono, come spesso affermato, un semplice problema di contrasto tra interessi generali e interessi locali. Al contrario, questi sollevano un più articolato quesito intorno a quali necessità si debbano ritenere comuni e prioritarie, a partire dallo sviluppo delle attività di produzione rispetto al miglioramento delle attività di protezione<sup>16</sup>.

Si deve poi considerare che la costruzione di opere di pubblica utilità, specie se si tratta di impianti energetici, di smaltimento di rifiuti o peggio di scorie nucleari, porta con sé una quota di rischio per l'ambiente e per la salute dei privati non calcolabile e neppure eliminabile del tutto *ex ante*. Ne consegue che, quanto più l'incertezza è ampia (o non sufficientemente resa nota alla comunità), tanto più aumenta la probabilità che sorgano reazioni negative alle scelte localizzative<sup>17</sup>.

In tale contesto, le strategie decisionali, messe in campo nel nostro ordinamento per ordinare gli interessi e regolare il dissenso, si sono basate soprattutto sul ricorso a strumenti di composizione politica tra i diversi livelli di governo e sull'uso di istituti di coordinamento amministrativo tra i vari enti competenti<sup>18</sup>. Questa

---

possesso. Di fronte ad un'opera già decisa, questi si ritrovano, infatti, a poter imporre, o negoziare in posizione di forza, misure compensative esorbitanti, che i promotori, pur di proseguire nella costruzione dell'infrastruttura tendono ad accettare, soprattutto se hanno la possibilità di scaricare le spese aggiuntive sulla finanza pubblica, con due effetti finali: un evidente aggravio nei costi di costruzione di un'opera e l'utilizzo del denaro pubblico per realizzare opere di trascurabile valore sociale o non direttamente correlate all'infrastruttura il cui costo (sociale ed ambientale) si dovrebbe compensare. Sul tema delle misure compensative, in un'ottica estremamente critica, si v. CNEL, *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*, Rapporto 2009, p. 44.

<sup>15</sup> Cfr., R. Fontana e F. Colella, *Le grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali*, in *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale*, R. Fontana ed E. Sacco (a cura di), Milano, 2011, pp. 23 ss. Per un'analisi più dettagliata di questi profili sia inoltre consentito rimandare ad A. Averardi, *Amministrare il conflitto. Costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 1173 ss.

<sup>16</sup> Precisando che nelle attività di protezione, intese qui in senso lato, non rientra solo la tutela ambientale ma anche, ad esempio, l'interesse dei cittadini all'autodeterminazione delle scelte che coinvolgono direttamente il territorio in cui vivono. Sulla delicatezza del rapporto tra interessi conservativi e interessi produttivi, si v., di recente, G. Pizzanelli, *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza tecnica e diritto*, Pisa, 2017, *passim*. e, quanto al principio di precauzione proprio nell'ambito del governo del territorio, R. Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, pp. 61 ss.

<sup>17</sup> Sul fenomeno del «rischio» nelle democrazie contemporanee, il riferimento obbligato è a U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1986), trad. it., Bari, 2013.

<sup>18</sup> Si tratta, ovviamente, delle intese e, ancora di più, della conferenza dei servizi, su cui il legislatore è ritornato ossessivamente negli ultimi anni. Cfr., per un inquadramento sistematico, in particolare della conferenza di servizi, tra i vari. D. D'Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, e, anche con riferimento anche alle modifiche più recenti, S. Battini, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Bari, 2016. Quanto invece alle forme del coordinamento amministrativo, tra i numerosi, in modo sistematico, G. D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1996 e, tra i vari, successivamente, F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, Milano, 2012.

impostazione è risultata però scarsamente efficace. Il decentramento istituzionale ha infatti condotto a parcellizzare sempre di più i centri decisionali e a creare una dialettica difficile tra Stato, regioni ed enti locali, portando, di riflesso, a sviluppare una netta tendenza all'accentramento emergenziale, derogatorio delle regole comuni, dei processi di programmazione e localizzazione delle grandi opere<sup>19</sup>. Al contempo, l'assenza di mezzi idonei a comunicare *ex ante*, in modo chiaro, i contenuti e i rischi dei progetti infrastrutturali, accompagnata dalla debolezza dei dispositivi partecipativi, ha comunicato un'immagine dei decisori pubblici come arroccati all'interno di una «cittadella tecnocratica», aprendo la strada alla moltiplicazione dei fenomeni di protesta<sup>20</sup>.

Emerge così che, dietro ai «conflitti di prossimità», vi è, in realtà, una contestazione sostanziale della legittimità stessa delle istituzioni a definire quali siano le scelte di interesse comune, relative al governo del territorio e alla costruzione di impianti di rilevante incidenza sulla vita dei cittadini e sull'ambiente. Tale contestazione è, inoltre, co-determinata e acuita dal fatto che il modello decisionale per la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture, oltre a essere poco efficace, non prevede strumenti per includere, in maniera diretta, la voce delle comunità interessate<sup>21</sup>.

### 3. *Lo spazio (demitizzato) della partecipazione alle scelte infrastrutturali*

Le reazioni territoriali alle grandi opere pongono un problema di migliore definizione delle forme di esercizio delle scelte pubbliche. Occorre quindi individuare tecniche idonee a depotenziare i conflitti, aggregando e trasformando le preferenze dei privati, in un'ottica di bilanciamento tra certezza ed equità delle decisioni di importanza generale.

Nella maggior parte degli ordinamenti, per tentare di far comunicare le posizioni delle parti coinvolte nelle politiche infrastrutturali, si è iniziato, da tempo, a fare ricorso a strumenti di ascolto e di partecipazione degli interessati<sup>22</sup>. Tra questi, il

---

<sup>19</sup> Sul tema, in generale, A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, *passim*, e R. Cavallo Perin, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni alla pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 778 ss.

<sup>20</sup> La suggestiva descrizione dei decisori come arroccati in una «cittadella tecnocratica» è utilizzata da M. Roccatò, T. Mannarini, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, Bologna, 2012, p. 32. Va peraltro rilevato che non è affatto scontato che, all'interno di tale «cittadella tecnocratica», il ruolo primario sia svolto dalle istituzioni pubbliche, giacché la scarsità di figure tecniche, che contraddistingue attualmente l'amministrazione italiana, rende forte la possibilità che i decisori siano influenzati, in modo determinante, dalle imprese che devono realizzare l'opera. Sul problema della debolezza dei corpi tecnici nella pubblica amministrazione, eccessivamente dominata da figure riconducibili alla cultura giuridica, L. Fiorentino, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2013, pp. 479 ss.

<sup>21</sup> La partecipazione stata efficacemente descritta come possibilità di prendere «visione» dei documenti fondamentali e di dare «voce» agli interessati al procedimento da M. D'Alberti, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.

<sup>22</sup> A riguardo, a titolo esemplificativo, proprio con riferimento al problema della localizzazione di infrastrutture «indesiderabili» fuori dall'Italia *Facility Siting: "Risk, Power and Identity in Land Use Planning*, A. Boholom., E. Lofstedt (a cura di), London, 2004; P.M. Saint, R.J. Flavell e P.F. Fox, *Nimby Wars: The Politics of Land Use, Hingham*, Saint University Press, 2009 e R. Stewart e J.B. Stewart, *Fuel Cycle To Nowhere: U.S. Law and Policy on Nuclear Waste*, Nashville, 2011.

più sofisticato è senz'altro il dibattito pubblico, il quale è stato utilizzato in maniera estensiva in Francia, per poi venire introdotto in Italia, prima a livello locale, e poi nazionale, nel codice degli appalti pubblici<sup>23</sup>.

L'esperienza maturata sinora, confermando quanto era stato già rilevato dalla dottrina, ha comunque permesso di evidenziare come, nell'ambito della localizzazione e realizzazione di opere pubbliche, l'adozione di una impostazione procedurale, fondata sulla predisposizione di tecniche di inclusione dei cittadini nell'*iter* decisionale pubblico, possa produrre risultati positivi senza tuttavia essere esente da alcuni rischi<sup>24</sup>. È perciò utile soffermarsi brevemente sulla valenza e sui limiti di queste prassi partecipative.

Il primo aspetto da sottolineare riguarda l'esistenza di una stretta connessione tra l'*informazione* e la *partecipazione*<sup>25</sup>. Come anticipato, tra i principali fattori scatenanti le contestazioni territoriali vi è l'idea che le istituzioni e le imprese «giochino a carte coperte», detenendo, di fatto, il monopolio delle conoscenze, soprattutto scientifiche, sui progetti infrastrutturali e diffondendo i contenuti di questi ultimi in maniera strategica, per convincere i cittadini della correttezza delle decisioni che si stanno assumendo<sup>26</sup>. Tale approccio, quasi pedagogico e di matrice verticale, tende però a generare l'effetto opposto a quello desiderato, producendo, nella maggior parte dei casi, una pericolosa dissociazione tra le valutazioni tecniche «ufficiali» e quelle, a esse alternative, formatesi spontaneamente all'interno della comunità locale, con il conseguente inasprimento del clima in cui devono essere prese le decisioni localizzative<sup>27</sup>.

---

Nella letteratura italiana una ricostruzione comparata delle pratiche partecipative nelle decisioni in materia infrastrutturale si può trovare invece in L. Casini, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, in *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, A. Macchiati, G. Napolitano (a cura di), Bologna, 2009, 139 ss.

<sup>23</sup> L'ipotesi più nota di sperimentazione del dibattito pubblico in Italia è stata senza dubbio quella relativa alla costruzione della c.d. «Gronda di Ponente» di Genova, ricostruita nel dettaglio da L. Bobbio, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. di pol. pubbl.*, 2010, pp. 119 ss. A questa poi si possono aggiungere le esperienze di leggi sulla partecipazione adottate a livello regionale, tra cui spicca quella Toscana. A riguardo, v. *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, U. Allegretti (a cura di), Firenze, 2010, e, in particolare sull'esperienza «pilota» toscana, A. Floridia, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e Mercato*, 2008, pp. 83 ss.

<sup>24</sup> Su cui, v. ampiamente G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Milano, 2010, *passim* e M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010, *passim*.

<sup>25</sup> Cfr. M. Bombardelli, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, G. Arena, F. Cortese (a cura di), Padova, 2011, pp. 37 ss. Il nesso tra partecipazione e informazione è evidenziato, con specifico riferimento alla materia ambientale e del governo del territorio, anche da M. Renna, *I principi in materia di diritto ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, pp. 75 e 76.

<sup>26</sup> Su tale uso strumentale dell'informazione nel contesto del ricorso a strumenti partecipativi, rielaborando la nota «scala partecipativa» della Arnstein, v. B. Damagard, J.M. Lewis, *Accountability and citizen participation*, in *The Oxford handbook of public accountability*, M. Bovens, R.E. Godin - T. Schillemans (a cura di), Oxford, 2014, pp. 264 ss.

<sup>27</sup> Un caso in cui tale approccio ha chiaramente prodotto effetti negativi è senza dubbio quello della costruzione della TAV in Val di Susa, come sottolineato da A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione*, Napoli, 2011, pp. 196 ss.

Si comprende, così, che l'interlocuzione tra le istituzioni, le imprese e cittadini può essere effettiva solo laddove, prima che il processo decisionale sia avviato, si attivino dei canali di comunicazione validi, che permettano a tutti gli interessati di poter intervenire, il più possibile consapevolmente, nella definizione delle scelte di interesse comune. In questo senso, si può anticipare che il dibattito pubblico, se correttamente impostato, può intanto avere un'importante valenza *informativa*, poiché la sua applicazione dovrebbe imporre alle amministrazioni di condividere *ex ante* i dati in proprio possesso, portando le decisioni a maturare in un ambiente meno esposto allo sviluppo di contrapposizioni ideologiche<sup>28</sup>.

Il secondo aspetto da evidenziare è che l'utilizzo di strumenti partecipativi, come il dibattito pubblico, oltre ad avere dei costi, può dare luogo anche a degli effetti controproducenti<sup>29</sup>. Tra questi, vi è la possibilità di aggravare oltremodo il procedimento, rimettendo di continuo in discussione le scelte da assumere o addirittura già prese<sup>30</sup>, o quella di produrre una frammentazione ulteriore della società, consentendo a un novero limitato di soggetti di incidere su una scelta di importanza collettiva ed eventualmente di condizionare, in modo improprio, l'occasione del confronto<sup>31</sup>. Del resto, sotto quest'ultimo aspetto, l'esperienza ha anche fatto emergere come la partecipazione, sebbene veicolata con mezzi dialogici, abbia più a che fare con *l'emersione del dissenso* che con la formazione del consenso, non potendosi oltretutto richiedere sempre a dei cittadini comuni, seppure organizzati in gruppi o comitati, la capacità tecnico-economica di presentare proposte alternative ai progetti che vengono loro presentati<sup>32</sup>.

Proprio per porre un rimedio ai rischi di una partecipazione sviluppata come un processo libero, si ritiene che il dibattito pubblico debba essere «ingabbiato»

---

<sup>28</sup> Va notato che, in vicende come quelle dei procedimenti di localizzazione di grandi opere, le informazioni non possono essere solo comunicate, ma debbono essere anche *gestite*, selezionandole, traducendone i contenuti più tecnici e diffondendole in modo capillare. Cosicché si richiede l'imparzialità di chi deve dirigere il flusso informativo rispetto agli interessi in gioco. Sul problema dell'"organizzazione" della trasparenza, tra i vari F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in *La trasparenza amministrativa*, F. Merloni (a cura di), Milano, 2008, pp. 21 ss.

<sup>29</sup> Questi sono stati individuati precisamente da S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 40 ss. e S. Cassese, *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, in *Annuario DRSAD*, R. Balduzzi (a cura di), Milano, 2011, pp. 212 ss., il quale ha evidenziato la collocazione della partecipazione in (precaro) equilibrio tra i principi di autorità, di giustizia e di democrazia.

<sup>30</sup> Da qui l'idea del conflitto potenziale tra la partecipazione e il buon andamento dell'amministrazione, su cui si è soffermato S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., pp. 13 ss. In generale, sul non aggravamento del procedimento e sul principio di buon andamento, si v. inoltre le considerazioni svolte da R. Ferrara, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, pp. 31 ss., M. Cafagno, *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, M. Renna (a cura di), Milano, 2012, pp. 493 ss. e V. Caputi Jambrenghi, *Introduzione al buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, AA.VV. (a cura di), 2012, pp. 103 ss.

<sup>31</sup> Su questi aspetti, ancora, L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, 2006, pp. 11 ss. e M. T. Bartoli, *Alcuni dilemmi delle pratiche inclusive*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2007, 103 ss.

<sup>32</sup> In questa direzione R. Bin, *Contro la Governance*, in *Per governare insieme il federalismo come metodo*, cit., 2011, pp. 14 ss.

all'interno di una cornice procedurale rigida, rispettando alcune regole fondamentali.

In particolare, si è sperimentato che la partecipazione deve essere assicurata in una fase del processo decisionale in cui sono ancora aperte tutte le opzioni, compresa quella che i promotori rinuncino del tutto al proprio progetto, dato che è impossibile discutere del *come* costruire un'opera senza prima affrontare il problema del *se* realizzarla<sup>33</sup>. È inoltre essenziale che i tempi della procedura siano piuttosto ristretti, per evitare che si sclerotizzino le posizioni delle parti, bloccando per periodi lunghi l'intero percorso decisionale. Infine, è indispensabile che ci sia una scissione tra i soggetti che hanno compiti istruttori e decisionali, nell'ambito del procedimento localizzativo, e coloro che, invece, sono chiamati a garantire l'informazione e la partecipazione dei cittadini, poiché solo se governata con neutralità e chiarezza la partecipazione può rafforzare il rapporto di fiducia tra l'amministrazione e i cittadini, la cui debolezza contribuisce a far deflagrare i conflitti sulla localizzazione di opere sgradite.

Rispettando queste condizioni, l'esperienza ha insegnato che la partecipazione, attuata tramite il dibattito pubblico, può assumere, oltre al valore informativo di cui si è detto, anche un significato *collaborativo e indirettamente decisionale*<sup>34</sup>. La desiderabilità di un'opera pubblica ovviamente non può dipendere solo dal ricorso a strumenti, per loro natura selettivi, come i dibattiti pubblici, i referendum o le inchieste. Nondimeno, si è comunque osservato che incorporare le posizioni dei cittadini nell'attività di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture può condurre all'elaborazione di valide *voice options*, stemperando le posizioni di protesta più radicali e, laddove immaginabile, trasformandole in consenso o comunque in opposizioni il più possibile consapevoli<sup>35</sup>. Inoltre, il ricorso alla partecipazione attiva dei privati, pur non definendo direttamente la scelta finale, può contribuire a dare vita a un modello di responsabilità procedurale dell'azione delle istituzioni, collegando queste ultime, in chiave non solo antagonista, ai privati<sup>36</sup>.

#### 4. *Il dibattito pubblico tra coordinamento e negoziazione*

A fronte alle osservazioni appena svolte, è necessario capire se il dibattito pubblico, nella forma adottata dal legislatore italiano, sia idoneo a mettere a frutto quanto appreso sulle prassi partecipative.

---

<sup>33</sup> L. Bobbio, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere*, cit., p. 128.

<sup>34</sup> Ciò anche considerando che è impossibile che innovazioni procedurali sostituiscano interamente scelte che hanno comunque un carattere di *policy*, come evidenziato, da tempo, da R. Scharpf, *Policy failure and institutional reform: why should form follow function?*, in *International social science journal*, 1986, pp. 179 ss.

<sup>35</sup> Il riferimento è chiaramente a A.O. Hirschman, *Lealtà, defezione e protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato* (1970), trad. it., Milano, 2002.

<sup>36</sup> Come già rilevato nel lavoro, ancora attuale, di L. Susskind e J. Cruikshank, *Breaking the Impasse, consensual approaches to resolving public disputes*, New York, 1986.

In via preliminare, occorre precisare che l'*iter* attuativo della disciplina prevista nel codice degli appalti non si è ancora concluso<sup>37</sup>. Almeno due punti fermi del futuro funzionamento dell'istituto in questione si possono tuttavia già ricavare dalla combinazione del testo della legge e dalla bozza del relativo decreto attuativo<sup>38</sup>.

Il primo è che il dibattito pubblico viene calato in un'architettura molto complessa, multilivello, fatta di diversi soggetti – pubblici e privati – coinvolti, a vario titolo, nella scelta localizzativa. Il secondo è che il meccanismo partecipativo è concepito come una sorta di sub-procedimento, che si apre al momento della progettazione di fattibilità e si chiude nella fase della progettazione definitiva, e i cui esiti vengono discussi in sede di conferenza dei servizi. Su questi aspetti vale la pena soffermarsi.

Quanto all'architettura su cui si regge il dibattito pubblico, sembra che il legislatore abbia tratto un spunto di massima, specie in fase di elaborazione del decreto, dal modello francese del *débat public*, salvo poi modificarlo seguendo alcune consuetudini che ricorrono nostro ordinamento.

Nella disciplina si esprime la condivisibile volontà di conferire alla procedura partecipativa, come avviene in Francia, una guida neutrale, creando un'apposita commissione nazionale per il dibattito pubblico, con compiti di supervisione generale<sup>39</sup>, e affidando la gestione dei singoli dibattiti a dei responsabili indipendenti<sup>40</sup>. La terzietà degli organi che devono curare la partecipazione rischia però di essere intaccata dal fatto che i responsabili dei dibattiti saranno scelti direttamente da chi propone l'opera, sebbene con procedura selettiva e tra un elenco di figure accreditate<sup>41</sup>. In più va considerato che la loro attività si dovrà coordinare con quella di un «comitato di monitoraggio», composto da rappresentanti degli enti locali interessati all'intervento infrastrutturale<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> L'analisi più approfondita dell'istituto, come introdotto dalla legge prima del decreto attuativo, si trova in M. Immordino, *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, in *Codice dei contratti pubblici*, G. M. Esposito (a cura di), Torino, 2017, pp. 191 ss. A riguardo si v. poi F. Karrer, A. Scognamiglio, *Débat public all'italiana, ovvero come mutare nozioni senza innovare comportamenti*, in *Aperta Contrada*, 2016, pp. 1 ss. e, se consentito, A. Averardi, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 505 ss.

<sup>38</sup> Attualmente quest'ultimo è stato sottoposto alla Camera per i relativi pareri.

<sup>39</sup> La «commissione nazionale per il dibattito pubblico» sarà formata da tredici rappresentanti di più amministrazioni ed enti (due per il Ministero delle infrastrutture; uno ciascuno per i Ministeri dell'ambiente, dei beni culturali, dello sviluppo economico, della salute, della giustizia, per la Conferenza Stato Regioni, per l'Unione delle province italiane e per l'ANCI) e da tre esperti esterni, nominati dal Ministero delle infrastrutture su proposta della commissione stessa. Questa effettuerà la propria attività di monitoraggio generale dello svolgimento dei dibattiti pubblici, esprimendo raccomandazioni, gestendo un sito unico dove raccogliere il materiale di tutte le procedure e relazionando ogni due anni al Parlamento sull'attuazione dei dibattiti pubblici.

<sup>40</sup> Questi dovranno organizzare e far svolgere materialmente la procedura partecipativa, tenendo conto delle caratteristiche dell'intervento infrastrutturale e delle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento.

<sup>41</sup> Si prevede infatti la creazione di un apposito albo presso la «commissione nazionale», a cui potranno iscriversi esperti di politiche partecipative o di interventi infrastrutturali.

<sup>42</sup> In particolare, tale comitato dovrà contribuire alla definizione delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico, collaborare alla realizzazione e alla supervisione del dibattito, concorrere alla soluzione dei problemi e delle criticità che eventualmente si manifestino durante il dibattito e contribuire alla discussione e alla valutazione delle proposte emerse nel corso del dibattito pubblico.

Sembrerebbe perciò inserirsi un improprio elemento di connessione tra chi intende realizzare l'opera e il soggetto che deve materialmente organizzare il dibattito pubblico, da cui discende il rischio di far apparire, agli occhi delle comunità locali, la conduzione della procedura come orientata, già in partenza, in una direzione predefinita. Queste eventualità è poi resa ancora più plausibile dall'aver affidato compiti gestori del dispositivo partecipativo a dei soggetti – gli enti locali – che non di rado esprimono, per lo più per convenienza politica, una netta opposizione alla volontà di realizzare opere che incidono sul proprio territorio<sup>43</sup>.

Passando alla questione della dimensione sub-procedimentale del dibattito pubblico, va riconosciuto il merito al legislatore di aver fatto coincidere il momento di apertura del dibattito con quello della valutazione del progetto di fattibilità, scongiurando così l'ipotesi dell'ennesimo ritorno della partecipazione «postuma», cioè attivabile quando tutte le scelte rilevanti sono state già definite<sup>44</sup>. Nella stessa misura è anche apprezzabile l'aver fissato in tempi contenuti i limiti per lo svolgimento della procedura, lasciando un certo margine di libertà ai responsabili dei dibattiti per individuare le strategie più adatte con cui informare e coinvolgere le comunità locali<sup>45</sup>.

A essere maggiormente criticabile è, invece, la scelta di far discutere gli esiti del dibattito pubblico in conferenza dei servizi. Appare infatti incoerente scaricare su questo modulo il compito aggiuntivo di valutare i risultati di una procedura di confronto tra cittadini, istituzioni e imprese. Ciò anche ricordando che, in sede di conferenza dei servizi, non è prevista la partecipazione attiva dei privati, e che pertanto le amministrazioni dovrebbero farsi portavoce di posizioni eventualmente lontane da quelle che loro stesse sosterebbero o che sostenevano originariamente.

L'impressione generale che si ricava da questi elementi è, in realtà, che il dibattito pubblico sia stato immaginato come una via per aprire una negoziazione preliminare, anche a livello politico, sulla scelta localizzativa e per ricercare un migliore coordinamento amministrativo, coinvolgendo direttamente nella gestione del meccanismo partecipativo tutti i soggetti che sono portatori di una posizione favorevole o contraria alla realizzazione del progetto proposto.

Se così fosse, tuttavia, si rischierebbe di equivocare il valore di questo strumento partecipativo. Il dibattito pubblico, infatti, non dovrebbe essere considerato come un'altra sede per raggiungere un accordo politico-amministrativo, più o meno formale, tra le parti (peraltro assai difficile), mediando tra istituzioni, imprese e cittadini. Al contrario, come si è sottolineato, questa modalità di partecipazione

---

<sup>43</sup> Si è visto, infatti, che, nella maggior parte dei casi sono proprio le amministrazioni locali a guidare il dissenso infrastrutturale. V. *supra*, nota n. 1.

<sup>44</sup> Ripetendo, quindi, l'esempio poco virtuoso della partecipazione in materia ambientale. Sul punto, anche per un confronto con l'ordinamento francese, si legga, V. Caputi Jambrenghi, *La fase istruttoria nei procedimenti amministrativi di tutela preventiva dell'ambiente*, in *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali. Profili amministrativistici*, V. Parisio (a cura di), Milano, 2009, pp. 49 ss. Sullo stesso profilo, M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, pp. 320 ss.

<sup>45</sup> Quanto ai tempi, nella bozza di decreto sono fissati in quattro mesi, prorogabili, in caso di particolare difficoltà della procedura, per altri tre.

dovrebbe servire a svelare apertamente le posizioni in campo, mostrando, in modo trasparente, le priorità e gli interessi dei diversi attori, con il fine di raffreddare la quota «patologica» di dissenso e sfruttare, in un'ottica incrementale, quella «fisiologica» per modellare decisioni più accettabili socialmente<sup>46</sup>.

##### 5. *La partecipazione alle decisioni di interesse generale dopo il dibattito pubblico*

Oltre venticinque fa, Mario Nigro, commentando le previsioni della legge generale sul procedimento, lamentava che, senza una cornice di regole condivise sulla partecipazione all'attività amministrativa generale, non sarebbe stato agevole costruire un equilibrato rapporto tra i pubblici poteri e i cittadini<sup>47</sup>. L'assenza di una disciplina compiuta sul coinvolgimento dei cittadini alle scelte di interesse comune ha effettivamente rallentato il processo di formazione di una autentica cultura della partecipazione amministrativa, la cui pratica è rimasta confinata per lo più alla dimensione locale e declinata in chiave quasi sempre reattiva e difensiva<sup>48</sup>.

Come si è rilevato in apertura, la funzione più generale del dibattito pubblico sarebbe quindi quella di colmare lo spazio lasciato vuoto dalla mancata formalizzazione di strumenti trasversali di inclusione dei privati nelle decisioni di interesse comune, avviando la costruzione di un'attitudine all'interazione tra i privati e le istituzioni anche per scelte rilevanti sul piano nazionale.

Sotto questo profilo, il legislatore sembrerebbe aver colto solo in parte l'occasione che gli si poneva davanti. I tempi sarebbero stati infatti maturi per elaborare una legge che, sulla scorta di quanto riconosciuto anche dalla Corte costituzionale<sup>49</sup>, raccogliesse, riordinasse e implementasse, in modo organico e a livello nazionale, tutti gli strumenti di informazione, collaborazione, ascolto e partecipazione degli interessati alle decisioni pubbliche, i quali sono oggi disseminati, spesso in modo incoerente, in diverse discipline<sup>50</sup>. Così facendo, tra l'altro, si sarebbe evitato di confinare un meccanismo partecipativo all'interno di una disposizione minore di un codice dedicato a tutt'altra materia, e, soprattutto, si sarebbe potuta invertire, con più forza, la tendenza a considerare la partecipazione

---

<sup>46</sup> Il riferimento è, dunque, al modello di decisione di natura incrementale in cui le scelte pubbliche si assumono confrontando apertamente più opzioni e procedendo per aggiustamenti marginali e progressivi. Tale strategia decisionale, - di tipo «learning by doing» - è stata elaborata da C. Lindblom, *The science of «muddling through»*, in *19 Public administration review*, 1959, pp. 79 ss e *Idem, Still muddling, not yet through*, in *Public administration review*, 1979, pp. 517 ss.

<sup>47</sup> In questo senso, M. Nigro, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 13. Diverso, come si è sottolineato in apertura, sarebbe stato se fosse stato approvato il testo elaborato dalla «Commissione Nigro» che prevedeva l'istruttoria pubblica per le scelte incidenti sul territorio già nella legge generale sul procedimento.

<sup>48</sup> Sull'importanza di passare da una partecipazione minimale, di carattere difensivo, a una attiva di tipo propositivo, in particolare nel contesto del governo del territorio, M. Dugato, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009 pp. 267 ss.

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 379/2004.

<sup>50</sup> Basti dire che il Governo ha da poco impugnato la legge sulla partecipazione della Regione Puglia, n. 28/2017 poiché contenente di disposizioni che incidono su opere di interesse nazionale, alle quali si dovrebbe invece applicare proprio la normativa nazionale sul dibattito pubblico.

alle scelte di importanza comune come una potenzialità attivabile solo occasionalmente<sup>51</sup>.

Quanto all'obiettivo più specifico del dibattito pubblico, di concorrere utilmente a sciogliere il nodo del consenso intorno alle decisioni infrastrutturali più controverse, si è visto che alcune scelte legislative, in particolare quanto sulla neutralità e sull'articolazione della procedura, appaiono piuttosto criticabili. Se tuttavia è ancora presto per capire quale ruolo potrà positivamente svolgere il dibattito pubblico, è anche indubitabile che già la sua semplice introduzione nel nostro ordinamento costituisce una novità importante.

Dietro la previsione formale di questo strumento di dialogo tra amministrazione, imprese e cittadini si intravede, infatti, un primo riconoscimento, legislativo e culturale, dell'evidenza che la composizione degli interessi incidenti sul territorio deve passare anche da una de-verticalizzazione dei processi decisionali pubblici, evitando così di ricorrere scorciatoie centraliste, finalizzate a raggiungere l'obiettivo (impossibile) di neutralizzare il conflitto sociale. L'ingresso del dibattito pubblico sulle grandi opere potrebbe quindi segnare il primo passo di un percorso volto a esplorare le connessioni, innegabili e non prive di contraddizioni, tra l'efficienza e la condivisione sociale delle scelte di interesse pubblico, preparando le istituzioni ad affrontare la sfida di non essere più, nella loro azione, solo proceduralmente corrette ma anche eque sotto il profilo degli effetti che le loro scelte producono sui cittadini.

---

<sup>51</sup> Certo non aiuta, in questo senso, che il dibattito pubblico è previsto come obbligatorio solo per opere del valore compreso tra i duecento e i cinquecento milioni di euro a secondo della tipologia di intervento, mentre, negli altri casi, è indicata solo la possibilità di richiedere l'attivazione del dibattito da parte delle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio e Ministeri), degli enti locali (un consiglio regionale, una provincia, una città metropolitana, un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno centomila abitanti) o dei cittadini (almeno cinquantamila elettori).