

Il “dibattito pubblico” in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale

*Federica Cittadino,
Martina Trettel*

A fronte della profonda e persistente crisi delle strutture e degli assetti istituzionali della democrazia rappresentativa, negli anni più recenti è venuto delineandosi un nuovo approccio ai procedimenti decisionali pubblici con cui si vuole valorizzare una specifica dimensione della partecipazione civica – diversa da quella elettorale e referendaria – facente perno sul potenziale dialogico, dibattimentale e consensuale dei processi democratici, come suggerito dalla dottrina anglosassone sulla *deliberative democracy*¹.

Si fa in particolare riferimento a quel gruppo di esperienze che sono state definite (quantomeno nel contesto nazionale) come di “democrazia partecipativa”². Con questa formula si riportano ad unità tutte quelle pratiche e quegli istituti che – seppur non uguali tra di loro – nascono con la

¹ Diffusamente sul punto: S. CHAMBERS, *Deliberative Democratic Theory*, in *Annual Review of Political Science*, 6, 2003, pp. 307-326; J. GASTIL, P. LEVINE, *The deliberative democracy handbook. Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005; J. ELSTER, *Deliberation and Constitution making*, in *Cambridge Studies in the Theory of Democracy*, 1, 1998, pp. 97-122 e J. FISHKIN, *Making deliberative democracy practical: public consultation and dispute resolution*, in *Ohio State Journal on dispute resolution*, 24, 2011, pp. 611-626. In lingua italiana: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Astrid online*, 2009, pp. 1-10.

² Per approfondire si rinvia a 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, pp. 5-45 e A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010.

finalità di includere attivamente la società civile (sia nella sua dimensione individuale che in quella collettiva) nella elaborazione di atti normativi di portata generale. Oltre alla volontà di favorire una logica decisionale consensuale, a correzione di quella maggioritaria, ad accomunare queste procedure sono gli effetti consultivi di cui sono dotate. Infatti, queste non intendono sostituirsi ai tradizionali processi politici di produzione delle fonti giuridiche, ma al contrario in essi trovano lo spazio per svilupparsi, integrandoli in senso complementare e non alternativo. Si tenga dunque presente che l'avvio di una fase partecipativa non sposta la titolarità della decisione finale, che rimane in capo agli organi competenti ad adottare l'atto normativo (sia esso legislativo e/o amministrativo) oggetto del processo. Tuttavia, il processo partecipativo fa sorgere in capo ai titolari del potere normativo un obbligo di motivazione della decisione finale nel caso in cui questa si discosti dall'opinione emersa nella fase sub-procedimentale di discussione "deliberativa".

Molti ritengono che seguendo queste coordinate si potrebbero riconfigurare i processi decisionali in modo da ridurre il profondo *gap* che si è venuto a creare tra i decisori pubblici e coloro che sono destinatari delle decisioni, sfruttando il variegato insieme di saperi diffusi nella società civile che, se adeguatamente canalizzati, potrebbero attivamente contribuire all'adozione di decisioni più ponderate, condivise e legittimate. Queste riflessioni, ormai diffusissime in letteratura, hanno spinto ad approfondire – in un convegno i cui atti sono raccolti in questo numero della Rivista – uno degli istituti ritenuti "(arche)tipici" della democrazia partecipativa, il c.d. "dibattito pubblico".

Per quanto questa formula possa apparire a prima vista generica e priva di un significato preciso, con l'espressione "dibattito pubblico" ci si riferisce invece ad uno specifico passaggio procedurale di confronto aperto tra pubblica amministrazione e società civile (singoli cittadini, associazioni, organizzazioni non governative, ecc.) che interviene nell'*iter* di formazione delle decisioni riguardanti opere e infrastrutture aventi un particolare impatto sociale e ambientale e dunque portatrici di un alto potenziale conflittuale. La *ratio* dell'istituto è da individuarsi nella riduzione al minimo dei momenti conflittuali, tramite l'elaborazione condivisa delle decisioni, in contesti strutturati appositamente per favorire la massima trasparenza e il confronto paritario tra tutte le posizioni in

campo. Si ritiene che in questo modo i tempi e i costi della messa in atto delle decisioni dovrebbero assottigliarsi, dal momento in cui i potenziali momenti oppositivi e di conflitto verrebbero affrontati a monte, prima dell'adozione della decisione finale.

L'origine dell'istituto va collocata al principio degli anni Novanta quando, a seguito delle proteste contro la costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità tra Lione e Marsiglia, il Governo francese decideva di ripensare il rapporto tra decisori e cittadini, coinvolgendo in prima persona tutti i potenziali interessati alla procedura di pianificazione dell'infrastruttura, in quel caso un tratto ferroviario, da cui fino a quel momento erano stati esclusi. Seguendo questa logica, il 2 febbraio 1995 veniva adottata la c.d. *Loi Barnier* istitutiva dell'organo attorno a cui fa perno l'intera procedura di dibattito pubblico (*débat public*), la *Commission nationale du débat public*, avente il compito di avviare, monitorare e garantire la trasparenza di tutte le procedure di *débat public*, da avviarsi obbligatoriamente quando le grandi infrastrutture che si intendono progettare superino una certa soglia economica e dimensionale.

A fronte della ultraventennale esperienza francese, nell'aprile del 2016 il Consiglio dei Ministri, in occasione dell'approvazione del nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016), ha disposto l'introduzione del medesimo dispositivo procedurale anche nel contesto nazionale (art. 22) importando dal modello francese non solo il nome dell'istituto ma anche gran parte delle sue modalità di funzionamento. L'art. 22 co. 2 del codice dispone che nel corso della progettazione di una (non ben definita) serie di opere infrastrutturali e architettoniche dal «grande impatto sociale, economico ed ambientale» debba obbligatoriamente svolgersi un dibattito pubblico. Tuttavia, la norma non solo non specifica cosa si intenda con la formula dibattito pubblico ma nemmeno prevede le regole di procedura per il suo svolgimento. Si rimette il compito di definire le modalità attuative del dibattito pubblico ad un decreto ministeriale, adottato in via definitiva nell'agosto del 2018 (d.P.C.M. n. 76/2018).

Nonostante il decreto colmi parte delle lacune del disposto codicistico, ancora oggi, a più di due anni dalla sua adozione, molti dei dubbi e delle perplessità rispetto al funzionamento di questo strumento rimangono irrisolti. In particolare, una delle questioni più spinose riguarda la compatibilità del dibattito pubblico nazionale con i c.d. dibattiti pubblici

regionali, previsti dalla legislazione subnazionale toscana (l.r. n. 46/2013) e pugliese (l.r. n. 28/2017).

Sorprende che l'introduzione di un istituto dal così alto potenziale innovativo e inerente a diversi e numerosi settori disciplinari (oltre al diritto costituzionale, quelli amministrativo e ambientale, le scienze politiche, l'urbanistica ecc.) non abbia prodotto e stimolato un esteso ed approfondito dibattito scientifico, multi- ed interdisciplinare, fondamentale per fornire agli operatori gli strumenti interpretativi necessari per comprendere al meglio le potenzialità e le insidie dell'istituto e per tradurre in pratica le aspirazioni partecipative del legislatore italiano.

È in questa ottica che nel gennaio 2020 si è deciso di organizzare un seminario di studi finalizzato ad approfondire l'istituto del dibattito pubblico valorizzando non solo la prospettiva interna ma anche quella comparata e multilivello. I contributi riportati in questo numero della Rivista *Istituzioni del Federalismo* sono infatti debitori del confronto sul tema avvenuto durante il seminario. Essi vogliono rispondere all'esigenza di fornire gli elementi utili per un bilancio dell'esperienza del dibattito pubblico, dalle sue origini in Francia alle esperienze di implementazione e istituzionalizzazione avvenute negli ultimi anni in Italia.

A questo proposito, negli articoli di Ilaria Casillo, Gianfranco Pomatto e Patrizia Vipiana, l'analisi teorica e la presentazione delle fasi che hanno caratterizzato i processi di dibattito pubblico analizzati sono accompagnati da una valutazione da parte degli autori del successo delle esperienze condotte sul territorio, misurato sulla base dell'aderenza agli obiettivi prefissati e ai risultati concreti ottenuti. Elementi ricorrenti delle analisi proposte sono infatti delle riflessioni circa gli effetti dei dibattiti pubblici condotti sull'esito delle decisioni pubbliche. La prospettiva multilivello è invece evidente nella scelta di approfondire le diverse esperienze regionali italiane, inquadrandole però all'interno del quadro legislativo nazionale e comparandole con l'esperienza pluridecennale francese. Un ultimo elemento che contribuisce a dare coerenza ai contributi di questo numero è rappresentato dall'analogia tra dibattito pubblico e la partecipazione in materia ambientale.

A tal riguardo Ilaria Casillo sottolinea nel suo contributo come il dibattito pubblico debba essere concepito come uno strumento che contribuisca alla protezione dell'ambiente, cosa che non sempre avviene nella sua

realizzazione pratica. Anche i due autori che descrivono l'esperienza italiana, Gianfranco Pomatto e Patrizia Vipiana, mettono in luce come le esperienze regionali italiane abbiano sollevato questioni che sono spesso discusse nell'ambito della letteratura in materia di processi decisionali di tipo ambientale, quali la sindrome Nimby (*Not in my backyard*, non nel mio cortile), la valutazione degli impatti ambientali e la questione del contributo del pubblico all'arricchimento del processo valutativo condotto dalle autorità preposte a decidere sulla realizzazione di un'opera. I contributi menzionati mettono in effetti in luce come la partecipazione prevista nell'ambito del dibattito pubblico presenti notevoli sovrapposizioni con la partecipazione ambientale, sia nell'ambito delle finalità che delle procedure.

In questo senso Emanuela Orlando sottolinea come il principio della partecipazione effettiva sia uno dei capisaldi della Convenzione di Aarhus e della legislazione europea in materia. Il dibattito pubblico può quindi garantire un processo decisionale in cui il pubblico non venga meramente consultato ma diventi parte integrante della decisione. Emiliano Frediani infine ci mostra come, nonostante i principi generali di partecipazione siano concordanti, le procedure previste nell'ambito del diritto amministrativo rendono la partecipazione ambientale e il coordinamento con il dibattito pubblico un processo estremamente tecnico e complesso, che tuttavia può assicurare, nella sua prevedibilità, il pieno coinvolgimento del pubblico nella decisione.

Ci sembra infine opportuno aggiungere, prima di dare la parola agli autori, che l'attuale emergenza sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19 ha portato il legislatore italiano ad approvare una norma (art. 6-*bis* della legge 11 settembre 2020, n. 120) che consente alle amministrazioni territoriali di derogare alla procedura di dibattito pubblico fino al 31 dicembre 2023. Posto che non si comprende appieno l'orizzonte temporale prescelto, si rende ancor più necessario, proprio alla luce di questo provvedimento, tenere accesi i riflettori su questo istituto, al fine di sottolinearne l'importanza e la centralità nell'ambito dei processi decisionali pubblici. Infatti, la norma non prevede che il dibattito pubblico debba essere sempre bypassato, bensì concede alle amministrazioni la possibilità di valutare caso per caso la necessità di attivare il procedimento. Dunque, si ritiene fondamentale continuare a mantenere viva la

riflessione su questo tema, per evitare che il dibattito pubblico venga percepito come un inutile appesantimento burocratico, ma che invece venga vissuto come l'occasione per rendere le decisioni più condivise e trasparenti e di conseguenza più sostenibili. Infatti, «numerose opere in Italia sono ferme proprio a causa della mancanza di dialogo e di informazione delle popolazioni» quando invece «un preventivo ascolto civico tende ad accorciare piuttosto che ad allungare un processo decisionale»³. L'utilizzo corretto e continuativo di questo istituto potrebbe dunque consentire una transizione post-pandemia più orientata ai principi della trasparenza e dell'interesse pubblico, purché la mobilitazione del pubblico sia accompagnata da un'informazione di tipo adeguato, da un processo decisionale che rispetti i tempi più lunghi degli *iter* decisionali complessi, di una cultura della partecipazione maggiormente diffusa soprattutto da parte dei funzionari pubblici, e di un attivismo pubblico che non venga imbrigliato solamente all'interno delle associazioni di categoria ma che lasci spazio anche ai singoli cittadini.

³ Come riportato dall'appello promosso dall'Associazione italiana per la partecipazione pubblica, sostenuto e sottoscritto da illustri esperti di processi partecipativi, studiosi di democrazia deliberativa, membri di associazioni che si occupano di innovazione democratica, cittadini impegnati per il bene comune, in cui si invita il legislatore a ripensarci ed abrogare la norma che introduce la deroga al dibattito pubblico. Cfr. <http://aip2italia.org/il-dibattito-pubblico-affossato-prima-ancora-di-nascere-appello-per-un-cambio-di-prospettiva-della-partecipazione-in-italia/>.