

Il principio di partecipazione nella sfida della sostenibilità territoriale: italia e francia a confronto

di Pier Marco Rosa Salva

Abstract: La comparazione giuridica ha rivestito un ruolo chiave nello sviluppo del principio di partecipazione, allargandone l'applicazione a molti campi dell'azione pubblica. Essa appare divenire strumento chiave per il giurista che aspira ad affrontare le complesse sfide del futuro, tra cui quella fondamentale e delicata dello sviluppo sostenibile dei territori. La localizzazione di opere pubbliche, il recupero delle aree degradate e, più generalmente, il ripensamento dell'uso di ogni ambito urbano ed extraurbano, richiede la creazione di nuovi istituti e l'innovazione dei precedenti, in una logica più partecipata. Il fine del contributo è quello di verificare, attraverso un esame delle dinamiche partecipative in Italia e in Francia, come la comparazione fornisca un apporto nella ricerca di nuove soluzioni giuridiche, anche in termini di modelli di governance.

Keywords: Comparative Administrative law; Principle of Participation; Sustainability; Territorial Governance; European Administrative Law

1799

1. Complessità e comparazione nella sfida della sostenibilità

L'amministrazione pubblica si trova ad operare in contesti territoriali caratterizzati da una crescente complessità e da un'accelerazione costante delle dinamiche socioeconomiche, che pongono sfide inedite sollecitando anche il giurista a innovare il proprio approccio scientifico nel tentativo di individuare nuove soluzioni capaci di farvi fronte. La sintesi degli interessi che si manifestano in una data comunità diventa sempre più delicata, dipendendo spesso non solo dalle scelte della corrispondente istituzione, secondo la logica classica della rappresentanza che esaurisce in sé ogni decisione, bensì dall'interazione con altre istituzioni e, in particolare, con i portatori di interessi privati, singoli, collettivi o diffusi¹. Si tratta di uno scenario che pone l'amministrazione davanti a quello che viene definito il

¹ Si v. sul punto E. D'Orlando, *L'ente sistema come risposta alla complessità*, in M. Degni (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020, Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, Roma, 2020, 30-32, e Id., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per Regioni ed Enti Locali?*, Udine, 2018. Cfr. anche M. Cammelli, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale*, in R. Bin, L. Coen (a cura di), *Poteri pubblici e sviluppo economico locale*, Padova, 2009, 26 ss.

dilemma della complessità², imponendole di operare in sistemi compositi³, dove è necessario scomporre i conflitti e ricomporre secondo nuovi schemi e finalità tutti gli interessi in gioco.

In questo contesto, un importante strumento sempre più spesso invocato dallo studioso interessato ad affrontare le sfide della complessità risulta essere la comparazione giuridica⁴. Essa, come emerge dagli studi più recenti⁵, non solo ha svolto sin dalle origini del diritto amministrativo un ruolo centrale nell'avviare una dinamica circolare dei formanti che ha portato nel tempo allo sviluppo in Europa (e non solo) di principi comuni agli Stati membri⁶, espressione ormai di uno statuto costituzionale della pubblica amministrazione trasversale ai vari ordinamenti giuridici⁷, ma appare oggi imprescindibile per lo studio anche critico delle problematiche complesse del mondo attuale⁸. Studio che, attraverso un approccio sempre più

² A.F. De Toni, G. De Zan, *Il dilemma della complessità*, Venezia, Marsilio, 2015.

³ Sulla complessità si v. M. Mitchell, *Complexity. A guided tour*, Oxford, 2009; E. Morin, *Restricted complexity General Complexity*, su <http://cogprints.org/5217/1/morin.pdf> e Id., *Le vie della complessità*, in G. Bocchi, M. Ceruti (a cura di), *La sfida della complessità*, Milano, 2007, 49 ss. Si v. anche A.F. De Toni, L. Comello, *Viaggio nella complessità*, Venezia, 2011, e Id., *Prede o ragni? Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, Torino, 2005. Sul vasto tema della complessità giuridica si rinvia infine ad A. Falzea, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano, 2007.

⁴ Come evidenziato da G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 5 ss., il ricorso alla comparazione è infatti fondamentale non solo alla luce dell'intensificarsi dei rapporti tra le diverse aree geografiche e del diffondersi di processi di collaborazione e integrazioni fra ordinamenti, ma evidentemente, nella prospettiva funzionalista, anche per l'approfondimento di problemi che tendono a presentarsi spesso come comuni, come avviene prevalentemente per quelli ambientali. Sul rapporto tra comparazione e complessità si v. anche G. Guerra, *La complessità e lo strumentario del comparatista. Alcuni esempi dal diritto delle tecnologie*, in *DPCE*, 2020, 4, 831 ss.

⁵ Si v. M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2019, 11 ss.

⁶ Si v. G. de Vergottini, *Op. cit.*, 7 ss., ove si sottolinea come ormai si assiste a un'accelerazione di un processo di diffusione di soluzioni, idee ed istituti, che porta a una convergenza tra ordinamenti particolarmente evidente nel campo dei diritti fondamentali (v. anche *ibidem*, 10 ss. e 61 ss.).

⁷ Si v. E. D'Orlando, *Lo statuto costituzionale della Pubblica Amministrazione*, Padova, 2013.

⁸ Cfr. G. de Vergottini, *Op. cit.*, 20 ss. (in particolare 31 ss.) e R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, 2020, 24 (ma si v. anche la nota seguente), i quali evidenziano come la comparazione non solo consenta una maggiore conoscenza e una verifica critica dei risultati già raggiunti, ma divenga fondamentale nell'elaborazione di nuovi progetti di legge, ove il ricorso all'argomento giuridico-comparatistico diviene sempre più frequente. Cfr. anche G. Bognetti, *L'oggetto e il metodo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 6 ss. Sul metodo si v. altresì G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Torino, 1994; G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986.

multidisciplinare⁹, è volto a trovare soluzioni a problemi comuni (o simili) ai vari ordinamenti europei¹⁰, i quali li affrontano relazionandosi inevitabilmente tra loro in maniera sempre più evidente e costante. E questo, in particolare, nell'ambito di una delle sfide chiave e più complesse che la società si trova ad affrontare, qual è quella della sostenibilità, che interessa trasversalmente, nel concreto, ogni realtà territoriale, piccola o grande che sia.

In ogni specifico contesto si manifestano, infatti, le criticità legate all'esercizio di un potere decisionale discrezionale, come quello di governo del territorio, che negli ultimi anni si sta riorientando secondo nuove logiche, nell'ambito delle quali un ruolo di primo piano viene ad assumere il principio di partecipazione, il cui sviluppo rappresenta già di per sé l'esito di un'applicazione del metodo comparativo nel diritto amministrativo, tale da renderlo declinazione fondamentale di quel diritto comune ad una buona amministrazione espresso dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La partecipazione diviene strumento invocato per supplire alla crisi o comunque all'insufficienza del rapporto rappresentativo, in un mondo che ha ormai rotto le dinamiche tradizionali, richiedendo sempre più attenti e delicati bilanciamenti tra l'insieme degli interessi pubblici e privati di volta in volta in gioco nei singoli ambiti territoriali di intervento.

Il fine del presente contributo è quello di verificare se e in che misura la comparazione giuridica costituisca uno strumento utile per il giurista impegnato nella ricerca di soluzioni per far fronte alla complessa e trasversale sfida della sostenibilità, nell'ambito di uno *ius publicum europaeum* fondato non solo sui medesimi principi, ma ormai anche su un avvicinamento di discipline e istituti giuridici¹¹. In tale prospettiva, dopo una breve ricostruzione del ruolo che viene attribuito alla comparazione nello sviluppo del diritto amministrativo e delle dinamiche partecipative (par. 2), si indagheranno le relazioni che sin dalle origini hanno interessato l'ordinamento italiano e quello francese, entrambi di tradizione continentale

⁹ Sui rapporti tra comparazione e scienza della complessità si v. R. Scarciglia, *Scienza della complessità e comparazione giuridica nell'età dell'asimmetria*, in *DPCE.*, 2019, num. spec., 701 ss., il quale evidenzia come il diritto sia una componente di quella scienza della complessità caratterizzata da un ampio pluralismo metodologico.

¹⁰ Sulle varie funzioni della comparazione ci si limita a rinviare, nell'ambito della vastissima letteratura in merito, a G. de Vergottini, *Op. cit.*, 17 ss.; R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, cit., e *Diritto amministrativo comparato*, cit., 23 ss.; R. Sacco, P. Rossi, *Introduzione al diritto comparato*, in R. Sacco (diretto da), *Trattato di diritto comparato*, Milanofiori Assago, 2019, 3 ss. A. Guarnieri, *Lineamenti di diritto comparato*, Milanofiori Assago, 2016, 48 ss.; K. Zweigert, H. Kötz, *Introduzione al diritto comparato. Vol 1. Principi fondamentali*, Milano, 1998, 18 ss.

¹¹ La questione della convergenza dei diritti amministrativi verso un modello europeo è stata posta tra i primi da S. Cassese, *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?*, in *Riv.trim. dir. publ.*, 2016, 463 ss.

e storicamente legati tra loro da una marcata interazione, nel percorso che sta portando a un'applicazione sempre più estesa degli istituti di coinvolgimento dei cittadini nell'esercizio delle funzioni amministrative che incidono sulla gestione e sull'utilizzo del territorio, nel tentativo di introdurre nuovi modelli di *governance* sostenibile (par. 3). In particolare, sarà ricercato il contributo della comparazione nell'introduzione di istituti partecipativi nelle principali tappe di questo percorso, dapprima nel diritto ambientale (par. 4), poi nei procedimenti di localizzazione e realizzazione dei grandi interventi infrastrutturali (par. 5) e, infine, più generalmente nella funzione di governo del territorio (par. 6), per comprendere quale possa dunque essere il suo ruolo rispetto alla sfida della transizione ecologica oggetto, obiettivo trasversale delle prossime politiche pubbliche¹².

2. La comparazione nel diritto amministrativo e lo sviluppo del principio di partecipazione

La tradizionale premessa da cui muovevano i manuali è data dallo sviluppo strettamente nazionale¹³ e in epoca moderna del diritto amministrativo¹⁴, secondo dinamiche per lo più impermeabili alle influenze esterne, salvo che per quanto riguarda alcune coordinate originarie tratte da quelli che sono identificati, secondo classificazioni differenti, come i grandi modelli di riferimento¹⁵.

¹² Ci si richiama qui alla recente ridenominazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero della transizione ecologica, disposta con d.l. 22/2021, che peraltro riprende proprio la definizione del corrispondente *Ministère de la transition écologique* del Governo francese, così ridenominato nel 2002 con il *Décret du 6 juillet 2020 relatif à la composition du Gouvernement*. Il *Ministère* era già stato denominato *de l'Écologie et du Développement durable* nel 2007, poi nel 2017 come *Ministère de la Transition écologique et solidaire*.

¹³ Si tratta di un'idea che – come si vedrà – è però generalmente in corso di revisione, come recentemente evidenziato anche da G. della Cananea, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli, 2019, il quale identifica un nucleo comune di principi sui quali si è fondata l'evoluzione dei vari sistemi di diritto amministrativo, pur differenziata, già a partire dall'ultimo ventennio del XIX secolo.

¹⁴ Tra la letteratura recentissima si v. R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 3 ss. Si v. altresì B. Sordi, *Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe*, in S. Rose-Ackerman, H.R. Luce, P. L. Lindseth, *Comparative administrative law*, Cheltenham, 2019, 23 ss. Si v. altresì il celebre L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2004, 277 ss. Cfr. N. Ghose, *Comparative administrative law*, Calcutta, 1919, 1.

¹⁵ In questo senso ci si riferisce principalmente alla distinzione tra il modello francese (per alcuni anche franco-tedesco) e quello anglosassone, su cui si veda S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II. Milano, 2003, 1 ss. e ora in S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010. Ma, come anche recentemente evidenziato da attenta dottrina, tra gli altri sistemi che hanno influenzato lo sviluppo dei diritti amministrativi

Ma pur se si registra, nell'analisi dottrinale, quello che è stato definito una sorta di «ritardo storico»¹⁶ rispetto al diritto privato, l'attenzione per altri ordinamenti non è un fenomeno nuovo nello studio dell'amministrazione e del suo diritto¹⁷. Si pensi che già Tocqueville evidenziava come fosse necessario studiare gli altri ordinamenti per comprendere meglio il proprio¹⁸. Se, infatti, nel diritto privato è dato ravvisare sin dal XVI secolo un dialogo tra esperienze giuridiche, basato su un'attività dei pratici¹⁹, non si possono ignorare tracce di un dialogo anche nel diritto pubblico²⁰ e, in particolare, in quello amministrativo, sebbene prevalentemente tacito e silenzioso ma tale, comunque, da avviare alcune prime dinamiche di imitazione, adattamento²¹ e poi di convergenza tra sistemi diversi²². Si trattava di un *silent-borrowing* svolto prevalentemente da pratici e dalle corti, che nelle loro decisioni citavano anche decisioni di altri Stati²³ e che ha portato a sviluppi paralleli, processi di imitazione e

vi sono quello tedesco (cfr. G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020, 39 ss.) nonché quello austriaco (cfr. G. della Cananea, *Op. cit.*, 34). A riguardo si v. anche R. Scarciglia, *Op. ult. cit.*, 16 ss.

¹⁶ Come sottolineato da ultimo da G. Napolitano, *Op. ult. cit.*, 1, che imputa tale ritardo alla prevalenza dell'ideologia liberale nella seconda metà del XIX secolo e alla percezione del diritto amministrativo come minaccia per libertà politiche e autonomia individuale.

¹⁷ G. della Cananea, *Op. cit.*, 37 ss.

¹⁸ Cfr. A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856, trad. it. *L'antico regime e la rivoluzione*, Torino, 1989, 66, laddove evidenzia come «chi infatti abbia studiato e visto soltanto la Francia non capisce mai niente, se mi è lecito dirlo, della Rivoluzione francese».

¹⁹ In questi termini G. Gorla, *Prolegomeni ad una storia del diritto comparato (e postilla)*, Relazione al Colloquio dell'Associazione italiana di diritto comparato del 25-27 maggio 1979, in Id., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, 1981, 875 ss. e Id., *Un centro di studi storico comparativi sul «diritto comune europeo»*, in Id., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, 1981, 901 ss.

²⁰ G. de Vergottini, *Op. cit.*, 8, ove si evidenzia come il processo di diffusione oggi in atto e sempre più veloce in realtà, è sempre esistito nei rapporti fra ordinamenti, in particolare in termini di disseminazione di principi e regole. Si v. anche i riferimenti di R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, cit., 18 ss. e di G. della Cananea, *Op. cit.*, 38 ss.

²¹ Si pensi alla nota e profonda influenza esercitata dal sistema di diritto amministrativo francese sulla costruzione giuridico-istituzionale di molti paesi dell'Europa continentale, sulla quale si v. tra gli ultimi G. Napolitano, *Op. cit.*, 41 ss.

²² In questo senso M. D'Alberti, *Op. ult. cit.*, 10, il quale identifica in tali preliminari dinamiche circolari una «precoce comparazione» per lo più forense, nonché R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 4 ss.

²³ S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo*, cit., 10 ss., ha evidenziato come non vi fossero mondi separati, ma dialoghi continui, con scambi di istituti, «per cui le contaminazioni sono la regola», cosicché, in realtà, anche i due modelli opposti, francese ed inglese, «possono essere considerati anche come parti di un insieme, che si forma per l'azione convergenze di esigenze comuni e di scambi reciproci [...]» nonché per «l'azione divergente di differenze, contrasti e contrapposizioni». Anche M.P. Chiti, *Diritto amministrativo comparato*, in *Dig. disc. publ.*, V, Torino, 1990, 207-208, ha evidenziato come in

ibridazione²⁴. Esse rappresentano il veicolo di primissime dinamiche circolari (o comunque di attenzione per gli altri ordinamenti), che si manifestano poi progressivamente, seppur lentamente, anche nella dottrina, a partire dal trattato di A. Batbie²⁵ o dal *Comparative Administrative Law* di F.J. Goodnow del 1893²⁶, i quali operano le prime analisi comparate e organiche dei principali sistemi amministrativi dell'epoca. Ma si tratta di casi isolati in un momento in cui la scienza giuridica è più attenta a consolidare le istituzioni statali, soprattutto negli ordinamenti ove l'unificazione è stata raggiunta più tardi. Salvi, infatti, i primi studi svolti con riferimento a determinate materie, come la giustizia e la responsabilità, dai primi autori come de Toqueville, Dicey e Hariou, la comparazione trova maggior fortuna quando il diritto amministrativo diviene lo strumento per proteggere le situazioni giuridiche dei singoli e, in particolare, tramite la diffusione – pur con tutte le note differenze tra i vari ordinamenti – di un sindacato giurisdizionale specializzato²⁷. Ma è a seguito della Seconda guerra mondiale che si sviluppano maggiori dinamiche che portano gli ordinamenti a influenzarsi tra loro, tant'è che J. Rivero, nel suo *Cour de droit administratif comparé (1954-1955)*, riconosce come ormai il ricorso al metodo comparato si imponga anche allo studioso del diritto amministrativo²⁸, sebbene in un contesto nel quale la comparazione dottrinale resta poco sviluppata. Aumenta il *cross-fertilization* di istituti giuridici e cresce la scienza

particolare nella prima metà del XIX secolo, durante la formazione dello Stato di diritto e del diritto amministrativo, vi fosse un'apertura e un'interazione tra gli ordinamenti, venuta poi meno nella seconda metà del medesimo secolo sotto la pressione del positivismo giuridico.

²⁴ Cfr. G. della Cananea, *Op. cit.*, 233; J. Rivero, *Vers un droit commun européen: nouvelles perspectives en droit administratif*, in: M. Cappelletti (a cura di), *Nouvelles perspectives du droit commun de l'Europe*, Firenze-Bruxelles, 1978, 400.

²⁵ A. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif contenant l'examen de la doctrine et de la jurisprudence: ontenant l'examen de la doctrine et de la jurisprudence, la comparaison de notre législation avec les principales lois politiques et administratives de l'Angleterre, des États-Unis, de la Belgique, de la Hollande, des principaux états de l'Allemagne et de l'Espagne; la comparaison de nos institutions actuelles avec celles de la remaniée et mise au courant de la législation et de la jurisprudence*, Parigi, Vol. I-VIII, 1862-1868.

²⁶ F.J. Goodnow, *Comparative Administrative Law. An analysis of the administrative systems national and local of the United States, England, France and Germany*, New York-London, 1893, che è tra i primi a segnalare l'importanza del metodo comparato per affrontare problemi che risultano comuni alle varie esperienze giuridiche, pur a fronte di differenze in aspetti fondamentali della legislazione dell'epoca.

²⁷ In questo senso si v. G. Napolitano, *Op. cit.*, 3.

²⁸ J. Rivero, *Cour de droit administratif comparé (1954-1955)*, Parigi, 1957, che ha comparato i sistemi di Francia, Germania, Spagna e Inghilterra. In seguito, sarà sempre in Francia G. Braibant, con le sue *Institutions administratives comparées*, Parigi, 1969 e 1986, a pubblicare un'ulteriore indagine comparata sulle istituzioni amministrative, secondo un approccio anche politologico nel quale la comparazione troverà da subito più fortuna rispetto a quanto avvenuto nel campo dell'analisi giuridica. Ma come evidenziato nella nota seguente, la comparazione si sviluppa prima nella scienza amministrativa e solo in seguito nell'ambito della scienza giuridica.

amministrativa comparata²⁹, in particolare nel contesto europeo dove la stessa Corte di Giustizia³⁰ giunge a identificare i principi generali comuni³¹. Lo studio comparato del diritto amministrativo si sviluppa sempre più, portando infine ad ampi studi di comparazione generale, tra tutti quelli a cura di A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europaeum*³², quelli a cura di S. Rose Ackerman, P.L. Linseth e B. Emerson, *Comparative Administrative Law*³³ nonché di P. Cane, H. C. H. Hofmann, E. C. Ip e P.L. Lindseth, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*³⁴. Anche nell'ordinamento italiano il ricorso alla comparazione si

²⁹ Si pensi alle attività del *Comparative Administrative Group* americano che opera dal 1960, nonché ai volumi di F. Heady, *Public administration. A comparative perspective*, New York, 1966, e successive edizioni, nonché H. Puget, *Les administrations administratives étrangères*, Parigi, 1969.

³⁰ Sulle pronunce e sul contributo della Corte di Giustizia si v. R. Scarciglia, *Op. cit.*, 186 ss.; D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione Europea. Argomenti e materiali*, Torino, 2020; J.B. Auby, J.D. De La Rochere, *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, 2014, 467 ss. (in particolare 472); P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali e ed esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 145 ss.; C. Franchini, *European Principles Governing National Administrative Proceedings*, in *Law & Contemporary Problems* 2005, 68, 2, 183 ss.

³¹ Si v. G. della Cananea, *Op. cit.*, 46 ss. Cfr. anche C. Perelman, *Logique juridique* (1976), tr. it., *Logica giuridica, nuova retorica*, Milano, 1979, 123; P. Pescatore, *Le recours dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a des normes déduites de la comparaison des droits des Etats membres*, in *Rev. int. dr. comp.*, 1980, 337 ss.

³² Tra i sette contributi della collana quattro sono infatti sul diritto amministrativo: A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. III, Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Heidelberg 2010; A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. IV, Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, Heidelberg, 2011; A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum, vol. V, Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, Heidelberg 2014; A. von Bogdandy, P. M. Huber, L. Marcusson (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. VII, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, Heidelberg 2019.

³³ S. Rose Ackerman, P.L. Linseth, B. Emerson (a cura di), *Op. cit.*

³⁴ P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, P.L. Lindseth, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2020. I contributi in materia, anche relativi all'evoluzione della comparazione giuridica, sono ormai molti, tra i vari si v.: J. Boughey, *Administrative Law: The Next Frontier for Comparative Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2013, 55 ss.; G. Napolitano, *The Transformations of Comparative Administrative Law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 997 ss. J. Ziller, *Administrations comparées – Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Parigi, 1994.

sviluppa³⁵, in particolare dagli anni Sessanta-Settanta³⁶, sulla spinta dell'integrazione europea, della globalizzazione e di una crescente cooperazione sovranazionale, con il saggio sul *Diritto amministrativo comparato* di M. D'Alberti del 1992³⁷ e con il contributo di S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo* del 2003³⁸, per poi acquisire sempre maggiore attrattività³⁹, specialmente con gli studi sul diritto amministrativo europeo⁴⁰ e il diritto amministrativo globale⁴¹.

³⁵ Alcuni prodromici approcci di studio comparato del diritto amministrativo sono rintracciabili in F. Cammeo, *Il diritto amministrativo degli Stati Uniti d'America*, in *Giur. It.*, 1895, IV, 81; E. Presutti, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, 1899; A. Brunialti, *Il diritto amministrativo italiano e comparato nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1912 e 1914.

³⁶ I precedenti contributi comparati riprendono in particolare, dopo A. Brunialti, *Il diritto amministrativo italiano e comparato nella Scienza e nelle Istituzioni*, Torino, Vol. I-II, 1912-1914, e M.S. Giannini, *Presentazione*, in H.W.R. Wade, *Diritto amministrativo inglese*, Milano, 1969, con gli studi dell'I.S.A.P. a partire dagli anni Sessanta (tra i quali si segnalano i volumi dell'Archivio I.S.A.P.: *La pubblica amministrazione nella Repubblica Federale Tedesca e in Polonia*, Milano, 1965; *Gli studio di diritto amministrativo in Belgio, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Spagna e Svizzera*, Milano, 1965, e *La pubblica amministrazione in Austria*, Milano, 1971) nonché con G. Treves (che peraltro già aveva pubblicato *Lo sviluppo del diritto amministrativo inglese*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1946, 177) e il suo contributo su *La giustizia amministrativa italiana nel contesto europeo*, in *Giur. It.*, 1971, II, 4, 49 ss.; A. Piras (a cura di), *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, Torino, 1971; Aa. Vv., *Il controllo giurisdizionale dell'attività amministrativa in Inghilterra*, Milano, 1983; G. Lombardi, *premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986.

³⁷ Il riferimento è a M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992. Per S. Cassese, che con il suo *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., aveva già sottolineato il ruolo della comparazione, quello di M. D'Alberti è il terzo grande tentativo di comparazione del diritto amministrativo dopo quello di F. Goodnow e di J. Rivero.

³⁸ S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, e in *Il diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Milano, 2010, il quale ha comparato la formazione dei diritti amministrativi francese e britannico seguendone le vicende storiche.

³⁹ Tra i contributi recentissimi, oltre ai già citati lavori di G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit., e R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, cit., si segnalano L. De Lucia, *Comparazione e sfide del diritto amministrativo*, G. della Cananea, *La comparazione dei diritti amministrativi nello spazio giuridico europeo*, e G. Napolitano, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo comparato: acerrimi nemici o migliori amici?*, in A. Somma, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Comparazione e diritto positivo. Un dialogo tra saperi giuridici*, Roma, 2021, rispettivamente 21 ss., 41 ss., e 59 ss.

⁴⁰ Si v., tra i più recenti, D.U. Galetta (a cura di), *Op. cit.*, e S. Battini, M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, oltre a M.P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007. Tra i primi S. Cassese (a cura di), *The european administration*, Bruxelles, 1986.

⁴¹ Sul quale si v. S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009; J.B. Auby, *La globalisation, le droit e l'état*, Parigi, 2003 e 2010; nonché, più recentemente, L. Casini, *Potere globale: regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018, e Id., *Lo Stato nell'era di Google: frontiere e sfide globali*, Milano, 2020.

L'opera comparativa ha portato così a identificare le radici comuni di quello *ius publicum europaeum*⁴² che si sta sviluppando nello spazio giuridico europeo e che si manifesta in particolare tramite principi trasversali⁴³, i quali come evidenziato da Sabino Cassese «definiscono per la prima volta un contenuto intrinseco del diritto amministrativo, che non è nella disponibilità del legislatore, perché è il frutto di un lento processo al quale hanno concorso complessivamente norme e giurisprudenza europea, interventi del Consiglio d'Europa, leggi e giudici nazionali»⁴⁴.

Tra questi principi si annovera quello di partecipazione, che si è sviluppato nel corso del tempo passando da un'iniziale logica difensiva fino a divenire connotato essenziale di processi decisionali partecipati e interattivi parallelamente in Italia e Francia⁴⁵. È noto che la IV Sezione del Consiglio di Stato il 29 novembre 1985, n. 423⁴⁶ riconosceva come fosse già «principio di eterna giustizia, informato al sacro diritto della difesa di non potersi infliggere una pena senza sentire l'accusato», e che parimenti il Conseil d'État, con l'altrettanto nota sentenza *Tery* del 20 giugno 1913, sanciva l'illegittimità di una decisione sanzionatoria nel caso in cui il destinatario si sia «trouvé privé du droit de défense»⁴⁷. L'evoluzione delle

⁴² Sul diritto pubblico europeo si v. A. von Bogdandy, *Europäisches verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlino-Heidelberg, 2003; A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. IV, Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, cit.; A. von Bogdandy, O. Mir Puigpelat (a cura di), *El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Valencia, 2013.

⁴³ Si v. E. D'Orlando, *Lo statuto costituzionale della Pubblica Amministrazione*, cit. Cfr. anche S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo*, cit., 103-104, e J. Schwarze, *The Convergence of the Administrative Law of the EU Member States*, in *European Public Law*, 1998, 2, 191 ss.

⁴⁴ S. Cassese, *Op. ult. cit.*, 104, il quale soggiunge come si «Tutti questi hanno contribuito a costruire un corpus di principi essenziali, di portata superiore a quella dei meri principi legislativi».

⁴⁵ Il tema della partecipazione, come evidenziato da S. Cassese, *Lo studio comparato del diritto amministrativo in Italia*, cit. 680-682, costituisce insieme a quelli dell'estensione del diritto amministrativo come diritto speciale, dei rapporti tra politica e amministrazione e della giustizia, uno dei quattro temi oggetti di studio attraverso l'approccio comparato. Sugli aspetti comparati del procedimento si v. sempre S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo – Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio giuridico*, 1970, 1-2, 25 ss.

⁴⁶ Si v. A. Sandulli, G. Pasquini (a cura di), *Le grandi decisioni del giudice amministrativo*, Milano, 2001, 54. Parimenti, poco dopo, con sentenza de 22 febbraio 1896 (c.d. caso Carnevale), il Consiglio di Stato ha ricondotto il diritto al contraddittorio alla legge di natura, così in qualche modo richiamandosi alla tradizione anglosassone, per cui il *right to be heard* è espressione della *natural justice*.

⁴⁷ In Francia il principio è stato poi progressivamente ampliato in altri settori a partire dalla sentenza del Conseil d'État del 5 maggio 1994 n. 69751 (c.d. *Dame Veuve Trompier-Gravier*). Ma casi simili si ritrovano anche in altri ordinamenti, come in Germania, ove l'Alta Corte amministrativa della Baviera, con sentenza del 30 marzo 1903, annullò un atto amministrativo in ragione della violazione del diritto del cittadino di essere ascoltato, sebbene per O. Mayer, *Op. cit.*, 222, tuttavia, non si trattava ancora di un principio generale.

garanzie partecipative⁴⁸ portava la stessa Corte di Giustizia con la sentenza del 4 luglio 1963 (C-32/62), redattore A. Trabucchi, a rilevare come il diritto di difesa costituisca «un principio di diritto amministrativo ammesso in tutti gli Stati membri della Comunità Economica Europea»⁴⁹, poi divenuto essenziale nell'ambito dell'attività preparatoria rispetto all'atto finale⁵⁰ e oggetto dei vari testi normativi in materia di procedimento adottati negli ultimi cinquant'anni (in maniera organica a cominciare dall'Austria nel 1925)⁵¹. È così che progressivamente anche la dottrina⁵² (in Italia in particolare con Sandulli⁵³, Benvenuti⁵⁴, Pastori⁵⁵ e poi Nigro⁵⁶) ha rilevato la centralità della partecipazione al procedimento, quale «intervento da parte del cittadino nell'esercizio della funzione»⁵⁷. Ciò sino ad assumere nel tempo

⁴⁸ Si v. Cfr. G. della Cananea, *Op. cit.*, 213. Si v. S. Battini, B.G. Mattarella, A. Sandulli, *Il procedimento*, in G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, 113 ss.

⁴⁹ Anche in seguito, con la sentenza del 23 ottobre 1974 (C-17/74), la Corte ha evidenziato come «Qualora i provvedimenti della pubblica autorità ledano in maniera sensibile gli interessi de destinatari, questi ultimi devono essere messi in grado di presentare tempestivamente le loro difese».

⁵⁰ G. della Cananea, *Op. cit.*, 65.

⁵¹ Cfr. M. Fromont, *Introduction*, in J.B. Auby, T. Perroud (a cura di), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruxelles, 2016, 9.

⁵² Sulla partecipazione al procedimento, nell'ambito di una vastissima letteratura, si rinvia a E. Casetta (a cura di F. Fracchia), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020, 430 ss.; P. Chirulli, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2017, 62 ss.; M. Bombardelli, *La partecipazione procedimentale*, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, 296 ss.; R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, 209 ss.; R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014, 132 ss.; F. Satta, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss.; G. Tarullo, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008, 281 ss.; V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007; M. Occhiena, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4128 ss.; M. Clarich, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.; A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Vol. II, II ed., Milano, 2003, 1005 ss.; F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, IV agg.to, Milano, 2000, 943 ss.; M.P. Vipiana, F. Fracchia, *Osservazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo e tutela delle parti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, 346 ss.; M. Cartabia, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Milano, 1991; S. Cognetti, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo*, Napoli, 1987; M. P. Chiti, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977; R. Bettini, *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1973.

⁵³ A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.

⁵⁴ F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1952, 118 ss. e poi in *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, 117 ss.

⁵⁵ G. Pastori (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964.

⁵⁶ M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc.*, 1980, 223 ss.

⁵⁷ F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, e in *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, 941.

una connotazione non solo difensiva ma anche cooperativa, costituendo, pur con tutte le differenze tra i vari ordinamenti⁵⁸, articolazione essenziale di quel diritto a una buona amministrazione enunciato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, espressione piena dello *ius publicum europaeum*⁵⁹.

E la logica cooperativa della partecipazione si è manifestata in special modo nel campo ambientale e del governo del territorio, ove si pone oggi la sfida, comune agli ordinamenti, attinente alla transizione ecologica dei territori.

3. La partecipazione nella ricerca della sostenibilità: quale modello di governance?

La partecipazione si afferma quasi da subito nel campo ambientale, quale strumento di informazione e coinvolgimento irrinunciabile per affrontare i cambiamenti climatici⁶⁰, anticipando la creazione di quelle “arene deliberative”⁶¹ destinate poi a trovare più generale applicazione nell'azione pubblica⁶², anche in ragione del recepimento dei principi che si affermano a livello internazionale ed europeo..

⁵⁸ S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit. Si v. anche G. Napolitano, *Le leggi sul procedimento. Appunti per un'analisi comparata*, in C. Contessa, R. Greco, *L'attività amministrativa e le sue regole*, Piacenza, 2020, 47 ss., e G. della Cananea, *Op. cit.*, 61 ss. Sul tema della partecipazione in prospettiva comparata si v. altresì: L.M. Dèez Picazo, *La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo (osservazioni preliminari in chiave comparatistica)*, in L. Torchia (a cura di), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993, 65 ss.; R. Caranta, *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, Torino, 1996; M. D'Alberti, *La “visione” e la “voce”: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss. nonché J.B. Auby, T. Perroud (a cura di), *Op. cit.*, e M.A. Sandulli (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, 2000.

⁵⁹ In questi termini, G. della Cananea, *Op. cit.*, 213. Sul punto v. altresì S. Battini, B.G. Mattarella, A. Sandulli, *Op. cit.*, 107 ss.

⁶⁰ Sul rapporto tra partecipazione e politiche ambientali si v. G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010. Si v. altresì R. Montanaro, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P.M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, Giuffrè, 2005, 185.

⁶¹ V. Molaschi, *le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, la quale (33 ss.) – richiamando anche L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2002, 5 ss. – definisce le arene deliberative come le «nuove forme di partecipazione che “sono, o cercano di essere, nello stesso tempo, deliberative e democratiche”».

⁶² Cfr. J.L. Pissaloux, *La démocratie participative dans le domaine environnemental*, in *Revue française de l'administration publique*, 2011, n° 137-138, 123 ss.; cfr. anche L. Bobbio, *Op. cit.*

A livello internazionale, così, già con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 viene riconosciuta l'importanza dell'educazione ambientale⁶³, mentre con la Carta mondiale della natura del 1982 e con il Rapporto *Our Common Future* (c.d. Brundtland) del 1987 è sollecitato l'effettivo coinvolgimento dei cittadini nei processi e nelle politiche concernenti l'ambiente. Il ruolo del coinvolgimento del pubblico nelle decisioni ambientali e quello delle comunità locali è in particolare riconosciuto dalla Dichiarazione di Rio del 1992 (principi 10 e 22) ed è poi infine riaffermato dall'Accordo di Parigi del 2015, ove tutte le parti si sono impegnate per migliorare «l'istruzione, la formazione, la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico nonché l'accesso del pubblico alle informazioni in materia di cambiamenti climatici, riconoscendo l'importanza di tali passi».

Parallelamente, nel contesto europeo, la partecipazione ha trovato il più importante riconoscimento nella Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta ad Århus il 25 giugno 1998 (c.d. Convenzione di Århus) ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001⁶⁴. Sottoscritta sotto l'egida della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), essa mira ad assicurare in maniera vincolante l'attuazione (ad oggi in relazione a 46 Stati e all'Unione Europea) del principio della democrazia ambientale, promuovendo in maniera vincolante la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l'accesso alle informazioni e alla giustizia in materia ambientale. La Convenzione rappresenta l'esito di due anni di negoziazioni, sviluppate nel corso di dieci sessioni da un gruppo di lavoro *ad hoc*, che ha tratto le mosse dai precedenti sviluppi del diritto internazionale ambientale e dei diritti umani, ma anche dei diritti nazionali, secondo logiche comparative e di sintesi⁶⁵.

⁶³ M. Cuttillo Fagioli, *Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 3-4/1996, 535.

⁶⁴ Sulla convenzione si v. E. Orlando, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, n. 3, 571 ss.; V. Molaschi, *Op. cit.*, 207 ss. E. Lohse, M. Poto (a cura di), *Participatory rights in the environmental decision making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective*, Berlino, 2015; G. Pizzanelli, *Op. cit.*, 169 ss.; M. Prieur, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Rev. jur. env.*, 1999, pp. 9 ss.; C. Sartoretti, *The Aarhus Convention between protection of human rights and protection of the environment*, in E.J. Lose, G. Parola, M. Poto (a cura di), *Participatory rights in the environmental decision-making process and the implementation of the Aarhus convention: a comparative perspective*, Berlin, 2015, 46 ss.; M. Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2006, 105 ss.

⁶⁵ Sulle negoziazioni che hanno portato alla predisposizione del testo della Convenzione si v. l'archivio UNECE all'indirizzo unece.org/environment-policy/public-participation/aarhys.convention/reports-negotiations-convention. Si v. altresì UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York – Ginevra, 2014, 16 ss.

La Convenzione, dopo aver riconosciuto che la partecipazione migliora qualità ed efficacia dei processi decisionali, contribuendo a sensibilizzare e ad aumentare il sostegno del pubblico nell'attuazione delle politiche pubbliche in materia, impone alle parti di assicurare una partecipazione effettiva del pubblico ai procedimenti relativi ad attività specifiche, già nella loro fase iniziale quando tutte le alternative sono ancora praticabili (art. 6). Essa richiede quindi l'applicazione di forme partecipative del pubblico anche nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale e, in forme più flessibili, in relazione altresì alle politiche ambientali (art. 7), nonché in relazione all'adozione di regolamenti di attuazione e norme vincolanti (art. 8).

Ciò disegna una nuova forma di *governance*, fondata non solo sul governo tramite esercizio dei poteri rappresentativi, ma sul coinvolgimento dei cittadini nelle varie tipologie di processi decisionali⁶⁶, fermo restando però il permanere del potere decisionale in capo alla parte pubblica⁶⁷. Attraverso la recezione della Convenzione si rafforzano così i fenomeni di *cross-fertilization* e di riavvicinamento delle legislazioni, come avviene in Italia e Francia, peraltro già innescati dal diritto dell'Unione europea.

Nel diritto europeo, infatti, la direttiva CEE n. 337/1985 sulla VIA e la direttiva CE n. 61/1996 sulla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, già prevedevano forme di partecipazione del pubblico, poi ulteriormente allargate anche in attuazione della Convenzione⁶⁸ (comprendendo procedure autorizzative di determinati impianti e l'adozione di piani e programmi in altre aree ambientali) e rafforzate attraverso disposizioni più precise ed effettive⁶⁹. Un ulteriore allargamento delle maglie partecipative avviene per effetto della direttiva CE n. 42/2001, che nel disciplinare la valutazione ambientale strategica di piani e programmi (VAS), prevede a sua volta una fase di consultazione del pubblico. Le successive direttive CE n. 35/2003 ed UE n. 75/2010, n. 92/2011 e n. 52/2014, hanno generalmente rafforzato le forme di partecipazione, scontando però sempre un riferimento a progetti o piani già formati. Così, per maggiormente aderire ai canoni della partecipazione espressi anche dalla Convenzione di Århus, l'Unione appare

⁶⁶ In questo senso anche E. Orlando, *Op. cit.*, 577 ss., la quale evidenzia come la convenzione proponga un *right-based approach*, che alla previsione di obblighi in capo agli Stati contraenti associa il conferimento ai cittadini e alle loro associazioni di diritti partecipativi.

⁶⁷ Si v. la sezione monografica curata da V. De Falco, *Rulemaking e partecipazione. Contributo allo studio dell'implementazione dei meccanismi partecipativi al cospetto della democrazia rappresentativa*, in *DPCE*, 2020, 3, 597 ss.

⁶⁸ Si v. A. Panovics, *The implementation of the Aarhus Convention in Community Law*, in *European Integration Studies*, 2008, 6, 53 ss. Per le istituzioni dell'UE si v. il regolamento CE 136/2006.

⁶⁹ Cfr. E. Orlando, *Op. cit.*, 593.

oggi intenzionata ad anticipare la fase partecipativa⁷⁰, nella prospettiva di renderla centrale nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, territoriale ed energetica, previsti per il 2050⁷¹, come emerge anche dal VII Programma ambientale (2013-2020)⁷², nell'ambito del quale l'implementazione della partecipazione rappresentava un obiettivo soprattutto a livello locale e urbano (par. 95), e dall'attuale proposta per l'VIII programma (2021-2030)⁷³.

Il quadro normativo sinteticamente riassunto rafforza le dinamiche di riavvicinamento e influenza reciproca delle discipline nazionali e porta all'elaborazione e all'applicazione di istituti partecipativi sempre più raffinati, trasversali rispetto a numerosi campi dell'azione pubblica non più solo in stretto riferimento all'ambiente ma, più generalmente, all'utilizzo del territorio, nella logica della democrazia partecipativa⁷⁴. La partecipazione assume una connotazione meno difensiva e più collaborativa⁷⁵, incentrata su quel *participatory model* che trova le proprie radici nell'ideale di partecipazione effettiva espresso proprio dalla convenzione di Århus⁷⁶, quale strumento informativo e conoscitivo per la stessa pubblica amministrazione destinata a comporre a livello territoriale tutti gli interessi in gioco⁷⁷.

Seppur, da un lato, vi è la consapevolezza delle distorsioni che possono derivare dalla partecipazione preventiva, in termini di aggravamento dei processi e anche di diversa capacità d'influenza dei gruppi d'interesse partecipanti, dall'altro lato ne sono riconosciuti i risvolti positivi: aumento di fiducia nelle istituzioni, riduzione o gestione del dissenso, più informato, ponderato e completo bilanciamento degli interessi e, in definitiva, miglior

⁷⁰ Come già avviene con il regolamento 2018/1999/UE, che nel disciplinare la *governance* energetica prevede la partecipazione nelle fasi di stesura e realizzazione dei piani energetici nazionali, oltreché nella loro attuazione, ampliando il ruolo dei privati. Si pensi solo alla creazione delle figure dei *prosumers*, consumatori attivi e delle comunità energetiche di cui alla direttiva 2018/2001/UE.

⁷¹ In questo senso si v. la comunicazione della Commissione del 4 marzo 2020 (COM(2020) 80 final), relativa alla proposta di regolamento che «*istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima)*», nonché la comunicazione dell'11 dicembre 2019 (COM(2019) 640 final) sul «*Green Deal europeo*».

⁷² Si v. la Decisione n. 1386/2013 del 20 novembre 2013 del Parlamento e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*».

⁷³ La Commissione ha approvato la proposta il 14 ottobre 2020, con la Comunicazione COM(2020) 652 final.

⁷⁴ Cfr. C. Jouanno, I. Casillo, F. Augagneur, *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*, Parigi, 2019, 9 ss.

⁷⁵ S. Battini, B.G. Mattarella, A. Sandulli, *Op. cit.*, 118 e 130 ss.

⁷⁶ Cfr. E. Orlando, *Op. cit.*, 601.

⁷⁷ G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit., 230.

capacità di rispondere alle istanze che promanano dal territorio⁷⁸. È così che progressivamente, tramite la comparazione e il confronto tra ordinamenti, in particolare svolto dalla dottrina, parallelamente all'evoluzione del quadro normativo sovranazionale si è realizzata una «vivace circolazione»⁷⁹ delle forme partecipative tra Paesi diversi, stimolando una disseminazione graduale di pratiche nuove e più forti, nella concezione e strumentazione, rispetto a quegli strumenti più generici confluiti nelle leggi generali sui procedimenti amministrativi, delineando nuovi modelli di *governance*.

Questa dinamica di *cross-fertilization* si manifesta piuttosto evidentemente nell'evoluzione degli ordinamenti italiano e francese, che muovendo da istituti specifici in materia ambientale, come l'inchiesta pubblica nelle procedure di VIA, giungono, dopo innovazioni come il dibattito pubblico, a dare una generale connotazione partecipativa alla funzione di governo del territorio, pur nell'ambito di un impianto che resta ancorato al tradizionale sistema pianificatorio.

4. L'ampliamento della partecipazione nel campo ambientale

La partecipazione intesa in senso lato, quale coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale, si sviluppa – al di là delle esperienze di *common law*⁸⁰ – in particolare nell'ordinamento francese⁸¹ a partire dalla *loi 83-63 du 12-7-1983*, con cui viene riformata l'*enquête publique*⁸², con la previsione di una fase partecipativa, in relazione a progetti già formati. L'istituto è stato innovato sensibilmente nel tempo⁸³, con le *lois n. 95-101 du 2-2-1995*, *n. 2000-1208 du 13-12-2000*, *n. 2009-967 du 3-8-2009* e *n. 2010-788 du 12-7-2010*, che ne

⁷⁸ Si v. J.B. Auby, *Remarques préliminaires sur la démocratie administrative*, in *Revue française d'administration publique*, 2011, 137-138, 13 ss.; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 5 ss.; L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 11 ss.; J.B. Auby, *Droit administratif et démocratie*, in *Droit administratif*, febbraio 2006, 3. Si v. anche R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, cit., 211 ss. nonché, V. Molaschi, *Op. cit.*, 273 ss.

⁷⁹ Così U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *AIC*, 2011, 1.

⁸⁰ In tali esperienze, alle *public inquiries* sono riconosciute origini lontane, con radici rintracciabili addirittura nel XI secolo. Si v. R.E. Wraith, G.B. Lamb, *Public Inquiries as an Instrument of Government*, Londra, 1971.

⁸¹ Pur se la riflessione sul miglioramento dei rapporti tra amministrazione e amministrati risale già agli anni Settanta e alla *loi 76-629 du 10 juillet 1976* sulla protezione della natura. Si v. L.A. Scialla, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali nell'esperienza francese*, in *DPCE*, 2020, 3, 731 ss.; H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 2015, 110 ss.; B. Delaunay, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*, Parigi, 1993; J.B. Auby, *Op. ult. cit.*, 13 ss.

⁸² Prevista in materia di espropriazione sin dalla *loi 8 mars 1810*.

⁸³ Esso era stato inizialmente criticato per la tardività del dibattito, che interveniva quando il progetto di un'opera era già in uno stato avanzato. Si v. L. Casini, *Op. cit.*, 66 ss.

hanno anche allargato il campo di applicazione in linea di principio a tutti gli interventi, anche pianificatori, effettuati da soggetti pubblici o privati (dall'espropriazione, all'agricoltura, all'urbanistica e all'ambiente) suscettibili di incidere sull'ambiente e sul territorio⁸⁴. L'inchiesta, disciplinata oggi dagli artt. L.123-1 ss. e R. 123-1 ss. del *Code de l'environnement* (oltreché nel *Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*), ha natura consultiva e si svolge sotto il controllo di un commissario inquirente terzo, nominato dal presidente del Tribunale Amministrativo locale. Essa permette al pubblico di prendere conoscenza di un progetto di sviluppo o di un piano urbanistico, tramite un apposito dossier, e di far valere le proprie osservazioni, oralmente o per iscritto, eventualmente anche nell'ambito di riunioni pubbliche, con esiti destinanti ad essere sintetizzati in un rapporto finale corredato anche da conclusioni motivate del commissario, che precisa se è favorevole o meno all'intervento. L'istituto, che nel tempo è stato applicato sempre meno frequentemente (anche a fronte della previsione di altri strumenti partecipativi), è stato introdotto con le *ordonnances n. 2016-1058 e n. 2016-1060 du 3-8-2016* anche nell'ambito del *Code des relations entre le public et l'administration*, in relazione agli interventi più importanti che possono essere avviati a livello comunale (art. L. 134-1 ss.), rimettendo al prefetto l'organizzazione della procedura. La *loi n. 2018-727 du 10-8-2018* ha infine dematerializzato la procedura e previsto, in via sperimentale per tre anni, a certe condizioni e per casi specifici, una forma di partecipazione pubblica telematica, in luogo dell'inchiesta, gestita direttamente dall'autorità organizzatrice della consultazione.

L'inchiesta rappresenta uno dei primi istituti pensati per consentire la partecipazione del pubblico rispetto a taluni progetti in materia ambientale, utilizzato e ampliato nel tempo per recepire le direttive europee sulle valutazioni di progetti, nonché poi anche piani e programmi, sino a divenire uno degli strumenti partecipativi generali previsti nell'ordinamento francese. Si tratta di un istituto che ha ispirato e influenzato generalmente l'evoluzione dei modelli partecipativi stimolando nel tempo, anche in ragione dei suoi limiti e delle sue problematiche applicative, varie innovazioni.

Parallelamente, un'evoluzione simile a quella francese viene proposta nel nostro ordinamento dopo il 1984, quando è istituita la Commissione presieduta da M.S. Giannini destinata a disciplinare i diritti dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione, suddivisa in tre-sottocommissioni, di cui una, coordinata da Mario Nigro, con il compito di elaborare una proposta sul

⁸⁴ Si v. L. Casini, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 2007, 1, 43 ss.; J.C. Hélin-R. Hostiou, *Traité de droit des enquêtes publiques*, Parigi, 2014, i quali evidenziano peraltro come essere risalirebbero al XVI secolo; J.B. Auby-H. Perinet-Marquet-R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Parigi, 2020, 87 e 289 ss.

procedimento⁸⁵. Nigro, Maestro come noto sensibilissimo al tema del procedimento⁸⁶, nell'ambito di lavori che non hanno trascurato la comparazione e l'attenzione per le esperienze straniere⁸⁷, aveva in particolare elaborato l'istruttoria pubblica, quale fase di confronto prevista «per l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici, la localizzazione di centrali energetiche l'assunzione di opere pubbliche, che incidono in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio e che rientrino nelle categorie individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri»⁸⁸. L'istruttoria era delineata come la sede ove consentire la massima partecipazione dei cittadini rispetto all'adozione di atti amministrativi generali o suscettibili di incidere considerevolmente sul territorio, imponendo delicati bilanciamenti di interessi. La proposta di previsione dell'istituto venne tuttavia eliminata da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri prima della trasmissione della proposta al Consiglio di Stato per il parere⁸⁹, suscitando le critiche dello stesso Nigro, che considerò l'eliminazione «molto grave e priva di valide ragioni», precludendo la realizzazione di quelle «finalità istruttorie con metodo accentuatamente e originariamente partecipativo», espressione di un «attaccamento ad un'amministrazione segreta o aperta solo a soggetti individualmente selezionati»⁹⁰.

Sulla base dei lavori della commissione fu presentato in seguito alla Camera il 9 marzo 1987 un primo disegno di legge (AC 4504), ripresentato il 19 novembre 1987 (A 1913) dopo la fine della legislatura, che fu approvato dalla Camera il 22 marzo 1990 e dal Senato il 31 luglio 1990, divenuto la l. 7-8-1991, n. 241, priva così di una fase sulla partecipazione del pubblico e, per di più, con quell'ampia esclusione dal suo campo di applicazione prevista dall'art. 13 in relazione a tutti i procedimenti volti a emanare atti normativi

⁸⁵ Gli altri componenti erano G. Pastori, G. Pericu, F. Pugliese, S. Giacchetti, L. Cossu, O. Sepe.

⁸⁶ Sul contributo di M. Nigro allo sviluppo del procedimento si v. R. Chieppa, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 667 ss.

⁸⁷ Cfr. lo stesso F. Pugliese, *Il contraddittorio nel procedimento*, in F. Trimarchi (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990, 26, il quale peraltro evidenzia come la principale influenza fu quella dell'*Administrative Procedure Act* statunitense. Si v. altresì G. Massari, *Il procedimento amministrativo italiano alla luce del diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 6, 1499 ss. Si v. infine anche i riferimenti nel parere del Consiglio di Stato, Ad. Gen., 19 febbraio 1987, n. 7.

⁸⁸ Per gli esiti dei lavori della Commissione Nigro si v. *Quaderni regionali*, 1984, 4. 1339. Il disegno di legge è stato pubblicato in *Riv. trim. di scienza dell'amm.*, 1987, 2, 85.

⁸⁹ Cfr. R. Chieppa, *Op. cit.*, 671.

⁹⁰ Così M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 1, 10-11.

e amministrativi generali, pianificatori e programmatori, per i quali da allora si rinvia alle specifiche norme di settore⁹¹.

Pur a fronte di spinte innovative, anche in Italia la partecipazione si è di conseguenza maggiormente sviluppata in campo ambientale, a partire dall'art. 6 della l. 8-8-1986, n. 349, e da una prima forma di inchiesta pubblica in materia di localizzazione di centrali termoelettriche e turbogas prevista dal d.p.c.m. 10-8-1988, n. 377, attraverso la recezione delle direttive comunitarie in materia di VIA e VAS, nonché di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, confluite e disciplinate principalmente nel Codice dell'ambiente (d.lgs. 3-4-2006, n. 152)⁹². Si tratta di fasi di informazione e partecipazione del pubblico, rafforzate dopo la dir. CE n. 35/2003 in attuazione della convenzione di Århus, ma pur sempre in una prospettiva strettamente ambientale e con una serie di limiti, *in primis* il riferimento a progetti e piani già predisposti. Solo negli ultimi anni sono state previste delle forme di raccordo con gli altri strumenti partecipativi (si v. *infra*) e di rafforzamento della partecipazione a scopo collaborativo. Quest'ultima è divenuta dal 2014 principio generale espresso dall'art. 3-*sexies* del Codice, sebbene sempre in relazione a proposte, anche di piani e programmi, già formulate. Con il d.lgs. 16-6-2017, n. 104, sono state ulteriormente modificate le previsioni del Codice in materia di consultazione del pubblico nella procedura di VIA (art. 24), che può assumere anche la forma dell'inchiesta pubblica, ora disciplinata dall'art. 24-*bis*, mentre non sono state apportate innovazioni in materia di VAS⁹³.

5. La partecipazione nella localizzazione delle grandi opere infrastrutturali: il dibattito pubblico

I limiti manifestati dagli istituti introdotti nel campo ambientale, che continuavano a scontare una partecipazione tardiva, uniti alla crescente complessità dei contesti territoriali, hanno portato a un'ulteriore evoluzione della dinamica partecipativa, progressivamente identificata quale strumento cruciale in particolare nella localizzazione dei più importanti interventi infrastrutturali⁹⁴.

⁹¹ Il limite, che lo stesso Nigro avrebbe soppresso (*ibidem*, 24), è stato valutato come il limite più marcato della l. 241/1990 (in questo senso F. Patroni Griffi, *Un contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti* (legge 7 agosto 1990, n. 241), in *Dir. proc. amm.*, 1992, 1, 65).

⁹² Sulla partecipazione nella valutazione ambientali si v., tra gli altri, V. Molaschi, *Op. cit.*, 214 ss. e G. Pizzanelli, *Op. cit.*, 217 ss.

⁹³ E. Frediani, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una «relazione» problematica*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, 399 ss.

⁹⁴ Sul ruolo della partecipazione nell'ambito della localizzazione dei grandi progetti infrastrutturali si v. A. Averardi, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione*.

Ciò, nuovamente, a partire proprio dall'ordinamento francese, sollecitato ad andare oltre alla criticata *enquête publique* dalle proteste contro la costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità tra Lione e Marsiglia, per elaborare una proposta volta ad assicurare un maggior coinvolgimento dei cittadini a monte dell'inchiesta pubblica, quando è ancora possibile discutere in merito all'opportunità stessa dell'opera. Con la *loi n. 95-101 du 2-2-1995* (c.d. *loi Barnier*) è stato quindi introdotto il *débat public*⁹⁵, finalizzato a ridurre il conflitto attraverso la condivisione delle informazioni tra cittadini e autorità, nell'ambito di contesti appositamente strutturati a tal fine, sotto l'egida della *Commission nationale du débat public (CNDP)*, divenuta poi autorità amministrativa indipendente, cui è rimesso il compito di avviare, monitorare e garantire il corretto svolgimento delle fasi del dibattito. La procedura, confluita nel *Code de l'environnement* (L 120-1 ss. e R 121-1), è stata migliorata e implementata nel tempo, dopo la ratifica della Convenzione di Århus e in linea con l'evoluzione delle previsioni sovranazionali e delle riflessioni dottrinali in materia, soprattutto con la *loi n. 2002-276 du 27-2-2002* sulla democrazia di prossimità (c.d. *loi Vaillant*), la *loi n. 2010-788 du 12-7-2010* sull'impegno nazionale per l'ambiente (c.d. *loi ENE o Grenelle II*), che ha allargato le competenze della *CNDP* nell'ottica di una nuova *gouvernance écologique* più partecipata, nonché con le *ordonnances n. 2016-1058 e n. 2016-1060 du 3-8-2016*, finalizzate a rafforzare ulteriormente l'effettività della partecipazione.

Il dibattito rappresenta una fase separata e preliminare rispetto all'*iter* decisionale, che si svolge quando tutte le opzioni sono possibili, compresa la c.d. opzione zero, in base a una decisione della *CNDP* (che non è affatto automatica⁹⁶), la quale deve essere adita obbligatoriamente per i progetti maggiori identificati dagli artt. L 121-8 e R 121-2 del *Code*⁹⁷. Nel caso invece

Le ragioni del «dibattito pubblico», in *Munus*, 2018, 1, 129 ss.; A. Averardi, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 2015, 4, 1173 ss.; L. Torchia, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in F. Balassone, P. Casadio (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, 2011, 357 ss.; G. Pizzanelli, *Op. cit.*; P.M. Saint, R.J. Flavell, P.F. Fox, *Nimby Wars: The Politics of Land Use*, Filadelfia. 2009.

⁹⁵ Sull'esperienza francese del *débat public* si v., tra gli altri, I. Casillo, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 3, 635 ss.; J.B. Auby, H. Perinet-Marquet, R. Noguellou, *Op. cit.*, 90; V. Molaschi, *Op. cit.*, 243 ss.; G. Pizzanelli, *Op. cit.*, 379 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Ricerche IRPA, 2007, 13 ss.; B. Delaunay, *Le débat public*, in *AJDA*, 2006, 2323 ss.

⁹⁶ Si v. a riguardo l'art. L 121-9 del *Code de l'environnement*, che prevedono in alternativa la possibilità che sia disposta una *concertation préalable* di cui agli artt. L 121-15-1 ss.

⁹⁷ Si tratta dei progetti che attengono ad opere di cui alle seguenti categorie: autostrade, linee ferroviarie, vie navigabili, aeroporti, infrastrutture portuali, linee elettriche,

dei progetti minori, di cui alle medesime norme, vi è l'obbligo di rendere pubblici i documenti e, se la richiesta di svolgere il dibattito da parte del *maître d'ouvrage* (il committente) è solo facoltativa, è comunque obbligatorio svolgere almeno una concertazione preliminare sotto «l'égide d'un garant» nominato dalla stessa *CNDP*⁹⁸. In tali casi, lo svolgimento del dibattito può comunque essere richiesto alla *CNDP* da 10.000 cittadini europei residenti in Francia, 10 parlamentari, un consiglio regionale, provinciale o comunale, un ente pubblico di cooperazione intercomunale con competenze in materia di «d'aménagement de l'espace»⁹⁹, un'associazione ambientale.

Dal 2016, in una prospettiva che valorizza sempre più la partecipazione nella gestione del territorio, il dibattito può svolgersi, ai sensi dell'art. L 121-10 del *Code*, in relazione anche a proposte di riforma di una politica pubblica, su istanza del Governo, di 60 deputati o senatori, nonché di 500.000 cittadini europei residenti in Francia.

Una volta avviato, a garanzia dell'effettività e trasparenza della partecipazione, la procedura è gestita dalla *CNDP*, che determina modalità e calendario di svolgimento, in modo piuttosto flessibile¹⁰⁰, nell'ambito di massimo 4 mesi (6 per i piani e programmi), prolungabili di 2 mesi. Al termine deve essere predisposto un rendiconto con il bilancio del dibattito, senza prese di posizione sulla decisione finale da parte della Commissione, il quale deve essere messo a disposizione, con tutta la documentazione, anche della successiva inchiesta pubblica. Entro tre mesi dalla pubblicazione, il *maître d'ouvrage* è quindi tenuto a decidere, con un atto da pubblicarsi e trasmettersi alla *CNDP*, in merito alla realizzazione o meno del progetto e alle eventuali modifiche apportate.

Si tratta di un istituto che ha complessivamente dimostrato la sua utilità, rivelandosi uno strumento innovativo capace di portare non solo a modifiche, ma anche rinunce a progetti¹⁰¹, contribuendo così allo sviluppo del principio partecipativo e divenendo così un elemento di interesse e di influenza anche in altri ordinamenti.

gasdotti, installazioni nucleari, dighe idroelettriche, trasferimenti d'acqua di bacini fluviali, infrastrutture culturali, sportive, scientifiche o turistiche, infrastrutture industriali. L'obbligo di adire la *CNDP* sussiste per le opere di valore superiore a 300 milioni o di una certa dimensione o lunghezza specificata nella tabella di cui all'art. R 121-2.

⁹⁸ Si tratta dei progetti delle categorie di cui alla nota precedente, di valore superiore a 150 milioni ma inferiore a 300 milioni o di una certa dimensione o lunghezza sempre specificata dall'art. R 121-2.

⁹⁹ La norma si riferisce alla competenza in materia di pianificazione territoriale disciplinata dal *Code de l'urbanisme*, attribuita ormai prevalentemente alla competenza degli EPCI. A riguardo si v. J.B. Auby, H. Perinet-Marquet, R. Noguellou, *Op. cit.*, 66 ss.

¹⁰⁰ La partecipazione può svolgersi tramite riunioni pubbliche, *workshop*, *focus group*, tavole rotonde, sopralluoghi, ecc.

¹⁰¹ Al 2019, nel 96% dei casi i progetti sono stati modificati a seguito del dibattito, mentre nel 3% i progetti sono stati abbandonati.

Il problema della conflittualità legata all'inserimento nel territorio di grandi opere pubbliche si è infatti manifestata anche nell'ordinamento italiano, soprattutto a livello locale, portando allo sviluppo di forme partecipative improntate all'istituto francese, dapprima in alcune Regioni e poi anche a livello nazionale con l'art. 22 del d.lgs. 18-4-2016, n. 50¹⁰².

Una prima serie di discipline *ad hoc* sono state adottate in ordine sparso da alcune Regioni¹⁰³: la Toscana, che con l.r. 27-12-2007, n. 69 aveva previsto provvisoriamente (fino al 2012) una procedura di dibattito pubblico poi mai attuata; l'Emilia Romagna, che con l.r. 4-2-2010, n. 3, ha introdotto forme di partecipazione all'elaborazione di politiche regionale e locali; l'Umbria, che con l.r. 16-2-2010, n. 14, ha disciplinato forme di partecipazione all'esercizio delle funzioni regionali.

In questo contesto, di circolazione e imitazione dell'istituto, il primo dibattito "alla francese" si è però svolto a livello comunale nel 2009 a Genova, sulle cinque ipotesi del progetto relativo alla Gronda autostradale di Ponente¹⁰⁴. In mancanza di un preciso quadro normativo di riferimento, il dibattito è stato organizzato sulla base delle delibere della Giunta e del Consiglio comunale di Genova dell'ottobre-novembre 2008¹⁰⁵, che hanno delineato le fasi della procedura, da svolgersi sotto la guida di una commissione nominata dal Comune, con costi poi suddivisi anche con la concessionaria Autostrade per l'Italia S.p.a. Al termine del dibattito, a maggio 2009, dopo una relazione conclusiva della Commissione, la concessionaria ha reso una dichiarazione finale, con la quale ha presentato una nuova soluzione progettuale.

Anche alla luce di questa esperienza, la Toscana ha adottato una nuova disciplina con l.r. 2-8-2013, n. 46, già applicata in relazione al progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno e al ripristino delle attività

¹⁰² In prospettiva comparata si v. G. Pepe, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, 5/2019; P. Vipiana, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *federalismi.it*, 2/2019; M. Timo, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE Online*, 2019, 2, 1179 ss.

¹⁰³ Sul tema si v. P. Vipiana, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 3, 679 ss.; V. Molaschi, *Op. cit.*, 110 ss.

¹⁰⁴ A riguardo si v. G. Pomatto, *Conflitti territoriali e dibattito pubblico. Il caso della Gronda di Genova*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 3, 701 ss. L. Bobbio, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. di politiche pubbliche*, 2010, 119.

¹⁰⁵ La delibera di giunta del 13 novembre 2008 fa espressamente riferimento al «percorso metodologico del Dibattito Pubblico - ispirato all'esperienza francese» da svilupparsi «secondo la specificità della normativa italiana». I documenti comunali inerenti la procedura sono reperibili su *urbancenter.comune.genova.it*. Tra di essi vi è l'ordine del giorno approvato dal Consiglio comunale nella seduta del 14 ottobre 2008, che ha delineato le fasi della procedura (articolate in una fase di preparazione ed in una fase di dibattito pubblico).

estrattive nel Comune di Gavorrano, ed ora in relazione a un nuovo ponte sull'Arno. Ulteriori previsioni volte al rafforzamento della partecipazione sono state adottate poi dalla Liguria con l.r. 16-2-2016, n. 1, dalla Puglia con l.r. 13-7-2017, n. 28, dichiarata però incostituzionale dalla Corte costituzionale laddove prevedeva lo svolgimento del dibattito pubblico anche sulle opere nazionali¹⁰⁶, dall'Emilia Romagna con l.r. 22-10-2018, n. 15 (che sostituisce la precedente). Ciò denota non solo il grado di innovazione che le Regioni per prime sono state in grado di apportare nell'ordinamento, ma anche l'esistenza di dinamiche circolari operanti a livelli diversi di governo, che solo successivamente si sono manifestate anche a livello nazionale.

Il legislatore nazionale ha infatti introdotto il dibattito pubblico, per il tramite dell'art. 1, lett. qqq) della legge delega 28-1-2016, n. 11¹⁰⁷, con l'art. 22 del d.lgs. 18-4-2016, n. 50¹⁰⁸. L'innovazione rappresentata l'esito positivo di un crescente fermento per gli istituti partecipativi, che aveva portato negli ultimi anni alla formulazione di più proposte di riforma in tal senso, largamente ispirate all'esperienza d'oltralpe¹⁰⁹. La norma, poi modificata con il decreto correttivo (d.lgs. 19-4-2017, n. 56), riprendendo con qualche adattamento il modello francese, si limita a delineare una disciplina piuttosto scarna dell'istituto, individuato nei suoi elementi essenziali, rinviando il completamento della disciplina a un regolamento attuativo, adottato con il d.p.c.m. 10-5-2018, n.76.

La procedura deve necessariamente essere avviata (non sono previste valutazioni analoghe a quelle attribuite alla *CNDP*) dalle stazioni appaltanti intenzionate a realizzare un'opera che rientra nelle tipologie previste e sia superiore a determinate soglie dimensionali/finanziarie¹¹⁰ che, essendo di

¹⁰⁶ C. cost., 14 dicembre 2018, n. 235.

¹⁰⁷ Nella prima versione del testo proposto dal Governo nel novembre 2014, per la verità, il dibattito pubblico non era previsto. Esso è stato inserito dalla 8ª Commissione permanente del Senato, che esplicitava – con affermazione poi espunta – l'ispirazione all'esperienza francese.

¹⁰⁸ Tra i numerosi contributi si v. N. Posteraro, *Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano "à la française"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 3, 607 ss.; M. Timo, *Op. cit.*, 1188; V. Manzetti, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *federalismi.it*, 5/2018.

¹⁰⁹ In materia erano stati proposti al Senato tre disegni di legge (n. 1845 del marzo 2015, n. 1724 del dicembre 2014 e n. 980 del luglio 2013) e alla Camera tre proposte di legge (n. 2740 del novembre 2014, n. 916 del maggio 2013, n. 151 del marzo 2013). Una riforma in tal senso era stata sollecitata anche dal Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, che nella relazione finale proponeva l'introduzione del «*dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali*», richiamando la Convenzione di Aarhus e l'esperienza francese.

¹¹⁰ Si tratta delle opere delle seguenti tipologie: autostrade e strade extraurbane principali (di lunghezza superiore a 15km e di valore pari o superiore a 500 milioni); tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza (di lunghezza superiore a 30 km e di

importo molto elevato, potrebbero nel concreto limitare notevolmente il ricorso all'istituto¹¹¹.

Il dibattito pubblico ha una chiara connotazione soggettiva, in quanto l'obbligatorietà sorge in relazione alle stazioni appaltanti qualificate come amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, comprese quindi le imprese pubbliche e gli organismi di diritto pubblico, ma con esclusione dei soggetti aggiudicatori e degli altri soggetti aggiudicatori (ovvero con esclusione dei soggetti privati diversi da quelli ricompresi nelle prime due nozioni). Il dibattito può invece svolgersi, per le opere di valore compreso tra le soglie e i 2/3 delle stesse, su richiesta: della Presidenza del Consiglio dei Ministri o del Ministro interessato; di un Consiglio regionale, provinciale/metropolitano o del Comune capoluogo di Provincia interessato; di uno o più Consigli comunali o di Unioni di Comuni se rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; 50.000 cittadini elettori del territorio interessato; almeno 1/3 dei cittadini delle isole con non più di 100.000 abitanti o per le aree montane.

La procedura si apre, anche nel caso italiano, quando tutte le alternative sono possibili (compresa l'opzione zero)¹¹² e ha ad oggetto il progetto di fattibilità tecnico-economica o il documento delle alternative. Se tutti i dibattiti devono essere monitorati da una Commissione nazionale per il dibattito pubblico, nel concreto ogni procedura è però destinata a essere supervisionata e coordinata da un coordinatore del dibattito, nominato dal Ministero o dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra i propri dirigenti ai sensi dell'art. 6 del regolamento, che all'esito dovrà presentare una relazione conclusiva. La partecipazione deve poi essere organizzata dalla stazione appaltante, insieme al coordinatore, ed avere una durata di 4 mesi, prorogabili di ulteriori 2. Vi possono partecipare tutti i «portatori di interessi» (art. 22 del codice), quali «cittadini, associazione e istituzioni» (art. 8 del

valore pari o superiore a 500 milioni); aeroporti (per terminal o piste superiori a 1.500 mt e di valore pari o superiore a 200 milioni); porti e vie navigabili (che interessino almeno 150 ha e siano di valore almeno pari a 200 milioni); interventi a difesa del mare e delle coste (per almeno 50 milioni); piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi (che siano off-shore e di valore superiore a 150 milioni); interporti per il trasporto merci (di valore superiore a 300 milioni); elettrodotti aerei (di tensione pari o superiore a 380 kV e con tracciati superiore a 40 km); opere con trasferimento d'acqua tra Regioni (con portata almeno pari a 4 m³/s); infrastrutture sociali, culturali, sportive, scientifiche o turistiche (per almeno 300 milioni); impianti industriali o energetici (per almeno 300 milioni). Le soglie sono ridotte del 50% se si tratta di interventi che interessano: a) beni culturali o naturali iscritti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO; b) zone tampone dell'UNESCO; c) parchi nazionali o regionali o aree marine protette.

¹¹¹ In questo senso lo stesso Consiglio di Stato, con il parere del 12 febbraio 2018, n. 359. È peraltro vero che nel caso italiano il dibattito si deve svolgere obbligatoriamente, senza che siano previste valutazioni discrezionali.

¹¹² Ad eccezione del caso di indizione spontanea o su istanza dei soggetti legittimati, nel qual caso può intervenire anche oltre l'avvio della progettazione definitiva.

regolamento)¹¹³. All'esito, la stazione appaltante è tenuta a redigere un dossier nel quale manifesta la volontà o meno di realizzare l'intervento e indica le eventuali modifiche apportate. Essa resta dunque libera nella scelta, pur dovendo motivare le ragioni che la portano a non accogliere eventuali proposte emerse nell'ambito del confronto.

Ad oggi, tuttavia, il dibattito non è ancora mai stato applicato. D'altra parte, solo recentemente, con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 30-12-2020, n. 627, sono stati nominati i componenti della Commissione nazionale del dibattito pubblico.

L'istituto italiano, dunque, pur ispirandosi a quello francese, se ne differenzia non solo perché la disciplina è racchiusa principalmente in una normativa secondaria, ma anche perché il coordinatore concorre con il proponente nell'organizzazione del dibattito (non lo organizza autonomamente), mancando così l'intermediazione di un soggetto terzo e indipendente¹¹⁴. Come avviene in Francia, invece, la decisione non è collettiva, poiché resta nelle mani della stazione appaltante, pur concorrendo, tramite il coinvolgimento e l'informazione, al miglioramento dell'azione amministrativa in ambiti tanto complessi e delicati come quelli della realizzazione delle maggiori opere infrastrutturali. E pur se varie criticità permangono (come l'ambigua identificazione del soggetto responsabile della procedura tra stazione appaltante e coordinatore)¹¹⁵, il dibattito è stato classificato dalla Corte costituzionale quale istituto di democrazia partecipativa, tappa fondamentale «*nel cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione [...] e i soggetti, pubblici e privati, [...] interessati e coinvolti dai suoi effetti*»¹¹⁶.

In conclusione, la diffusione del dibattito pubblico rappresenta un'ulteriore importantissima tappa nel percorso che, attraverso varie forme di *cross-contamination*, ha portato allo sviluppo delle forme partecipative anche al di là del campo strettamente ambientale.

6. Rigenerazione e sostenibilità nel governo del territorio

La partecipazione ha da tempo trovato ingresso nella funzione di governo del territorio, nell'ambito della quale ai privati è stato dato presentare osservazioni e/o opposizioni ai progetti di piano. Lo strumento ha sempre assunto, tuttavia, una logica per lo più difensiva e limitata¹¹⁷, destinata anche

¹¹³ Definizioni che pongono non pochi problemi: si v. N. Posteraro, *Op. cit.*, 616 ss.;

¹¹⁴ Cfr. M. Timo, *Op. cit.*, 1202, e N. Posteraro, *Op. cit.*, 623.

¹¹⁵ Cfr. V. Manzetti, *Op. cit.*, 14 ss.

¹¹⁶ Così C. Cost. 14 dicembre 2018, 235, cit.

¹¹⁷ Cfr. L. Coen, *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 189 ss.

a scontare i vincoli derivanti dal complesso sistema di pianificazione a cascata che si è venuto a creare nel tempo¹¹⁸. Il coinvolgimento dei cittadini si è così sviluppato lateralmente, negli specifici ambiti già descritti della tutela dell'ambiente e della localizzazione delle infrastrutture, nell'assenza di una generale fase partecipativa a monte dell'esercizio della funzione urbanistica strettamente intesa¹¹⁹.

Riflessioni in tal senso hanno cominciato a imporsi a fronte della crescente complessità e della delicatezza della gestione del territorio¹²⁰, ove si chiede la sintesi di una moltitudine di nuovi e contrapposti interessi nella logica della sostenibilità e della rigenerazione¹²¹, da intendersi non solo in termini di riduzione del consumo di suolo e di recupero del patrimonio edilizio esistente, ma più ampiamente in termini di una nuova coesione territoriale e sociale¹²², destinata a garantire l'accessibile e sostenibile uso del territorio a ogni comunità¹²³. Rilevato come il territorio integri il bene fondamentale della collettività¹²⁴, si viene a riconoscere, sempre secondo logiche fondate su principi comuni¹²⁵, la rilevanza fondamentale per l'amministrazione dell'apporto informativo che può derivare da una partecipazione svolta in senso cooperativo¹²⁶, a monte dell'esercizio del potere pianificatorio.

La rigenerazione urbana e la valorizzazione energetica del territorio appaiono manifestazioni di un ulteriore sviluppo della dinamica partecipativa, sia in Francia che in Italia, emblemi di una funzione urbanistica sempre più incentrata sui paradigmi di *governance* inclusiva

¹¹⁸ Si v. V. Mazzarelli, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 3335 ss.; G. Orsoni, *Disciplina urbanistica*, Padova, 1988; V. Cerulli Irelli, *Urbanistica* (voce), in G. Guarino (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983, 1973 ss.; L. Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966.

¹¹⁹ Cfr. L. Coen, *Op. cit.*, 191 ss.

¹²⁰ Si v. A. Simonati, *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 99 ss.; J.B. Auby, *Droit de la ville*, cit., 123 ss. e 227 ss.

¹²¹ Si v., tra i vari, C. Ventimiglia, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *federalismi.it*, 19/2019; F. Follieri, *Lo "sviluppo urbano sostenibile". Considerazioni de iure condito e de iure condendo*, in *federalismi.it*, 14/2018; G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 3, 614.

¹²² Cfr. P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 1/2020, 44.

¹²³ Cfr. M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 3, 597 ss.

¹²⁴ Non può non richiamarsi al riguardo l'espressione di F. Benvenuti, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987, 136 ss, e anche in *Scritti giuridici*, V, Milano, 2006, 3945 ss., laddove parla del territorio come di «bene comune».

¹²⁵ Cfr. T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 2, 87 ss.

¹²⁶ R. Ferrara, *Op. ult. cit.*, 211 ss.

ricompresi nei concetti di *smart city* e di *smart land*¹²⁷. Anche in questo caso, si tratta di evoluzioni sollecitate da atti europei, come la Dichiarazione di Toledo del 2010, che facendo seguito alla Carta di Lipsia del 2007, ha promosso strategie di sviluppo urbano integrato, fondate sulla sperimentazione di nuove forme di collaborazione pubblico-privato¹²⁸, destinate a ulteriori evoluzioni alla luce delle politiche europee di coesione successive al 2020, che riconoscono un ruolo crescente a digitalizzazione e azioni innovative *bottom up*¹²⁹.

Negli ultimi anni la partecipazione si è così venuta a sviluppare sotto più profili nell'ordinamento francese, divenendo fase obbligatoria nella predisposizione degli strumenti pianificatori/programmatori più importanti. In particolare, già la *loi n. 2000-1208 du 13-12-2000*, su la «*solidarité et renouvellement urbain*» (detta *loi SRU*), ha previsto l'introduzione di importanti momenti partecipativi, progressivamente rafforzati con successive riforme¹³⁰ come l'obbligo di istituire *conseils citoyens* o *maisons du projet*, quali luoghi di dialogo tra abitanti ed istituzioni, per assicurare lo sviluppo dei progetti secondo logiche il più possibile inclusive¹³¹. Siffatte logiche sono promosse anche dal *Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)*, approvato nel 2014, successivamente aggiornato e valido fino al 2030¹³², al quale si affiancano una serie di ulteriori programmi in corso di sviluppo, tra cui «*Le programma "Ville durable et solidaire"*», destinati a supportare l'attuazione di questi interventi.

La partecipazione si sviluppa nell'ambito di un diritto urbanistico che mira sempre più alla sostenibilità, delle aree urbane e non, influenzando i meccanismi pianificatori, oltretutto autorizzativi, dei più grandi interventi¹³³.

¹²⁷ Cfr. A. Bonomi, R. Masiero, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, 2014. Cfr. anche M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 4, 787 ss.

¹²⁸ Così anche la Carta urbana europea II – Manifesto per una nuova urbanità, adottata nel 2008 dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

¹²⁹ Si v. E. Frediani, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. amm.*, 2019, 2, 309 ss., il quale evidenzia come uno dei tratti tipici della c.d. «strategia di rigenerazione» sia costituito dal passaggio dal modello del comando-controllo ad un percorso di progressiva «apertura laterale»; T. Favaro, *Op. cit.*, par 2.

¹³⁰ Si tratta delle riforme apportate con le *Loi n. 2003-710 du 1-8-2003*, *loi 2013-61 n. 18-1-2013*, *loi 27 n. 2017-86 du 27-1-2017* e, in particolare, con la *loi n. 2014-173 du 21-2-2014*.

¹³¹ Cfr. J. Demoulin, M.-H. Bacqué, *Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien?*, in *Participation*, 2019, 2, 5 ss.

¹³² Sul *renouvellement urbain*, componente della *politique de la ville*, si v. J.B. Auby, H. Perinet-Marquet, R. Noguellou, *Op. cit.*, 40 ss. Per coordinare e guidare lo sviluppo dei più importanti progetti, sin dal 2003 è stata creata anche l'*Agence nationale pour la rénovation urbaine, quale établissement public industriel et commercial (EPIC)*, che finanzia e accompagna la trasformazione dei quartieri delle città in tutta la Francia.

¹³³ C. Mialot, *La ville face au changement climatique. Nouveaux instruments juridiques*, Boulogne-Billancourt, 2020.

Nell'ordinamento francese lo sviluppo di infrastrutture di generazione di energia da fonti rinnovabili passa per forme di pianificazione quali gli *schémas régionaux climat-air-énergie* (art. L. 222-1 *Code de l'environnement*), elaborati congiuntamente tra Stato e Regioni, nonché i *plans climat-air-énergie territoriaux* (art. L. 229-26 *Code de l'environnement*), che devono essere rispettati dal *plan local d'urbanisme* (art. L. 131-5 *Code de l'urbanisme*), al fine di valorizzare il potenziale energetico rinnovabile di ciascun territorio. E questo, oggi, dopo la riforma del 2018, attraverso la partecipazione obbligatoria del pubblico, anche in via telematica (L. 123-19 *Code de l'environnement*).

La concertazione si impone generalmente in considerazione del fatto che le decisioni urbanistiche incidono sul divenire del territorio, in maniera a volte anche molto rilevante¹³⁴. Se questa *concertation* era stata introdotta da tempo (dalla *loi n. 91-662 du 13-7-1991*), essa è stata progressivamente ampliata, divenendo obbligatoria, non solo nei casi previsti dall'art. L 121-17 ss. del *Code de l'environnement*, ma anche ai sensi dell'art. L 103-2 del *Code de l'urbanisme* per: a) l'elaborazione o modifica di uno *schéma de cohérence territoriale* o di un *plan local d'urbanisme*; 2) la creazione di una *zone d'aménagement concerté*; 3) i progetti e operazioni di interventi suscettibili di incidere sull'ambiente ai sensi dell'art. R 103-1. Non solo, l'art. L 300-2 del *Code de l'urbanisme* prevede altresì la possibilità che la concertazione si svolga, per decisione dell'amministrazione o del proponente, per ogni progetto assoggettato a *permis de construire* o *aménager*.

Essa deve svolgersi prima che il progetto sia definito nella sua natura e opzioni essenziali, secondo forme flessibili parametrize alla tipologia di intervento da valutare, ma comunque assicurando la presentazione di osservazioni e proposizioni da parte degli interessati, che confluiranno in un bilancio finale deliberato dall'ente interessato. Anche in questo caso la decisione resta pur sempre in capo al proponente dell'intervento, senza che poi sia possibile contestare in giudizio le modalità di svolgimento della procedura (art. L. 600-11).

Si tratta di una logica partecipativa che trova un ingresso sempre maggiore nelle funzioni generali di governo del territorio, anche tramite implementazione di piattaforme partecipative digitali, già realizzate sperimentalmente in varie realtà locali nella logica della coproduzione¹³⁵.

Nell'ordinamento italiano si registrano parimenti spinte, seppur più lente e limitate, per l'allargamento delle maglie partecipative nell'ambito dei più generali strumenti di pianificazione urbanistica. Il tema della

¹³⁴ J.B. Auby, H. Perinet-Marquet, R. Noguellou, *Op. cit.*, 86 ss.; L. Fonbaustier, *La participation du public*, in *AJDA*, 2015, 517 ss.; B. Delaunay, *L'apporto de la loi du 27 décembre 2012 et de l'ordonnance du 5 août 2013 aux régimes d'information et de participation du public en droit de l'urbanisme*, DAUH, 2014, 91 ss.

¹³⁵ Ad esempio a Lille, Grenoble e Avignone.

rigenerazione urbana si è sviluppato soprattutto a livello regionale: più Regioni hanno adottato, negli ultimi anni, una serie di norme volte a tutelare l'uso del territorio¹³⁶, assicurando la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento. Quanto al livello statale, manca attualmente una disciplina di riferimento, anche se è da segnalare che è in corso l'esame di un disegno di legge sulla rigenerazione (A.S. n. 1131 e abbinati nn. 1943, 1981, 970, 985, 1302), che si ispira agli atti e politiche internazionali ed europei e prevede anche l'introduzione di maggiori forme di partecipazione dei cittadini nella definizione degli obiettivi di piani e di progetti, sollecitando altresì il sostegno per i processi *bottom-up* capaci di avviare forme di partenariato sociale o baratto amministrativo¹³⁷.

Evoluzioni del medesimo tenore si rinvencono nel settore delle energie rinnovabili. In questo ambito il coinvolgimento dei privati nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità energetica assume un ruolo centrale, tanto nei procedimenti pianificatori che nelle fasi attuative, ove il consumatore attivo (c.d. *prosumer*) può dare un contributo effettivo, potendosi anche aggregare in comunità energetiche, istituti introdotti sperimentalmente nel nostro ordinamento con l'art. 42-*bis* del d.l. 30-12-2019, n. 162, convertito in l. 28-2-2020, n. 8, in attuazione delle dir. UE n. 2001/2018 e n. 944/2019.

Si moltiplicano inoltre gli sforzi di introduzione di forme di *governance* partecipate, anche a livello comunale¹³⁸. In quest'ottica si diffonde altresì la pianificazione strategica, in forme anche diverse da quella prevista per l'area vasta dalla l. 7-4-2014, n. 56, con l'obiettivo di porre il territorio al centro di una nuova dinamica partecipativa, inclusiva e sostenibile, che trascende il

¹³⁶ Veneto con l.r. 14/2017, Lombardia con l.r. 18/2019; Piemonte l.r. 16/2018; Toscana l.r. 65/2014; Emilia Romagna con l.r. 24/2017; Marche, con l.r. 22/2011; Liguria, con l.r. 23/2018; Lazio, con l.r. 7/2017; Puglia, con l.r. 21/2008.

¹³⁷ Il partenariato sociale (od orizzontale) è una particolare tipologia di partenariati pubblico-privati, caratterizzata per dall'assenza dello scopo di lucro e dall'essere finalizzata all'utilità sociale. Le principali forme di partenariato sociale, quali gli interventi di sussidiarietà orizzontale, il baratto amministrativo e la cessione di immobili in cambio di opere, sono disciplinate dal d.lgs. 50/2016 agli artt. 189 ss. A riguardo si v. A. Carullo, G. Iudica (a cura di), *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, Padova, 2018, 1352 ss.; L. Ferrara, *Art. 189*, A. Crismani, *Art. 190*, e A. Villari, *Art. 191*, in L. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, 2017; cfr. V. Manzetti, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in cammino*, 2018.

¹³⁸ Il riferimento principale è al «Regolamento tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» adottato dal Comune di Bologna nel 2014, sul quale si v. F. Giglioni, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di governo del territorio*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, 210 ss.

perimetro comunale e sospinge verso forme di *governance* reticolari e flessibili¹³⁹.

Nel complesso, si tratta di evoluzioni che appaiono ormai comuni ai vari ordinamenti e caratterizzate da tratti di somiglianza. Esse traggono origine da norme europee e si sviluppano tramite elaborazioni che non trascurano il dato comparato, portando a un generale e trasversale sviluppo della partecipazione, ispirato al modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile¹⁴⁰, destinata ora a ulteriori evoluzioni tramite la digitalizzazione¹⁴¹.

7. Verso un'urbanistica (più) partecipata?

La sostenibilità territoriale rappresenta una delle sfide più complesse e affascinanti che la pubblica amministrazione si troverà ad affrontare nei prossimi decenni, trasversalmente in tutti i Paesi. Essa già da tempo sollecita non solo la creazione di nuovi istituti giuridici da innestare nei modelli pianificatori e procedurali già esistenti, ma anche più ampi cambi di paradigma nell'approccio al governo del territorio, che deve confrontarsi con la complessità della società postmoderna e rispondere alle variegate e a volte contrapposte aspirazioni dei singoli.

Nella ricerca di nuove soluzioni capaci di far fronte ai cambiamenti, la comparazione svolge un ruolo primo piano, contribuendo dapprima in modo innegabile alla formazione di principi comuni agli ordinamenti europei, tra cui quello di partecipazione, e poi all'introduzione e sviluppo di istituti partecipativi che, seppur in maniera diversa, sono l'esito anche di fenomeni di *cross-fertilization* sempre più diffusi. La comparazione, più generalmente, è invocata quale strumento irrinunciabile per lo studio del diritto amministrativo nell'epoca contemporanea e, in particolare, per lo sviluppo di nuove e innovative soluzioni giuridiche. Se essa, sotto il profilo teorico-dottrinale, contribuisce sempre più allo sviluppo di conoscenze e concetti chiave per l'evoluzione del diritto amministrativo¹⁴², sotto il profilo pratico, conduce più o meno direttamente allo sviluppo trasversale di strumenti di non secondaria rilevanza. L'istituto del dibattito pubblico ne è una evidente manifestazione.

139 Cfr. A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 1, 31 ss.; R. Di Pace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 252 ss. Cfr. A. Tanese, E. Di Filippo, R. Rennie (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli, 2006, 25.

140 Sul tema non può che rinviarsi a J.B. Auby, *Droit de la ville*, cit. 227 ss. e M.G. Della Scala, *Op. cit.*

141 T. Favaro, *Op. cit.*

142 Cfr. R. Scarciglia, *Manuale di diritto amministrativo comparato*, cit., e di G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit.

Lo studio degli altri ordinamenti e il confronto tra esperienze diverse hanno così permesso, nel corso del tempo, l'affermazione di principi comuni del diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo, i quali trovano oggi uno dei principali riconoscimenti nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Il principio di partecipazione ne è una significativa attestazione. Esso, grazie alla comparazione, trova applicazione sempre più frequente anche nella funzione di governo del territorio, concorrendo ad offrire ai cittadini gli strumenti per concorrere nelle scelte destinate ad assicurare la conservazione e lo sviluppo della loro comunità¹⁴³. Nei procedimenti vengono introdotte, in un'ottica cooperativa, fasi partecipative da svolgersi quando tutte le opzioni sono ancora aperte, sotto una regia attenta ed esperta, in maniera trasparente e secondo tempi certi¹⁴⁴.

Una partecipazione così sviluppata, anche attraverso il ricorso agli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, permette alla PA di acquisire conoscenze che da sola non sarebbe in grado di acquisire e di giungere a una decisione non solo più ponderata ed inclusiva, ma anche capace di sollecitare la condivisione degli obiettivi e lo sviluppo di iniziative *bottom-up* per raggiungerli¹⁴⁵.

Tutto a beneficio di quella sintesi finale, propria del potere di pianificazione, che permane nella responsabilità dell'amministrazione. Dall'analisi comparata si desume, infatti, che in entrambe le esperienze considerate la decisione rimane comunque sempre nelle mani del decisore pubblico, sul quale grava l'onere di effettuare il concreto bilanciamento di tutti gli interessi in gioco, per come emersi anche tramite la dinamica partecipativa.

Se è innegabile che l'ampliamento della logica partecipativa si accompagna a possibili appesantimenti della funzione di governo del territorio, si tratta di aspetti che appaiono superabili a fronte dei vantaggi derivanti dall'apporto conoscitivo dei cittadini¹⁴⁶, in particolare laddove i processi siano delineati secondo soluzioni equilibrate e flessibili¹⁴⁷ ed abbiano termini certi. Gli istituti partecipativi potranno d'altra parte essere rivisti e migliorati nel tempo, anche grazie all'ausilio della comparazione, e

¹⁴³ F. Benvenuti, *Op. ult. cit.*, 3948 ss.

¹⁴⁴ Cfr. L. Coen, *Op. ult. cit.*

¹⁴⁵ Cfr. R. Ferrara, *Op. ult. cit.*, 232-233. Si v. anche G. Pizzanelli, *Op. cit.*, 71 ss. nonché R. Bettini, *Op. cit.*, 285, e S. Tarullo, *Op. cit.*, 23.

¹⁴⁶ L'ampliamento della partecipazione rischierebbe in questo senso di porsi in contrasto con i principi di semplificazione e celerità: cfr., in materia paesaggistica L. Di Giovanni, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 6, 559 ss., il quale poi riconosce però come anche in tale settore i vantaggi dell'apporto del privato risultino prevalenti.

¹⁴⁷ Cfr. S. Profeti, V. Tarditi, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 4, 861 ss.; C. Iaione, *The right to the co-city*, in *Italian Journal of Public Law*, 2017, 1, 125 ss.

così concorrere in modo sempre più efficiente ed efficace a implementare meccanismi di *governance* capaci di assicurare, tramite un'interazione coordinata di tutte le parti¹⁴⁸, gli obiettivi della sostenibilità. Come già evidenziava Mario Nigro, infatti, è tramite il procedimento che si può realizzare la buona amministrazione e garantire la scelta più adeguata, concretizzandosi in essa, tramite la partecipazione del cittadino, quale «*padrone di casa*»¹⁴⁹, la cittadinanza amministrativa¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Cfr. G. Guerra, *Op. cit.*, 836.

¹⁴⁹ M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, cit., 227.

¹⁵⁰ Così S. Cassese richiamato da R. Chieppa, *Op. cit.*, 677.

