

La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018

Patrizia Vipiana

Il saggio esamina il dibattito pubblico disciplinato dalla legislazione regionale, illustrando i vari profili di tale istituto ascrivibile alla democrazia partecipativa o meglio a quella deliberativa (in particolare l'oggetto, il procedimento e l'esito), anche a confronto con la disciplina statale sul medesimo istituto; inoltre analizza la sentenza Corte cost. n. 235/2018 che, intervenendo per la prima volta riguardo all'istituto del dibattito pubblico, ha dichiarato l'incostituzionalità di due disposizioni legislative della Puglia, di cui una quasi uguale ad un disposto legislativo della Toscana ancora vigente in quanto non sottoposto al sindacato del giudice costituzionale.

1. *L'innovativo istituto del dibattito pubblico*

Il dibattito pubblico, che è stato introdotto nell'ordinamento italiano da pochi anni e su cui la Corte costituzionale si è pronunciata per la prima volta verso la fine del 2018 con la sent. n. 235, risulta il più significativo degli istituti riconducibili alla democrazia partecipativa o meglio a quella deliberativa, le quali risultano “nuove” forme di democrazia¹: esse sono volte a soddisfare le esigenze di partecipazione sempre più diffuse in tempi recenti, anche se quest'ultima è già menzionata dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione². Tali forme si distinguono (anche se la distinzione fra

¹ Esse sono intermedie rispetto alle forme tradizionali: democrazia diretta, ove i cittadini decidono direttamente su una questione ad es. nel referendum, e democrazia rappresentativa, in cui i cittadini eleggono i loro rappresentanti conferendo ad essi ogni potere decisionale: talvolta le leggi regionali disciplinanti gli istituti partecipativi regolano i rapporti fra questi ultimi e le due suddette forme di democrazia (ad es. la l.r. Toscana n. 46/2013 citata nel prosieguo del paragrafo ha, negli artt. 25 e 26, previsto i rapporti di tali istituti rispettivamente con il referendum consultivo e con le elezioni regionali).

² Connette esplicitamente la partecipazione popolare al dibattito pubblico con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista Aic*, 3, 2020, p. 33.

esse non sempre è chiaramente delineata) in quanto nella democrazia partecipativa gli individui forniscono un contributo per influenzare il processo decisionale, anche se la decisione verrà assunta liberamente dagli organi preposti ad adottarla, mentre nella democrazia deliberativa³ gli individui discutono per ponderare i vari aspetti di una questione poi decisa dagli organi competenti che dovranno tener conto degli esiti della discussione, pur potendo discostarsene con un'idonea motivazione⁴.

L'istituto del dibattito pubblico è stato codificato in Italia solo negli ultimi anni, anche se esso era già stato applicato, come altri istituti partecipativi, prima che fosse introdotta un'espressa previsione legislativa al riguardo⁵: dunque anteriormente a tale introduzione si poteva parlare di forme di democrazia "non codificate".

A livello statale, il dibattito pubblico è stato previsto in maniera generica dall'art. 22, comma 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici"⁶ che per molti aspetti di esso rinvia al regolamento attuativo; tale istituto è stato poi disciplinato in maniera dettagliata, riguardo all'am-

³ Malgrado la denominazione, la democrazia deliberativa non racchiude un potere decisionale, ma si ricollega alla *deliberative democracy* di matrice anglosassone – si veda, fra i tanti contributi dottrinali al riguardo, J. ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 – ove il verbo *to deliberate* significa non deliberare o decidere, ma esaminare attentamente, ponderare.

⁴ Tra gli autori che si sono maggiormente occupati in generale (cioè non solo a livello locale) delle due citate forme di democrazia: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir. - Annali IV*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 295 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, *ivi*, p. 271 ss. e più recentemente V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

⁵ Cfr.: da una parte, il dibattito pubblico svoltosi in Liguria (sulla c.d. Gronda di Genova) nel 2009 senza una previa disciplina legislativa (si rinvia a nt. 23); dall'altra parte, i bilanci partecipativi effettuati in alcuni Comuni in assenza di previsioni legislative, su cui U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, *cit.*, pp. 297-8.

⁶ Sul dibattito pubblico a livello statale, anche con riferimenti a quello regionale, cfr. ad es.: A. AVERARDI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici – L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2016, p. 536 ss.; G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *amministrazioneincammino.it*, 30 settembre 2017, p. 1 ss.; 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*, Ospedaletto (Pisa), Pacini, 2018, p. 125 ss.; C. LOMBARDI, A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *amministrazioneincammino.it*, 15 luglio 2018, p. 1 ss.; V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *federalismi.it*, 5, 2018, p. 1 ss.; A. PIROZZOLI, *L'istituto del "dibattito pubblico" sulle grandi opere*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, p. 455 ss.

bito di applicazione (tipologie di opere cui è applicabile e relative soglie dimensionali) ed alla procedura di effettuazione, dal d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76 “Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”⁷.

A livello regionale, il dibattito pubblico è stato introdotto solo da due Regioni, la Toscana nel 2006 nonché nel 2013 e la Puglia nel 2017 (che dunque sono intervenute rispettivamente prima e dopo la previsione legislativa statale): esse hanno dettato – come si illustrerà nei paragrafi seguenti – una disciplina non priva di aspetti problematici, che hanno formato oggetto della summenzionata pronuncia del giudice costituzionale. L'introduzione della disciplina legislativa sul dibattito pubblico a livello sia statale che regionale costituisce dunque una novità per l'ordinamento italiano; invece il dibattito pubblico è previsto, talora già da molti anni, sia in altri Stati (nell'immediato prosieguo se ne citano per brevità solo un paio) sia nel diritto internazionale e in quello dell'Unione europea. Da un lato, l'istituto in parola è stato introdotto in Francia nel 1995 proprio con la denominazione *débat public*⁸ e in Germania nel 2013 con una denominazione leggermente diversa, *frühe Öffentlichkeitsbeteiligung* cioè preventiva partecipazione del pubblico⁹: in particolare nell'ordinamento francese il dibattito pubblico si svolge sui progetti di grandi opere d'interesse generale e riguardo all'effettuazione di esso svolge un ruolo molto importante un apposito organo, la *Commission nationale du débat publique*, contraddistinto da requisiti di imparzialità e indipendenza.

⁷ Su di esso si rinvia a U. ALEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista Aic*, 3, 2018, p. 462 ss. e G. MANFREDI, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome Nimby*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, p. 604 ss. Nel prosieguo durante la disamina dei singoli profili della legislazione regionale si effettuerà un confronto con i corrispondenti aspetti della normativa statale: v. i testi relativi alle note 28, 32, 34, 38, 40, 42, 44 e 48.

⁸ La disciplina del *débat public* si trova nella legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 e in leggi successive, fra cui la legge n. 2018-148 del 2 marzo 2018. Su tale istituto cfr. tra gli altri: B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2006, p. 2322 ss.; Y. MAN-SILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, p. 101 ss.; P. ZÉMOR, *Développer en France une culture du débat public*, in *Revue française d'administration publique*, 2015, p. 1101 ss.

⁹ Tale istituto è stato introdotto appunto nel 2013 con una modifica (art. 25, comma 3) alla legge generale sul procedimento amministrativo del 1976. Su di esso ved. U. RAMSAUER (a cura di), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München, C. H. Beck, 2017, p. 508 ss.

Dall'altro lato, la partecipazione del pubblico è menzionata nella Convenzione internazionale di Århus del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale¹⁰ e nel regolamento UE n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee¹¹.

2. La disciplina del dibattito pubblico nell'ambito della legislazione regionale sulle tematiche partecipative

La disciplina del dibattito pubblico a livello di Regioni è collocata nella legislazione regionale¹² sugli istituti di democrazia partecipativa ossia deliberativa¹³; tale legislazione non è – per il vero – cospicua poiché finora hanno legiferato, con diverse sfumature, alcune Regioni a statuto ordinario nonché, nell'ambito della particolarità del loro ordinamento, le Province autonome di Trento e Bolzano. Riguardo alle ora menzionate Regioni, il fondamento della competenza a disporre sugli istituti suddetti dovrebbe rinvenirsi nell'art. 117, quarto comma, Cost. che sancisce la potestà legislativa residuale regionale: lo svolgimento delle richiamate forme innovative di democrazia, non rientrando nelle materie previste dai due commi precedenti del medesimo articolo, può venire disciplinato dalla Regione sulle problematiche di rilevanza regionale; invece, quanto alla disciplina degli istituti tradizionali di democrazia diretta (referendum e iniziativa popolare) a livello delle Regioni, la fonte competente è *expressis verbis* individuata dall'art. 123, primo comma, Cost. negli statuti ordinari.

Alcune leggi degli enti poc'anzi citati disciplinano specificamente gli istituti partecipativi, come:

¹⁰ Sulle tematiche partecipative si vedano in particolare gli artt. 6 ss. della Convenzione, su cui di recente G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, 2, 2020, p. 179 ss., in part. p. 186 ss.

¹¹ Cfr. art. 9 (partecipazione del pubblico) e allegato VI del regolamento UE n. 347/2013.

¹² Alcuni istituti partecipativi sono indicati anche nella normativa statutaria: l'art. 16 stat. Basilicata e l'art. 17 stat. Emilia-Romagna prevedono l'istruttoria pubblica.

¹³ In generale si vedano N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 2014, p. 187 ss. e M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *questa Rivista*, 2017, p. 837 ss.

- la l.r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, non più vigente¹⁴, e la l.r. 2 agosto 2013, n. 46 “Dibattito pubblico regionale e promozione delle partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”¹⁵;
- la l.r. Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 3 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” che è stata abrogata dalla l.r. 22 ottobre 2018, n. 15 “Legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche”¹⁶;

¹⁴ La l.r. n. 69/2007 è stata adottata a seguito di un dibattito pubblico organizzato prima della previsione legislativa (effettuata della legge stessa) ed era una *sunset law* cioè una legge che fissava la propria durata in vigore (cinque anni): l’art. 26 della l. n. 69 prevedeva che siffatta legge sarebbe stata abrogata il 31 dicembre 2012 (termine poi prorogato) e che a tale data si sarebbe dovuto verificare il buon rendimento della disciplina ivi contenuta.

¹⁵ Sulla legge toscana del 2007 cfr.: A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *questa Rivista*, 2007, p. 603 ss.; M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2008, p. 1 ss.; G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all’elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *questa Rivista*, 2008, p. 129 ss.; E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2008, p. 1 ss.; L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 4, 2011, p. 79 ss.; R. LEWANSKI, *Istituzionalizzare la partecipazione deliberativa: la politica della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 4, 2011, p. 11 ss.; sulla legge toscana del 2013, anche a confronto con quella del 2007, si vedano: V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio AIC*, 2013, p. 1 ss.; M. CIANCAGLINI, *Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana n. 46/2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, p. 1 ss.; E. ROSSI, G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell’esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1-2, 2015, p. 13 ss.

¹⁶ Sulla legge emiliano-romagnola del 2010 cfr. M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell’Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 2011, p. 215 ss. e A. MENGOSZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell’Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 1, 2011, p. 33 ss.; per un paragone fra la legge toscana del 2007 e la legge emiliano-romagnola del 2010 si veda A. MENGOSZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *questa Rivista*, 2011, p. 255 ss.

- la l. r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28 “Legge sulla partecipazione”¹⁷;
- la l. r. Marche 23 luglio 2020, n. 31 “Disposizioni in materia di partecipazione all’elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche”. Altre leggi non sono interamente dedicate alle tematiche partecipative, bensì regolano queste ultime in aggiunta agli istituti di democrazia diretta o addirittura (legge trentina che si citerà fra poco) nell’ambito della disciplina sull’organizzazione e sulle funzioni delle autonomie locali, come:
 - l.r. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14 “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”;
 - l. Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 “Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino”, capo V-ter rubricato “Partecipazione negli Enti locali” inserito dalla l. prov. 13 novembre 2014, n. 12;
 - l. Provincia autonoma di Bolzano 3 dicembre 2018, n. 22 “Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”¹⁸.

Le suddette leggi prevedono vari istituti con cui si esplica la partecipazione: i processi partecipativi, disciplinati nelle leggi toscana, emiliano-romagnola, trentina, pugliese e marchigiana; la cosiddetta consultazione,

¹⁷ Sulla legge pugliese si veda M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 872 ss.

¹⁸ In altre Regioni, durante gli anni scorsi, sono stati presentati progetti di legge sulle tematiche partecipative (alcuni decaduti per fine della legislatura) tra i quali i seguenti, tutti d’iniziativa consiliare:

progetto di legge Lombardia n. 4 presentato il 3 aprile 2013 “Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali”;

proposta di legge Piemonte n. 388 presentata il 10 gennaio 2014 “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”;

proposta di legge Sardegna n. 113 presentata il 19 settembre 2014 “Norme per la partecipazione dei cittadini all’elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali”;

proposta di legge Liguria n. 84 presentata l’11 maggio 2016 “Norme regionali in materia di partecipazione e Dibattito pubblico”;

progetto di legge Abruzzo n. 441 presentato il 19 ottobre 2017 “Promozione della partecipazione popolare alla programmazione e alle politiche regionali e locali. Il dibattito pubblico e altri istituti”;

proposta di legge Campania n. 538 depositata il 20 aprile 2018 “Procedure di consultazione e partecipazione allo studio delle politiche regionali e locali”.

regolata soltanto dalla legge umbra; il *town meeting* e il *citizen meeting*, menzionati solamente dalla legge pugliese¹⁹.

In particolare, il dibattito pubblico è regolato dalle leggi della Toscana n. 46/2013 (nonché già dalla n. 69/2007) e della Puglia n. 28/2017, con una disciplina molto simile che si illustrerà fra breve; affine al dibattito pubblico è poi l'istituto, denominato "Consiglio delle cittadine e dei cittadini", previsto dalla l. prov. Bolzano n. 22/2018 (capo IV): su di esso però non ci si sofferma, in quanto non ha la denominazione dibattito pubblico²⁰. Se pochissime sono le Regioni che hanno legiferato riguardo al dibattito pubblico, merita però ricordare che in altre Regioni sono stati presentati progetti di legge disciplinanti tale istituto²¹.

Delle due Regioni aventi una disciplina sul dibattito pubblico, la Puglia ha legiferato nel 2017 cioè dopo la previsione del medesimo istituto su scala nazionale (nel 2016) ma prima della disciplina statale di esso (nel 2018), mentre la Toscana è intervenuta anteriormente ad entrambe, approvando nel giro di pochissimi anni un paio di leggi, nel 2007 e nel 2013, che hanno svolto un ruolo anticipatorio rispetto alla normativa statale²² e sono state anche un modello per il legislatore pugliese; in Toscana dopo l'approvazione delle suddette leggi si sono svolti due dibattiti pubblici, sicché la disciplina regionale ha avuto tempestiva attuazione, mentre un dibattito pubblico è stato effettuato in Liguria ma senza una cornice

¹⁹ Cfr. rispettivamente:

artt. 14 ss. legge Toscana n. 69/2007 e 13 ss. legge Toscana n. 46/2013; artt. 3 ss. legge Emilia-Romagna n. 3/2010 e 4 ss. legge Emilia-Romagna n. 15/2018; artt. 17 *decies* ss. l. prov. Trento 3/2006 inseriti dalla l. prov. Trento n. 12/2014; artt. 4 e 14 legge Puglia n. 28/2017; artt. 2 ss. legge Marche n. 31/2020;

artt. 62-64 legge Umbria n. 14/2010;

art. 8, commi 3 e 4, legge Puglia n. 28/2017.

²⁰ Su tale istituto si rinvia a P. VIPIANA, *Gli istituti di partecipazione politica previsti dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 22/2018 a confronto con le discipline vigenti nella Provincia autonoma di Trento e in alcune Regioni a statuto ordinario*, in *Diritti regionali*, 3, 2019, p. 1 ss.

²¹ Si vedano: artt. 5 ss. p.d.l. Lombardia, artt. 7 ss. p.d.l. Piemonte, art. 7 p.d.l. Sardegna, artt. 6 ss. p.d.l. Liguria e artt. 11 ss. p.d.l. Abruzzo cit. in nt. 8 (salvo che il progetto di legge della Lombardia e la p.d.l. della Sardegna, le proposte di legge delle altre Regioni citano, nelle rispettive rubriche, il dibattito pubblico).

²² Come affermano E. ROSSI, G. MARTINICO, *Dibattito pubblico...*, cit., p. 13, le due leggi hanno «fatto della Toscana un vero e proprio «laboratorio sperimentale»».

legislativa di riferimento, perché quest'ultima Regione non aveva – e a tutt'oggi non ha ancora – legiferato su tale istituto²³.

3. *I singoli aspetti della disciplina regionale sul dibattito pubblico*

La disamina della legislazione regionale sul dibattito pubblico potrebbe essere effettuata sia in una prospettiva diacronica, vale a dire effettuando un confronto tra le due leggi adottate dalla Toscana, sia in una prospettiva sincronica, cioè analizzando le leggi attualmente in vigore che sono la legge toscana del 2013 vigente²⁴, e quella pugliese del 2017: sebbene anche la prima prospettiva sia interessante²⁵, si sceglie la seconda, nella quale si farà anche riferimento, per fini comparativi, alla disciplina statale (art. 22 d.lgs. n. 50/2016 e d.P.C.M. n. 76/2018) sul dibattito pubblico²⁶. Il dibattito pubblico è disciplinato in modo simile dalla l.r. Toscana n. 46/2013 e dalla l. r. Puglia n. 28/2017 (in seguito denominate legge toscana e pugliese), ma con alcune differenze, fra cui due evidenti anche

²³ In Toscana nel 2015 sono stati indetti due dibattiti pubblici riguardo alla riqualificazione del porto di Livorno e al ripristino dei siti di attività estrattive nel Comune di Gavorrano (quindi dopo l'entrata in vigore delle leggi regionali n. 69/2007 e 46/2013); in Liguria nel 2009 è stato effettuato un dibattito pubblico riguardo alla costruzione della cosiddetta gronda di Ponente ossia di un tratto autostradale ad ovest di Genova, opera poi non realizzata anche se negli ultimi tempi ne sembra più vicina la realizzazione (in tale Regione non vige una legge disciplinante compiutamente l'istituto in parola, ma è stata presentata una proposta di legge su cui si veda la nota precedente; nel frattempo l'art. 18, comma 1, l. r. Liguria 16 febbraio 2016, n. 1 "Legge sulla crescita" ha previsto che «per la realizzazione di opere ritenute dalla Giunta regionale di particolare rilievo, la Regione definisce le procedure per una esaustiva forma di dibattito pubblico» anche al fine di favorire l'accettazione sociale da parte delle collettività regionali interessate: si tratta però di una disciplina molto scarna e volta ad assecondare le valutazioni dell'esecutivo regionale).

²⁴ La legge n. 46/2013 contiene un preambolo, poiché quest'ultimo per le leggi toscane è obbligatorio dal 2009: invero in Toscana lo statuto nell'art. 39, comma 2, ha previsto la motivazione delle leggi e la l.r. 22 ottobre 2008, n. 55 all'art. 9 ha disciplinato quest'ultima.

²⁵ Con riferimento all'istituto in esame, tra le differenze formali spicca quella per cui la l.r. n. 46/2013 menziona nella sua rubrica il dibattito pubblico, al contrario della l.r. n. 69/2007; tra le differenze sostanziali – cioè relative alla disciplina di tale istituto – rilevano almeno due: la configurazione dell'autorità competente riguardo al dibattito pubblico, monocratica in base alla legge del 2007 e collegiale secondo la legge del 2013; l'ampiezza dei poteri di essa riguardo all'attivazione del dibattito pubblico, in quanto l'indizione di esso era facoltativa ai sensi della legge del 2007 (motivo per cui negli anni immediatamente successivi al 2007 non è stato indetto alcun dibattito) mentre è in alcuni casi obbligatoria alla luce della legge del 2013. Su tali aspetti E. ROSSI, G. MARTINICO, *Dibattito pubblico*, cit., p. 26.

²⁶ Art. 3, comma 2, legge toscana da cui è tratta la citazione e art. 5, comma 1, legge pugliese.

ictu oculi: una, di carattere quantitativo, risulta la maggior ampiezza della disciplina della legge toscana, contenuta in sei articoli (capo II “Dibattito pubblico regionale” artt. 7-12), rispetto a quella della legge pugliese, dettata da un solo articolo benché molto lungo (art. 7 “Dibattito pubblico per le grandi opere”); l’altra diversità, di carattere terminologico, consiste nella denominazione dell’istituto che nella legge toscana evoca la dimensione regionale dell’ambito di effettuazione del dibattito pubblico, mentre nella legge pugliese non fa riferimento alla “regionalità” del dibattito (anzi la locuzione «grandi opere» ivi contenuta potrebbe comprendere anche interventi di rilevanza ultraregionale).

Prima di esaminare approfonditamente i vari aspetti della disciplina del dibattito pubblico dettata dalle leggi toscana e pugliese, merita porre in rilievo che queste contengono una definizione di siffatto istituto quale «processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica»²⁷: lo sforzo definitorio è assai significativo nelle due leggi regionali esaminate, mentre risulta solo apparentemente più circoscritto nella normativa statale²⁸.

La definizione del dibattito pubblico lascia trasparire anche l’utilità dell’istituto, soprattutto in materia ambientale, territoriale e paesaggistica: esso tende infatti a prevenire il fenomeno *NIMBY* (*Not in my backyard*) in base a cui nessuno vuole che vicino alla propria casa venga realizzata ad esempio una discarica di rifiuti o un’autostrada; peraltro, affinché espi-
chi appieno la sua utilità, il dibattito pubblico deve svolgersi nelle fasi

²⁷ La definizione è tratta dall’art. 7, comma 1, legge toscana, ma in modo quasi identico dispone l’art. 7, comma 1, legge pugliese, il quale al comma 2 precisa che la procedura del dibattito pubblico è «tesa al confronto pubblico e alla informazione di tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione» individuati dall’art. 3, comma 1, della legge medesima.

²⁸ Nel silenzio del d.lgs. n. 50/2016, il d.P.C.M. n. 76/2018 all’art. 2, comma 1, lett. a) definisce sinteticamente il dibattito pubblico quale «processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull’opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o intervento di cui all’Allegato 1»; tuttavia il medesimo d.P.C.M. all’art. 8, comma 2, afferma più diffusamente che esso 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 di cittadini, associazioni, istituzioni».

preliminari di elaborazione di un progetto, opera o intervento quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili²⁹.

La disciplina regionale del dibattito pubblico dettata dalla l.r. Toscana n. 46/2013 e dalla l.r. Puglia n. 28/2017 (quest'ultima nel testo come risultante prima della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018), riguarda soprattutto i seguenti aspetti (sul secondo e sul terzo è intervenuto il giudice delle leggi):

- la struttura (termine generico che preciseremo fra breve) regionale competente riguardo al dibattito pubblico;
- i casi in cui esso è obbligatorio e quelli in cui è facoltativo;
- le opere sulle quali può svolgersi;
- i soggetti che possono parteciparvi;
- il procedimento di effettuazione;
- le conseguenze.

A) Riguardo anzitutto alla struttura regionale competente riguardo al dibattito pubblico, le leggi toscana (artt. 3-6) e pugliese (art. 5) la individuano in quella cui esse attribuiscono una competenza generale sulle tematiche partecipative: in Toscana l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione ed in Puglia l'Ufficio della partecipazione (di seguito denominati in breve Autorità toscana per la partecipazione e Ufficio pugliese della partecipazione) che, pur svolgendo funzioni simili, differiscono riguardo alla configurazione.

L'Autorità toscana per la partecipazione è formata da tre membri nominati dal Consiglio regionale e scelti fra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative: la l.r. n. 46/2013 la definisce «organo indipendente»³⁰ (in analogia con le autorità amministrative indipendenti operanti a livello statale, ma tra queste non rientra

²⁹ Art. 7, comma 2, l.r. toscana e 7, comma 7, legge pugliese, i quali aggiungono che il dibattito pubblico può svolgersi anche in una fase successiva rispetto a quella preliminare, ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva (il dibattito pubblico sarebbe inutile se le scelte fossero già state effettuate).

³⁰ Art. 3, comma 2, legge toscana, come modificato dall'art. 13 l.r. 6 luglio 2020, n. 51 (anzitutto era previsto che i membri dell'Autorità fossero designati dal Consiglio regionale e nominati dal Presidente di quest'ultimo); la definizione è contenuta nel suddetto comma 2.

Inoltre, come osserva M. CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa*, cit., pp. 7-8, la l. n. 46/2013 ha risolto il problema del coordinamento fra l'Autorità per la partecipazione ed il Garante della comunicazione previsto dalla l.r. n. 1/2005.

la Commissione che si citerà nell'immediato prosieguo); invece l'Ufficio pugliese della partecipazione è una unità organizzativa istituita dalla Giunta regionale nell'ambito della propria struttura³¹ quindi assume una configurazione meno garantista rispetto all'Autorità toscana e risulta più simile alla natura della Commissione nazionale per il dibattito pubblico³². B) Riguardo ai casi di obbligatorietà e di facoltatività del dibattito pubblico³³, essi sono individuati dalle leggi regionali in base alla soglia di valore delle opere considerate, come avviene anche nella normativa statale³⁴. La l.r. Toscana n. 46/2013 e la l.r. Puglia n. 28/2017 prevedono che il dibattito pubblico dev'essere effettuato³⁵, quindi è obbligatorio:

- sulle opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a cinquanta milioni di euro;
- sulle previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a cinquanta milioni di euro³⁶.

Inoltre le leggi toscana e pugliese stabiliscono che il dibattito pubblico può essere effettuato, ossia è facoltativo, sulle opere di iniziativa pubblica e privata comportanti investimenti complessivi tra dieci milioni e cinquan-

³¹ Art. 5, comma 1, legge pugliese: tale Ufficio è dunque incardinato nell'esecutivo regionale, così come la Commissione citata in nota seguente è incardinata nell'esecutivo nazionale.

³² La Commissione nazionale è istituita presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti e composta da membri designati per due terzi da esponenti del Governo: art. 22, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 e art. 4 d.P.C.M. n. 76/2018.

³³ Entrambe le leggi considerate prevedono anche casi di esclusione del dibattito pubblico. Esso non si effettua per gli «interventi disposti in via d'urgenza [...] finalizzati all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità» e per gli «interventi di manutenzione ordinaria»: art. 8, comma 4, lettere a) e b), legge toscana e art. 7, comma 4, lettere a) e b), legge pugliese. Al disposto della legge toscana è stata aggiunta una lettera b *bis*) come si illustrerà nell'ultimo paragrafo.

³⁴ A livello statale, l'art. 22, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 demanda ad un d.P.C.M. l'individuazione dei casi di obbligatorietà del dibattito pubblico e l'art. 3 d.P.C.M. n. 76/2018 stabilisce i casi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio (comma 1) e quelli in cui è facoltativo (commi 3 e 4).

³⁵ L'art. 7, comma 2, legge pugliese (prima della sent. n. 235/2018 della Corte costituzionale) aggiungeva «oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale».

³⁶ Art. 8, comma 1, lettere a) e b), legge toscana e art. 7, comma 2, lettere a) e b), legge pugliese.

Inoltre l'art. 8, comma 2, legge toscana, circa le opere di iniziativa privata superiori a 50 milioni di euro, prevede il coinvolgimento del soggetto promotore affinché collabori alla realizzazione del dibattito pubblico anche con un contributo finanziario.

ta milioni di euro che presentino rilevanti profili di interesse regionale³⁷: le due leggi differiscono riguardo all'attivabilità del dibattito in tali casi poiché, mentre la legge pugliese stabilisce che il dibattito pubblico può essere disposto dalla Giunta regionale, più ampiamente la legge toscana prevede che esso può venire disposto dall'Autorità per la partecipazione sia di propria iniziativa sia su richiesta motivata della Giunta regionale, del Consiglio regionale, dagli enti locali interessati alla realizzazione delle opere, dei soggetti che contribuiscono a tale realizzazione o di almeno lo 0,1 per cento dei residenti che abbiano compiuto almeno sedici anni; la legge toscana è significativa perché, oltre a prevedere un elevato numero di richiedenti tra cui anche individui, delinea questi ultimi in modo estensivo ammettendo che possano non essere né cittadini né maggiorenni, a differenza di quanto prevede la normativa statale che esige i requisiti della cittadinanza e della maggiore età³⁸.

C) Riguardo alla natura delle opere su cui il dibattito pubblico deve o può (in base al loro valore) effettuarsi, la l.r. Toscana n. 46/2013 prevede e la l.r. Puglia n. 28/2017 prevedeva – prima della sent. n. 235/2018 della Corte costituzionale – lo svolgimento del dibattito pubblico su alcune tipologie di opere nazionali riguardo a cui la Regione è chiamata ad esprimersi ossia:

- infrastrutture stradali e ferroviarie,
- elettrodotti,
- impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili,
- porti e aeroporti,
- bacini idroelettrici e dighe,
- reti di radiocomunicazione;

³⁷ Cfr. art. 8, comma 3, legge toscana e art. 7, comma 3, legge pugliese, che dispongono anche riguardo all'attivabilità del dibattito pubblico facoltativo (v. prosieguo del testo). Riguardo all'art. 7 della legge pugliese è da segnalare un contrasto fra il comma 2, lett. c) e il comma 3, poiché indicano categorie di opere simili (rispettivamente opere che «comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale» e opere che «comportano investimenti complessivi fra euro 10 milioni ed euro 50 milioni che presentino rilevanti profili di interesse regionale») prevedendo per le une il dibattito pubblico obbligatorio e per le altre quello facoltativo.

³⁸ L'art. 3, comma 3, d.P.C.M. n. 76/2018 elenca tra i possibili richiedenti del dibattito pubblico, «almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento» (lett. d) e «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» (lett. e).

a queste sei tipologie la legge pugliese aggiungeva le trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi³⁹.

Si tratta di opere molto simili a quelle indicate a livello nazionale dal d.P.C.M. n. 76/2018 che elenca dettagliatamente numerose tipologie⁴⁰: la previsione delle opere (oggetto di dibattito pubblico) da parte delle leggi regionali, se poteva ammettersi prima dell'entrata in vigore della normativa statale, risulta inammissibile dopo che quest'ultima è divenuta vigente, in quanto su quelle opere si svolge il dibattito pubblico regolato dal suddetto d.P.C.M., come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza che s'illustrerà nel paragrafo seguente.

D) Riguardo ai soggetti che possono partecipare al dibattito pubblico, la l.r. Toscana n. 46/2013 e la l.r. Puglia n. 28/2017 li identificano nei titolari del più generale diritto alla partecipazione previsto dalle stesse leggi (rispettivamente art. 2 legge toscana e 3 legge pugliese) ossia:

- i cittadini residenti, gli stranieri ed apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato;
- le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato se il responsabile del dibattito pubblico ritenga utile farle intervenire;
- la legge pugliese aggiunge anche le associazioni, imprese, organizzazioni e formazioni sociali interessate⁴¹.

In proposito deve osservarsi che i possibili partecipanti al dibattito pubblico sono individuati con notevole ampiezza poiché risultano tali non

³⁹ Art. 8, comma 5, legge toscana e art. 7, comma 5, legge pugliese. Inoltre l'art. 8, comma 7, e l'art. 9 legge toscana dispongono riguardo al coordinamento fra il dibattito pubblico e la valutazione di impatto ambientale.

⁴⁰ Per agevolare il confronto con le opere previste dalle leggi regionali, si elencano in sintesi (con qualche abbreviazione) le tipologie previste dall'allegato 1 del d.P.C.M.: autostrade e strade extraurbane principali [...]; tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza; aeroporti; porti marittimi commerciali [...]; interventi per la difesa del mare e delle coste; piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi; interporti [...]; elettrodotti aerei; impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole; opere che prevedano o possano prevedere trasferimento d'acqua tra regioni diverse [...]; infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico; impianti insediamenti industriali e infrastrutture energetiche.

⁴¹ Art. 2, comma 1, legge toscana e art. 3, comma 1, legge pugliese: quest'ultimo disposto precisa, a proposito degli individui che lavorano, studiano o soggiornano sul territorio, che può essere utile farli partecipare poiché anche «su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche».

solo i cittadini, come invece è previsto dalla normativa statale⁴², ma anche gli stranieri residenti e altresì individui che non hanno nemmeno il requisito della residenza, ma abitano per vari motivi (di lavoro, studio...) sul territorio interessato all'opera oggetto del dibattito pubblico, nonché addirittura soggetti diversi dalle persone fisiche; quest'ampia previsione tende a realizzare il criterio, che ha acquisito rilevanza negli ultimi tempi, della massima inclusione degli interessati nell'elaborazione delle politiche pubbliche⁴³: invero il principio di inclusione è menzionato dall'art. 1, comma 2, lett. g) della legge toscana e dall'art. 1, comma 4, legge pugliese.

E) Riguardo al procedimento di effettuazione del dibattito pubblico, regolato dettagliatamente dalla normativa statale⁴⁴, la l.r. Toscana n. 46/2013 contiene una disciplina articolata, prevedendo che il dibattito pubblico, sia nei casi in cui è obbligatorio sia in quelli in cui è facoltativo, viene indetto con atto motivato dall'Autorità per la partecipazione il quale:

- stabilisce le modalità e gli strumenti del dibattito pubblico, in modo da assicurare la massima informazione e partecipazione agli interessati e garantire l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza, anche di genere, nell'accesso ai luoghi e ai momenti del dibattito;
- definisce le fasi del dibattito pubblico e ne fissa la durata, che non può superare novanta giorni, con possibilità di una sola proroga per non oltre trenta giorni;
- nomina il responsabile del dibattito pubblico tra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, ma può anche assumere direttamente tale responsabilità.

⁴² L'art. 8, comma 2, d.P.C.M. n. 76/2018 si limita a menzionare, quali partecipanti al dibattito pubblico, i «cittadini» accanto a «associazioni, istituzioni».

⁴³ Sul criterio della massima inclusività scelto dalla legge Toscana del 2013, ma già da quella del 2007, cfr. ad es. V. DE SANTIS, *La nuova legge*, cit., p. 4.

⁴⁴ Ved. artt. 5 ss. d.P.C.M. n. 76/2018. La principale differenza rispetto alle discipline regionali consiste nel fatto che il dibattito pubblico, mentre viene indetto dall'Autorità toscana per la partecipazione e dall'Ufficio pugliese della partecipazione, a livello statale non è indetto dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, bensì è l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore dell'opera che indice il dibattito pubblico (art. 22, comma 3, d.lgs. n. 50/2016) ovvero individua il soggetto titolare del potere di indirlo (art. 5, comma 1, d.P.C.M.); il dibattito pubblico viene poi progettato e gestito dal coordinatore del medesimo (art. 6 d.P.C.M.).

Alla fine del dibattito pubblico il responsabile del medesimo redige un rapporto (il quale «riferisce i contenuti e i risultati del Dibattito Pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo») e lo invia all'Autorità per la partecipazione, che a sua volta lo trasmette alla Giunta e al Consiglio regionale⁴⁵.

La l.r. Puglia n. 28/2017 invece contiene una disciplina più sintetica, stabilendo che l'Ufficio per la partecipazione provvede all'indizione del dibattito pubblico e al suo svolgimento, fissandone il termine ed eventualmente incaricando della gestione un soggetto terzo o figure professionali esperte, anche se responsabile unico del dibattito pubblico resta il dirigente dell'Ufficio⁴⁶.

Entrambe le leggi molto opportunamente prevedono, alla data dell'indizione del dibattito pubblico, la sospensione (obbligatoria in base alla legge toscana, facoltativa secondo la legge pugliese) dell'adozione degli atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico, ciò al fine di non anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito medesimo⁴⁷.

F) Riguardo alle conseguenze del dibattito pubblico sulla decisione finale, a differenza della disciplina statale che è molto generica⁴⁸, le leggi toscana e pugliese dispongono in modo specifico stabilendo che, a conclusione del dibattito pubblico, il soggetto titolare dell'opera sottoposta al dibattito dichiara pubblicamente, motivando in modo adeguato le ragioni della sua scelta, se intende:

- rinunciare al progetto o presentarne formulazioni alternative (quest'ultima espressione sembra confluire nella scelta che segue),
- proporre modifiche al progetto,

⁴⁵ Cfr. artt. 11, comma 1, e 12, commi 1 e 2, legge toscana; sulle attività preliminari all'indizione del dibattito pubblico si veda l'intero art. 10 della medesima. Merita inoltre notare che la legge pugliese menziona il dibattito pubblico con le iniziali maiuscole.

⁴⁶ Ved. l'art. 7, comma 8, legge pugliese.

⁴⁷ V. art. 11, comma 2, legge toscana e art. 7, comma 9, legge pugliese.

⁴⁸ L'art. 22, comma 4, d. lgs. n. 50/2016 si limita a stabilire che gli esiti del dibattito pubblico sono valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e discussi in conferenza di servizi e l'art. 9, comma 4, d.P.C.M. n. 76/2018 si limita a stabilire che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore tiene conto del dossier conclusivo del dibattito: però non sono precisati i diversi esiti, come invece prevedono le leggi regionali.

– confermare il progetto su cui si è svolto il dibattito pubblico⁴⁹. Il responsabile dell'opera quindi deve tener conto delle risultanze del dibattito pubblico, a seguito del quale possono prospettarsi tre ipotesi: la rinuncia a realizzare il progetto, a causa della netta contrarietà espressa nel dibattito pubblico; all'inverso, la volontà di realizzarlo così come presentato, quale che sia l'orientamento emerso dal dibattito pubblico; o ancora, ipotesi intermedia fra le due precedenti, la disponibilità a modificare il progetto accogliendo i suggerimenti formulati durante il dibattito pubblico; in ogni caso egli dovrà indicare i motivi della sua scelta, ma l'obbligo di motivazione è incisivo soprattutto nell'ipotesi in cui, a fronte di un orientamento contrario emerso dal dibattito pubblico, il responsabile dichiara la volontà di confermare il progetto senza modifiche.

4. La sentenza della Corte cost. n. 235/2018 sulla legge pugliese

Sulla disciplina regionale riguardante il dibattito pubblico è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 9 ottobre-14 dicembre 2018, n. 235, in cui per la prima volta il giudice delle leggi si pronuncia su questo innovativo istituto, definendolo «prezioso strumento della democrazia partecipativa»⁵⁰; la sentenza cita anche la definizione del dibattito pubblico contenuta nel parere del Consiglio di Stato n. 855/2016: «strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto»⁵¹.

Mentre sulla l.r. Toscana n. 46/2013 la Corte costituzionale non ha avuto modo di pronunciarsi perché la legge non era stata portata al suo giudizio, la medesima Corte è intervenuta su alcune disposizioni dell'art.

⁴⁹ Cfr. artt. 12, comma 3, legge toscana (che per l'esattezza prevede: entro novanta giorni dalla pubblicazione del rapporto conclusivo del responsabile del dibattito pubblico) e 7, comma 12, legge pugliese.

⁵⁰ Citazione tratta dal punto 6.1 del Considerato in diritto, ove la Corte afferma altresì che il dibattito pubblico risulta una «fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione»; proprio per l'importanza di tale istituto si devono «evitare abusi e arbitrarie ripetizioni [...] con riferimento ai diversi piani [...] statale e regionale».

⁵¹ Si tratta del parere sullo schema di regolamento attuativo del codice degli appalti: la citazione è riportata dalla sentenza della Corte costituzionale nel punto citato in nota precedente.

7 l.r. Puglia n. 28/2017, a seguito di ricorso governativo del settembre 2017, con la sentenza suddetta, che ha dichiarato:

- l'infondatezza della questione di costituzionalità del comma 12, elencante le decisioni assunte alla fine del dibattito pubblico⁵²;
- l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 5 elencante, quale oggetto del dibattito pubblico regionale, le «tipologie di opere nazionali» in ordine a cui la Regione è chiamata ad esprimersi⁵³, nonché del comma 2 nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali⁵⁴.

La dichiarazione d'infondatezza si basa sul presupposto che il comma 12 venga riferito esclusivamente «alle ipotesi in cui si tratti di un'opera pubblica regionale»⁵⁵: rispetto a queste possono aversi gli esiti illustrati nel suddetto comma.

La declaratoria di incostituzionalità, con cui vengono caducate in tutto o in parte le disposizioni ove la legge pugliese fa riferimento ad opere nazionali o ad ipotesi previste dalla normativa nazionale, si fonda sul contrasto con due disposti costituzionali – sebbene il ricorso avesse evocato anche altri parametri cioè l'art. 117, secondo comma, lett. m) e l'art. 117, terzo comma, Cost. – ossia sulla violazione degli artt. 118 e 97 Cost.: le previsioni dichiarate incostituzionali, ammettendo il dibattito pubblico regionale su opere anche di rilevanza statale, violano l'art. 118, primo comma, Cost. perché interferiscono con l'attività amministrativa dello Stato e, introducendo ingiustificati aggravamenti procedurali, contrastano con l'art. 97, primo comma, Cost. in quanto non rispettano il principio di buon andamento dell'amministrazione⁵⁶.

La sentenza n. 235/2018 nel complesso è condivisibile poiché, dopo l'entrata in vigore del regolamento disciplinante il dibattito pubblico a livello statale ossia il d.P.C.M. n. 76/2018, i dibattiti pubblici su opere di rilevanza (anche) nazionale devono essere svolti con la disciplina prevista

⁵² Ved. il testo relativo a nt. 49.

⁵³ Cfr. il testo relativo a nt. 39.

⁵⁴ Ved. quanto riportato in nt. 35.

⁵⁵ Citazione tratta dal punto 9 del Considerato in diritto.

⁵⁶ Cfr. rispettivamente punti 4 e 5, 6 e 7 del Considerato in diritto.

da tale regolamento; peraltro le due dichiarazioni d'illegittimità costituzionale contenute nella suddetta sentenza meritano una distinta disamina. La caducazione del comma 2 dell'art. 7 della legge pugliese limitatamente all'inciso «oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale» mira ad espungere da tale comma ogni riferimento ad opere nazionali, in modo che esso – a seguito dell'intervento della Corte – preveda solo le opere assoggettabili a dibattito pubblico regionale.

Peraltro merita rilevare che il legislatore pugliese, nel presupposto della riferibilità del dibattito pubblico regionale anche alle ipotesi previste dalla normativa nazionale⁵⁷, ha (nel 2017) inserito una clausola di armonizzazione con la (futura) disciplina statale (poi dettata dal d.P.C.M. del 2018): il comma 6 dell'art. 7 stabilisce infatti che per le opere di cui al comma 2 nonché 3 il dibattito pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla normativa statale, anche in deroga a quanto previsto dalla legge pugliese; tale comma 6, il quale risulta strettamente connesso con il suddetto presupposto, non è stato impugnato dal ricorso governativo né dichiarato incostituzionale dal giudice delle leggi⁵⁸.

La caducazione dell'intero comma 5 dell'art. 7 della legge pugliese tende ad eliminare tutto l'elenco delle opere nazionali su cui esso prevede lo svolgimento del dibattito pubblico regionale, posto che quest'ultimo deve svolgersi solo su opere di rilievo regionale.

Peraltro può osservarsi che l'intervento della Corte costituzionale determina un vuoto di disciplina in quanto nella legge regionale viene a mancare la determinazione delle tipologie di opere su cui può svolgersi il dibattito pubblico regionale, mentre i precedenti commi 2 e 3 fissano le soglie di valore delle opere: dalla lettura del disposto pugliese come risultante a seguito dell'intervento della Corte si evince l'indicazione quantitativa (ad es. opere comportanti investimenti fino a cinquanta milioni di euro) senza l'indicazione qualitativa (ad es. infrastruttura stradale).

⁵⁷ Il legislatore pugliese forse prospettava l'ipotesi che in base alla legge regionale venisse svolto un dibattito pubblico riferito anche ad opere nazionali, prima dell'entrata in vigore della disciplina statale su questo istituto: per il vero in Puglia non si è svolto alcun dibattito pubblico e la disciplina statale è intervenuta solo un anno dopo la legge di tale Regione.

⁵⁸ Invero l'art. 7, comma 6, legge pugliese era stato evocato nella memoria della Regione resistente, come ricordato dalla Corte nel punto 3 del Ritenuto in fatto.

In sintesi la sent. n. 235/2018, escludendo nettamente che il dibattito pubblico regionale possa riferirsi ad opere di rilevanza statale, contiene un monito implicito alle Regioni, in cui è in corso la procedura di approvazione di leggi volte ad introdurre tale istituto, affinché esse lo disciplinino soltanto riguardo ad opere di rilievo regionale⁵⁹.

Nella sentenza in esame la Corte costituzionale, pur affermando la prevalenza della disciplina statale sul dibattito pubblico, tende comunque ad assicurare il pieno rispetto del principio partecipativo: invero, come sottolinea il giudice delle leggi, tale disciplina garantisce che per ogni opera di cui si progetta la realizzazione «vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale [...] possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale»⁶⁰; invero l'art. 8, comma 2, del d.P.C.M. n. 76/2018 prevede che il dibattito consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati.

5. Il risvolto problematico della sent. n. 235/2018 in relazione alla legge toscana e la modifica di quest'ultima

La sent. n. 235/2018 riguarda esclusivamente la l.r. Puglia n. 28/2017 impugnata, ma a seguito di tale sentenza viene a determinarsi una situazione problematica in rapporto alla l.r. Toscana n. 46/2013 e precisamente⁶¹ il comma 5 dell'art. 7 della legge pugliese, dichiarato incostituzionale, conteneva una previsione quasi identica a quella, tuttora vigente, contenuta nel comma 5 dell'art. 8 della legge toscana cioè un elenco di «tipologie di opere nazionali per le quali la Regione» è «chiamata ad esprimersi»⁶².

⁵⁹ I progetti di legge regionali citati in nt 18, salvo quelli lombardo e sardo, contengono una disposizione molto simile all'art. 7, comma 5, legge pugliese: art. 8, comma 5, p.d.l. piemontese; art. 6, comma 8, p.d.l. ligure e art. 12, comma 5, p.d.l. abruzzese.

⁶⁰ Citazione tratta dal punto 4 del Considerato in diritto, che continua: il dibattito pubblico, «per come strutturato, è fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni e istituzioni di ogni livello».

⁶¹ Invece la legge toscana non contiene un disposto simile a quello della legge pugliese menzionato in nt. 35.

⁶² Cfr. il testo relativo a nt. 39 ove si riporta che entrambe le leggi toscana e pugliese elencano sei tipologie; nella legge pugliese compare in più una settima tipologia rilevante per la Puglia cioè le trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi.

Emerge dunque una violazione del principio di uguaglianza costituzionalmente sancito, come afferma un commento alla sentenza⁶³ e come prospettava la memoria della Regione resistente⁶⁴; per evitare la suddetta violazione, il disposto legislativo toscano meriterebbe anch'esso una declaratoria di illegittimità costituzionale⁶⁵.

Tuttavia la instaurazione del giudizio di costituzionalità risulta problematica: l'art. 8, comma 5, legge toscana, a suo tempo non impugnato con ricorso governativo perché nel 2013 il dibattito pubblico non era ancora stato introdotto a livello statale, ora potrebbe essere sottoposto al giudizio della Corte non in via principale, in quanto è ampiamente scaduto il termine per l'impugnazione sancito dall'art. 127 Cost. (sessanta giorni dalla pubblicazione della legge sul Bollettino ufficiale regionale), bensì solo in via incidentale, che però è disagiata da seguire; invero il giudice costituzionale – questa sarebbe stata la modalità più semplice – avrebbe potuto, nel giudizio sulla legge pugliese, sollevare davanti a se stesso la questione di costituzionalità del disposto della legge toscana, tuttavia la Corte non ha effettuato tale autorimessione.

Per ovviare alla suddetta situazione problematica, il legislatore della Toscana è intervenuto, poco tempo dopo la sentenza della Corte costituzionale, approvando la l.r. 7 gennaio 2019, n. 3: essa apporta modifi-

⁶³ Così M. TROISI, *La legge pugliese*, cit., p. 880-1, che afferma: «tanto le definizioni, quanto il campo di applicazione» del dibattito pubblico regolato dalla legge toscana «sono normati in maniera praticamente identica» alla legge pugliese; la scelta del ricorrente di impugnare quest'ultima «da un lato lascia perplessi per la diversità di atteggiamento nei confronti dell'omologa legge toscana, dall'altro lato parrebbe inserirsi in una tesi definita "sovranista" dalla dottrina» in base a cui le amministrazioni statali tendono ad estromettere le Regioni specialmente in materia di idrocarburi.

⁶⁴ Come riferisce il punto 3 del Ritenuto in fatto della sentenza esaminata: la memoria della Regione Puglia cita la legge toscana ed evoca il «rischio di disparità di trattamento sul territorio nazionale»; invece nel Considerato in diritto della medesima sentenza il giudice costituzionale non cita mai la l.r. Tosc. n. 46/2013.

⁶⁵ Peraltro la Corte, se dichiarasse incostituzionale il comma 5 dell'art. 8 della legge toscana, dovrebbe effettuare anche una dichiarazione di illegittimità costituzionale conseguenziale del comma 6 lett. a) del medesimo articolo – in base al quale per le opere di cui al comma 5 il dibattito pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga alla legge toscana –: invero se fosse caducato il comma 5, dovrebbe esserlo anche il comma 6. Si noti inoltre che il comma 6 lett. a) dell'art. 8 della legge toscana contiene una disposizione simile al comma 6 dell'art. 7 della legge pugliese menzionato nel testo relativo a nt. 58.

che alla legge del 2013, in particolare⁶⁶ l'art. 18 l.r. n. 3/2019 ha inserito nell'art. 8, comma 4, l.r. 46/2013 (comma elencante i casi di esclusione del dibattito pubblico) una lettera *b bis*) in base a cui il dibattito pubblico non si effettua «per le opere nazionali di cui al comma 5» (elencante le tipologie di opere) «quando il regolamento» emanato con il d.P.C.M. n. 76/2018 (che disciplina il medesimo istituto a livello statale) «prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato»⁶⁷; a prima vista, l'intervento del legislatore toscano è lodevole, ma ad un più approfondito esame può notarsi che rimane il problema di individuare concretamente i casi in cui si svolge il dibattito pubblico nazionale e le ipotesi in cui può svolgersi quello regionale.

La modifica compiuta dalla legge toscana n. 3/2019 (non impugnata in via principale) non sembra inoltre del tutto perspicua poiché lascia intatto l'elenco del comma 5 della legge toscana, uguale a quello della disposizione pugliese dichiarata incostituzionale: invece sarebbe stato preferibile modificare il comma 5 dell'art. 8 della legge Tosc. n. 46/2013 nel senso di menzionare le opere non di rilevanza nazionale per le quali si può effettuare il dibattito pubblico regionale.

La evidente, benché non dichiarata, incostituzionalità dell'art. 8, comma 5, legge toscana è suscettibile di produrre qualche riflesso anche relativamente ai dibattiti pubblici finora svoltisi in Toscana; quello sulla riquilificazione del porto di Livorno, indetto in tale Regione nel 2015 – quindi prima che intervenissero la disciplina statale (d.lgs. n. 50/2016 e d.P.C.M. n. 76/2018) nonché la sent. Corte cost. n. 235/2018 –, riguardava una tipologia di opera nazionale elencata sia nella lett. d) del suddetto disposto («porti») sia nell'allegato al d.P.C.M. n. 76/2018 («porti marittimi») e avente un costo ben più alto di entrambe le soglie di valore previste dalla legge toscana e dal d.P.C.M.: è da ritenersi che, come conseguenza indiretta della sentenza della Corte, attualmente non sarebbe più ammissibile svolgere il suddetto dibattito pubblico regionale perché

⁶⁶ Inoltre l'art. 17 l. Tosc. n. 3/2019 ha modificato il preambolo della l.r. n. 46/2013 inserendo in esso, tra i «visti», la menzione del d.P.C.M. n. 76/2018.

⁶⁷ La l.r. Tosc. n. 3/2019 cita il d.P.C.M. n. 76/2018 anche nel preambolo della medesima: il Considerato n. 6 effettua un confronto tra la disciplina contenuta nel suddetto d.P.C.M. e quella dettata dalla l.r. Tosc. n. 46/2013 concludendo che è «necessario evitare la duplicazione di processi partecipativi su uno stesso oggetto».

sull'opera in questione dovrebbe svolgersi il dibattito pubblico regolato dalla normativa nazionale.

Anche con riguardo alla legge toscana, oltre che a quella pugliese, la vigenza della disciplina statale comporta una marginalizzazione del dibattito pubblico regionale, che risulterebbe effettuabile soltanto sulle opere di rilevanza circoscritta al territorio della Regione.

Dunque l'entrata in vigore della disciplina statale sul dibattito pubblico determina significative conseguenze sulle discipline regionali del medesimo istituto nelle Regioni che hanno già legiferato in argomento: la dichiarazione di incostituzionalità, riguardo alla legge della Puglia; la necessità di modifica legislativa delle previsioni difformi da quelle statali, relativamente alla legge della Toscana.

Conclusivamente può rilevarsi come la prospettiva multilivello, che emerge quando uno stesso fenomeno viene regolato a diversi livelli istituzionali, da un lato comporti inevitabilmente una tendenziale prevalenza della regolazione del livello superiore rispetto a quella dell'inferiore, ma dall'altro richieda un'armonizzazione tra le discipline dei vari livelli: siffatta armonizzazione però dovrebbe essere effettuata non tanto in sede giurisdizionale a seguito di contenzioso (impugnazioni davanti alla Corte costituzionale e conseguenti dichiarazioni d'incostituzionalità, come nel caso della legge pugliese illustrato nel paragrafo che precede), quanto piuttosto in sede normativa, con modifiche di tali disposizioni da parte dei livelli istituzionali interessati⁶⁸; per il vero si pone poi il problema dell'adeguatezza delle modifiche, emblematicamente evidenziato dalla vicenda della disciplina contenuta nella legge toscana sul dibattito pubblico.

⁶⁸ In questa prospettiva sembra possa condividersi la tesi di chi ritiene che l'impugnazione della legge pugliese da parte del Governo «dovrebbe rappresentare più un incidente di percorso che l'inaugurazione» di un rapporto conflittuale tra Stato e Regioni: M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *federalismi.it*, 7, 2018, p. 30.