Meccanismi partecipativi e spinte riformiste a tutela dell'ambiente in Italia e Francia

di Laura Assunta Scialla

Abstract: Participatory mechanisms and reformist thrusts in environmental protection in Italy and France - This article investigates whether the adoption of environmental constitutionalism, both in Italy and in France, has or can still influence participatory models. Starting from the analysis of public debates and public inquiries in both legal systems, this article highlights how the limitations of participation in environmental decision-making still persist, also considering the weaknesses of judicial review.

Keywords: Constitutional reform, Environment, Participation, Participatory proceeding, Judicial review

1. Costituzioni ambientali e partecipazione democratica

771

Le tematiche connesse alla protezione delle risorse ambientali e ai diritti delle generazioni future sono oramai da tempo oggetto di una costante attenzione negli studi sul costituzionalismo contemporaneo¹. Se nel passato si è assistito a numerosi tentativi di operare un corretto bilanciamento tra i valori ambientali e gli altri diritti costituzionalmente garantiti in assenza di riferimenti alle tematiche ambientali nelle disposizioni costituzionali, gli ultimi tempi registrano un intenso incremento del numero delle Costituzioni in cui appare espressamente l'ambiente come valore da tutelare². Esistono oggi numerosi Paesi che hanno espressamente

¹ F. L. Ramón, *El medio ambiente en la Constitución Española*, in *Ambienta*, 113, 2015, 84 ss; J. C. Gellers, *The Global Emergence of Constitutional Environmental Rights*, London, 2017; J. Morand - Deviller, *L'environnement dans les constitutions étrangères*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2, 2014, 83 ss; Ch. A. Pétrou, *Les nouveaux enjeux de la politique de l'environnement en Grèce*, in *Rev. jur. envir.*, 4, 2011, 531 ss; B. Mathieu, *La constitutionnalisation du droit de l'environnement*, X^{es} Journées juridiques franco-chinoises, Paris, 2006; F. Haumont, *Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence*, in *Rev. jur. envir.*, n. spécial, 2005, 41 ss; J. Germain, *La protection de l'environnement dans la Constitution allemande, une nouvelle finalité assignée à l'État*, in *Pouvoirs*, 113, 2005, 195 ss.

² È stato sottolineato che “Se si guarda poi all'aspetto contenutistico, l'evoluzione del <<costituzionalismo ambientale>> appare ancora più evidente, segnando una traiettoria ascendente, che parte da una considerazione delle tematiche ambientali come elementi accessori o marginali nell'ambito del sistema costituzionale, per giungere ad una loro sempre maggiore centralità, alla quale corrispondono forme di tutela più puntuali e, soprattutto, strutturali.”.

ricosciuto l'obbligo di tutelare l'ambiente nelle proprie Costituzioni, accanto ad altri ordinamenti, tra cui l'Italia³, in cui il mancato riferimento nei testi fondamentali è stato comunque colmato grazie all'attività interpretativa delle disposizioni esistenti. Nell'esperienza italiana infatti la riforma del 2001⁴ si era limitata a riconoscere in capo allo Stato e alle Regioni soltanto un obbligo generale di tutela dell'ambiente e di valorizzazione dei beni ambientali⁵. Solo nel 2022 con legge costituzionale n.1, è stato novellato l'art. 9 nel quale l'ambiente viene considerato come un valore primario costituzionalmente garantito e all'art. 41 sono stati aggiunti ulteriori limiti, rispetto a quelli già esistenti, all'iniziativa economica privata, dando piena attuazione al contenuto dell'art. 9⁶.

Cfr. D. Amirante, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in questa *Rivista*, n. speciale, 2019, 3.

³ L'attività interpretativa dottrinale ed anche giurisprudenziale (Corte cost., sent. n. 247/1974, sent. n.94/1985, sent. n. 151/1986, sent. n. 167/1987, sent. n. 210/1987 e sent. n.641/1987) ha cercato di attribuire alla tutela ambientale un fondamento costituzionale facendo riferimento agli artt. 2, 9 e 32 della Cost., e alcuni cenni pure agli artt. 41 e 44. Occorre rilevare altresì che sulla natura giuridica del concetto di ambiente gli orientamenti dottrinali sono stati diversi e contrastanti. Per Giannini la nozione di ambiente non aveva natura giuridica unitaria, ma era la risultante di diversi profili giuridicamente rilevanti (tutela del paesaggio, della difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua contro le forme di inquinamento, nonché dell'assetto del territorio). Si rinvia a M.S. Giannini, "Ambiente": *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss. Postiglione invece propendeva per una concezione giuridica unitaria di ambiente, quale diritto fondamentale della persona, richiamando l'art. 2 della Cost. Si rinvia a A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1985, 32 ss. Si è poi giunti all'individuazione di un "contenuto minimo" della materia ambientale: la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e la conservazione della natura. Cfr. D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente – Vol. primo – Principi generali*, Padova, 2012, 238.

⁴ S. Grassi, *La tutela dell' "ambiente" dopo il nuovo titolo V*, in *Dir. e gest. dell'amb.*, 2, 2002, 361 ss; T. Marocco, *Riforma del titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 2002, 937 ss.

⁵ Tale intervento riformatore ha riconosciuto però all'ambiente uno status costituzionale indiretto ed incompleto. In merito D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003, 112. Sulla necessità di collocare la materia ambiente non nel riparto di competenza fra Stato e Regioni, ma tra i principi fondamentali, si rinvia a D. Porena, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Torino, 2017, 264. Occorre precisare altresì che, dopo la riforma del 2001, è stato determinate il ruolo della giurisprudenza costituzionale. Per una puntuale analisi si rinvia a D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit., 264 ss.

⁶ È stato sottolineato come tale riforma abbia generato delle riflessioni tra loro contrastanti, ma che "nel complesso, lungi da rappresentare un punto di arrivo, l'affermazione della centralità dei valori ambientali nella nostra Costituzione può e deve rappresentare un punto di partenza, non solo in vista di un necessario aggiornamento normativo e di un'auspicabile stabilizzazione giurisprudenziale, ma anche per lo sviluppo di un vero e proprio diritto costituzionale dell'ambiente, disciplina finora trascurata e inespressa, e che si avvia a diventare, se saranno raccolti gli stimoli proposti dalla riforma, una nuova frontiera per la cultura giuridica italiana". Cfr. D. Amirante, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in questa *Rivista*, 2, 2022, XIV. Altri invece ne hanno evidenziato la sua inutilità dal momento che, tali modifiche "si limitano, infatti, a riepilogare soluzioni normative già recepite sul piano

La Costituzione francese del 1958 non conteneva alcun riferimento all'ambiente e negli anni si sono registrati tentativi di riformare il testo, giungendo, tuttavia a nulla di fatto⁷. Nel 2005 l'ordinamento giuridico d'oltralpe ha però adottato la *Charte de l'environnement*, testo dal valore costituzionale, interamente dedicato all'ambiente⁸.

Proprio partendo dal solenne riconoscimento costituzionale dell'ambiente, nei due sistemi italiano e francese, pur in tempi e con modalità diverse, si intende pertanto comprendere come tali riforme abbiano influito o possano ancora incidere sui meccanismi partecipativi di entrambi i Paesi, soffermandoci anche sul sindacato giurisdizionale al fine di esplicitare concretamente quale peso è stato attribuito all'apporto istruttorio dei privati e in che modo l'autorità pubblica ne ha tenuto conto nella fase decisionale.

Tale riflessione parte da una premessa fondamentale: l'ambiente da sempre rappresenta un contesto fertile nel quale la democrazia partecipativa ha trovato piena espressione, prima a livello sovranazionale, poi successivamente in alcuni Paesi.

La dimensione partecipativa si traduce in un dialogo tra l'autorità pubblica e i cittadini, al fine di adottare un atto ampiamente condiviso da tutte le parti coinvolte. Rimane in capo alla prima il potere di decidere e di motivare la scelta adottata.

Il profilo partecipativo va letto, quindi, quale possibile argine alla crisi della democrazia rappresentativa e correttivo del suo funzionamento⁹.

A livello sovranazionale esempi di tali nuovi modelli partecipativi si registrano nella Convenzione di Aarhus del 1998¹⁰, la quale in prima battuta ha mostrato come il soggetto pubblico tenga conto di quanto presentato per iscritto dal privato, coinvolto in una fase iniziale nei vari processi decisionali, quando nulla è stato ancora definito e sono ancora prospettabili diverse alternative per poter adottare una migliore decisione,

giuridico (grazie alla progressiva sedimentazione della legislazione nazionale, eurounitaria e internazionale) o ampiamente consolidate sul terreno giurisprudenziale". Cfr. C. De Fiores, Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione, in www.constituzionalismo.it, 3, 2021, 149.

⁷ Era in discussione recentemente un progetto di legge costituzionale volto all'introduzione all'art. 1 della Carta del 1958 del principio della tutela ambientale, in modo da riconoscere allo stesso pari dignità, rispetto agli altri principi essenziali dello Stato. Si trattava di un progetto volto a completare quanto già statuito con la *Charte* del 2005, che però non è stato portato a compimento.

⁸ Puntuale analisi della *Charte* è stata svolta da M. Zinzi, *La Charte de l'environnement* francese tra principi e valori costituzionali, Napoli, 2011.

⁹ V. De Falco, *Le connessioni tra partecipazione democratica e funzione di indirizzo politico. Questioni di metodo*, in questa *Rivista*, 3, 2020, 597 ss, analizza il rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipazione ai procedimenti di *rulemaking* nel diritto comparato.

¹⁰ La Convenzione offre un modello di "democrazia ambientale" e agli artt. 6,7 e 8 detta una disciplina sulla partecipazione del pubblico nell'ambito delle decisioni relative ad attività specifiche; a piani, programmi e politiche in materia ambientale, nonché all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti, di applicazione generale. Gli Stati contraenti hanno ampia discrezionalità circa l'esercizio del diritto di partecipazione.

condivisa da parte di tutti i soggetti coinvolti e di applicarla in maniera più efficace¹¹.

A livello europeo, invece, un'apertura alla partecipazione si registra con il Trattato di Lisbona, che all'art. 10 riconosce ad ogni cittadino il diritto di partecipazione, secondo canali idonei di cui all'art. 11 e, in particolare, circa la materia ambientale, appare evidente come la Convenzione di Aarhus sia stata il punto di riferimento per la Comunità europea nell'adozione di diversi atti derivati¹².

Certamente le disposizioni a livello sovranazionale hanno avuto ricadute sulla funzione e sull'implementazione della partecipazione negli Stati membri, ma occorre comprendere quale sia stato il peso effettivo di essa, in particolare nell'esperienza italiana e francese, anche alla luce degli interventi riformatori.

2. Il modello partecipativo francese

Nell'esperienza francese, in modo più evidente rispetto al nostro ordinamento, si è registrato uno sviluppo graduale del diritto di partecipazione, con la previsione di modelli procedurali, più volte modificati, per garantire l'effettivo coinvolgimento del pubblico.

I principali sistemi di riferimento sono l'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico.

L'inchiesta pubblica, introdotta con la *Loi Bouchardeau* n. 630 del 1983¹³, consiste in un modello partecipativo preventivo a specifiche procedure amministrative con possibili ricadute sull'ambiente, il cui fine è quello di raccogliere, dopo una puntuale informazione sul progetto da realizzare, le posizioni dei soggetti interessati.

Si tratta di una modalità di partecipazione a valle, su di un'idea progettuale già sufficientemente definita, e chi interveniva aveva l'impressione di partecipare solo in via formale per confermare quanto già sostanzialmente deciso, non consentendo pertanto la discussione sull'opportunità e sull'utilità dei grandi progetti.

Chiara la distorsione rispetto al dettato internazionale che invece impone non solo un'effettiva e tempestiva partecipazione nella fase

¹¹In tal modo si vuole garantire, tramite un'adeguata informazione e consultazione dei documenti, la partecipazione fin dall'inizio quando nessuna scelta è stata ancora fatta, prevedendo altresì di valutare l'apporto istruttorio prodotto nella fase decisionale. L'autorità pubblica adotta e motiva la decisione, definendo il valore attribuito alle risultanze della fase partecipativa. In merito E. Orlando, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Istituz. federal.*, 3, 2020, 585-587.

¹²É il caso ad esempio della direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e della direttiva del 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

¹³L'inchiesta, inizialmente disciplinata dalla legge del 1883 nel settore delle espropriazioni, è divenuta dal 1983 strumento di garanzia e di protezione dell'ambiente.

decisionale, ma pure che l'apporto istruttorio del pubblico possa influenzare il contenuto della decisione finale, prevedendo in capo all'autorità l'obbligo di adottare e motivare la stessa, per spiegare il peso attribuito alle risultanze della fase partecipativa¹⁴.

Al fine di rimediare al carattere tardivo dell'inchiesta pubblica, è stata istituita una procedura partecipativa a monte: il dibattito pubblico. Si tratta di una nuova forma di concretizzazione del principio di partecipazione nel diritto ambientale.

Introdotta dalla *Loi Barnier* n. 101 del 1995, esso rappresenta un tipico iter endoprocedimentale partecipativo, preliminare alle grandi opere pubbliche di interesse nazionale con ricadute socio-economico e ambientale rilevanti, prima di essere eventualmente sottoposte a valutazione d'impatto ambientale o ad inchiesta pubblica¹⁵.

Tale procedura consente all'autorità pubblica di valutare le osservazioni presentate dai soggetti che potrebbero essere lesi dall'esecuzione dei progetti, al fine di adottare una decisione quanto più possibile condivisa.

L'analisi della disciplina ha però mostrato criticità applicative circa la dimensione partecipativa¹⁶, registrando di fatto uno scarso peso attribuito all'apporto istruttorio nella fase decisionale. Ci troviamo di fronte quindi ad una partecipazione effimera e riconducibile ai soli fini consultivi, manipolabile dalla politica, lontana dalle finalità della partecipazione democratica¹⁷.

Ciò che è evidente è la netta separazione tra il momento deliberativo e quello decisionale. Il pubblico partecipa all'elaborazione della decisione ma non ha nessun ruolo decisivo nella fase di adozione della stessa.

È chiaro che, se anche nel corso degli anni, si è intervenuti spesso per consolidare il principio di partecipazione, si è voluto però contestualmente sempre e comunque tutelare la responsabilità di chi decide e il predominio della democrazia rappresentativa¹⁸.

2.1 Le modifiche ai modelli partecipativi nelle tendenze evolutive

¹⁴ In merito J. Bétaille, *Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus*, in *Act. jur. dir. adm.*, 37, 2010, 2083 ss.

¹⁵ La *Commission nationale du débat public*, autorità amministrativa indipendente, ha il compito di organizzare lo svolgimento del dibattito, mentre la *Commission particulière du débat public* si occupa dell'istruttoria vera e propria.

¹⁶ Seppure viene riconosciuto ad un'indistinta e ampia titolarità il diritto di intervenire e di presentare le proprie osservazioni, ci si trova sempre di fronte a dibattiti su progetti piuttosto complessi e tecnici, con la tendenza, pertanto, a coinvolgere, solo chi è titolare di uno specifico interesse per il progetto in discussione; inoltre il rapporto finale, a chiusura dell'azione procedimentale, illustra le osservazioni pro e contro all'esecuzione del progetto, ma, quest'ultime non sono assolutamente vincolanti ai fini decisionali. Sul punto M. Zinzi, *La democrazia partecipativa in Francia alla luce delle recenti riforme legislative*, in questa *Rivista*, 2, 2014, 827-828.

¹⁷ Ivi, 828.

¹⁸ Così B. Delaunay, *Le débat public*, in *Act. jur. dr. adm.*, 42, 2006, 2322.

L'esperienza francese ha continuato a registrare negli ultimi anni un'evoluzione della cultura della partecipazione. Si è intervenuti¹⁹, modificando in particolare l'istituto del dibattito pubblico²⁰ e la procedura dell'inchiesta pubblica, conducendo quest'ultima alla sua dematerializzazione²¹.

Tale disciplina intende meglio democratizzare il dialogo in materia ambientale tra l'autorità pubblica e il soggetto privato.

Occorre rilevare come persiste la carenza di un obbligo di motivazione, dal momento che non si attribuisce all'autorità pubblica l'obbligo di rispondere alle osservazioni presentate dal pubblico.

Infatti nel caso del *débat* né il *maître d'ouvrage*, né l'autorità che autorizza il progetto sono obbligati a rispondere nel merito alle osservazioni presentate dai soggetti che partecipano alla discussione²².

¹⁹ *Ordonnance* n. 2016-1060 du 3 août 2016, volta a garantire l'informazione e la partecipazione del pubblico nella preparazione di alcune decisioni aventi un impatto sull'ambiente. Il decreto che attua tale disciplina è del 2017 n. 626. L'impianto normativo è stato ratificato con la legge n. 148 del 2018. Per un'analisi della disciplina si rinvia a J.- M. Pastor, *Deux ordonnances revisitent la démocratie environnementale*, in *Act. jur. dr. adm.*, 29, 2016, 1596; Idem, *La démocratie environnementale se décline par décret*, in *Act. jur. dr. adm.*, 16, 2017, 908.

²⁰ È previsto che la Commissione nazionale può essere adita obbligatoriamente e facoltativamente a seconda della tipologia dei progetti. La Commissione con decisione (non automatica potendo procedere in alcuni casi, ai sensi dell'art. L 121-15-1 del Cod. dell'ambiente, ad una *concertation préalable*), organizza il dibattito (che dura tra i 4-6 mesi). Sebbene gli enti locali, alcune associazioni e 10 parlamentari avessero già la possibilità di farlo, dal 2016 10.000 cittadini dell'Unione europea residenti in Francia hanno diritto di richiedere lo svolgimento di un *débat* o di una consultazione con un garante per progetti resi pubblici. Nel caso di un progetto di riforma di una politica pubblica, il dibattito può essere organizzato anche a livello nazionale. In tale caso la Commissione viene adita dal Governo e dal 2016 da 60 deputati o 60 senatori, nonché da 500.000 cittadini dell'Unione europea residenti in Francia. Dopo la chiusura del *débat*, viene redatta dalla Commissione nazionale una relazione con il bilancio dello stesso. Trascorsi tre mesi da tale pubblicazione, il committente decide, con un atto che viene pubblicato e trasmesso alla stessa Commissione, sull'esecuzione o meno dell'idea progettuale e di eventuali modifiche, indicando le misure che ritiene necessarie per rispondere a quanto emerso dalla discussione.

²¹ Il commissario incaricato all'inchiesta conduce la procedura, informando il pubblico sull'idea progettuale, il quale presenta, telematicamente, le proprie osservazioni e proposte. Le *maître d'ouvrage* fornisce informazioni e risposte al pubblico. Al termine dell'azione procedimentale, il commissario fornisce al titolare del progetto una sintesi delle osservazioni del pubblico e lo stesso dispone di quindici giorni per produrre le proprie valutazioni. Nella relazione, accompagnata anche dalle conclusioni motivate, il commissario fa menzione delle risposte del titolare del progetto. Infine l'autorità procedente può organizzare, in presenza del titolare del progetto, una riunione pubblica per rispondere alle eventuali riserve, raccomandazioni o conclusioni sfavorevoli del commissario o della commissione d'inchiesta. Circa la dematerializzazione, con la legge n. 727/2018 è stato previsto di poter partecipare telematicamente al posto dell'inchiesta. La consultazione viene organizzata direttamente dall'autorità.

²² Sul punto J. Bétaille, *La motivation au service de la participation: l'émergence d'une obligation de répondre aux commentaires du public comme clé d'articulation entre la représentation et la participation*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 17, 2019, 34.

Per quanto riguarda invece la procedura dell'inchiesta pubblica, anche se è previsto che il commissario rediga un rapporto, accompagnato dalle sue conclusioni motivate, ciò non significa assolutamente che lo stesso debba rispondere a quanto presentato dal pubblico. Infine anche la facoltativa riunione organizzata dall'autorità ha lo scopo di fornire esclusivamente risposte alle conclusioni del commissario e non certamente alle osservazioni del pubblico²³.

Nell'esperienza francese, nonostante i numerosi interventi legislativi migliorativi dei meccanismi partecipativi nel settore ambientale, permane quindi la carenza di un obbligo motivazionale in capo all'autorità competente, e ciò incide notevolmente sull'effettivo contributo partecipativo, dal momento che, solo tramite una motivazione dettagliata, il pubblico può comprendere come e se è stato valutato effettivamente il proprio apporto istruttorio.

Per poter ovviare a tale situazione si potrebbe prevedere, pertanto, sul piano legislativo, un esplicito obbligo di rispondere in maniera motivata e circostanziata alle osservazioni del pubblico, così da perfezionare sia la fase deliberativa dell'agire procedimentale che il modo di valutare l'apporto istruttorio della partecipazione²⁴.

3. I complessi effetti della *Charte de l'environnement*

Nel 2005, con legge costituzionale n. 205, è stata adottata la *Charte de l'environnement*, che all'art. 7 ha riconosciuto a *toute personne* il diritto di partecipazione²⁵. Con la *Charte* si evidenzia la dimensione collettiva della tutela dell'ambiente, concepito come un valore comune.

Il legislatore, nel definire le condizioni e i limiti dell'art. 7 della *Charte*, dovrà meglio collocare la dimensione partecipativa circa determinati progetti di decisione e imporre la pubblicazione delle loro motivazioni²⁶.

Per dare attuazione all'art. 7 è stata inizialmente adottata nel 2010 la *loi Grenelle II*. In seguito ai rilievi critici sollevati dal giudice costituzionale circa un'effettiva partecipazione²⁷, la disciplina è stata modificata dalla legge n.1460 del 2012, definita con l'*ordonnance* del Governo n.2013-714, a cui hanno fatto seguito altri interventi.

²³ Ivi, 35.

²⁴ Ivi, 41.

²⁵ Rilevante, sotto il profilo dell'efficacia, si mostra la distinzione tra obiettivi di valore costituzionale e principi a *effect direct* degli articoli della Carta. Sul punto M. Zinzi, *La Charte de l'environnement* francese tra principi e valori costituzionali, cit., 64-68.

²⁶ Sul punto J. Bétaille, *La motivation au service de la participation: l'émergence d'une obligation de répondre aux commentaires du public comme clé d'articulation entre la représentation et la participation*, cit., 32.

²⁷ La pubblicazione possibile solo online dei progetti di decisione è stata letta come un'informazione non efficace ai fini partecipativi, nonché scarso peso viene dato alle osservazioni dei soggetti interessati e pure il coinvolgimento di un *organisme consultatif* avrebbe garantito una partecipazione limitata esclusivamente ai rappresentanti delle categorie interessate. Si rinvia a Conseil const. déc. n.2011-183/184 QPC du 14-10-2011 e déc. n. 2012-262 QPC du 13-7-2012, in www.conseil-constitutionnel.fr.

La partecipazione viene garantita tramite una consultazione aperta online che consente al pubblico di presentare osservazioni su determinate tipologie di progetti di decisione, non soggette ad una procedura specifica²⁸.

Ciò che occorre comprendere è se, in seguito all'adozione della *Charte* e alla regolamentazione attuativa, si possa palesare un'effettiva implementazione del diritto di partecipazione nel settore ambientale.

La disciplina, in particolare nel caso di *décisions réglementaires et d'espèce*, prevede che, entro la data di pubblicazione della decisione e per un periodo minimo di tre mesi, l'autorità amministrativa, che ha adottato la decisione, pubblica online sia la sintesi delle osservazioni e delle proposte del pubblico, indicando quelle che sono state valutate, le osservazioni e le proposte depositate telematicamente, così come, in un documento separato, le ragioni della decisione²⁹.

Da una prima lettura, tale procedura sembrerebbe garantista del profilo partecipativo, ma, in realtà, quanto disposto dalla regolamentazione (pubblicazione della sintesi delle osservazioni del pubblico e la motivazione della decisione) non sono certamente requisiti sufficienti ad assicurare la partecipazione³⁰, discostandosi, pertanto, ancora una volta da quanto statuito a livello internazionale.

Infatti non è previsto alcun obbligo, al termine dell'iter procedimentale, di motivare la decisione adottata, ma ci si limita a richiedere che le ragioni siano riportate in un documento separato³¹. Sarebbe necessario, invece, rendere obbligatoria la motivazione o all'interno della decisione o nel documento che l'accompagna³².

Solo motivando in che misura le osservazioni del pubblico sono o non sono state valutate, si può chiaramente comprendere l'influenza della partecipazione sulla decisione, altrimenti viene messa in discussione la sua stessa portata ed utilità.

Ci troviamo, purtroppo, ancora di fronte ad un diritto di partecipazione che continua a necessitare di un perfezionamento

²⁸ Nel 2010 erano oggetto di consultazione solo gli atti regolamentari e dal 2012 la nozione di decisioni pubbliche è stata ampliata comprendendo anche le decisioni individuali. Occorre sottolineare che la scelta legislativa di escludere dalla consultazione le decisioni che hanno un effetto indiretto o non significativo sull'ambiente è stata criticata dal giudice costituzionale. Sul punto Conseil const., déc. n.2012-282 QPC du 23-11-2012, in www.conseil-constitutionnel.fr.

²⁹ Art. L 123-19-1, comma 2, paragrafo 7 del Cod. dell'ambiente. Tali obblighi non si rinvergono per la categoria delle decisioni individuali.

³⁰ Sul punto J. Bétaille, *La motivation au service de la participation: l'émergence d'une obligation de répondre aux commentaires du public comme clé d'articulation entre la représentation et la participation*, cit., 39-40.

³¹ Nel caso di comuni con meno di 10.000 abitanti e i raggruppamenti con meno di 30.000 abitanti è possibile raccogliere le osservazioni del pubblico sui registri cartacei. La sintesi delle osservazioni del pubblico viene resa pubblica, senza che la decisione debba essere motivata. Nei comuni con meno di 2.000 abitanti, lo svolgimento di una semplice riunione pubblica può sostituire tali metodi di partecipazione.

³² Sul punto É. Untermaier - Kerléo, *La motivation des décisions réglementaires et d'espèce en droit administratif français*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 17, 2019, 26.

applicativo, in modo da tendere finalmente ad un'effettiva democratizzazione del potere pubblico.

4. Il carattere problematico della partecipazione in Italia

La dimensione partecipativa, invece, nel nostro ordinamento ha sempre avuto scarso appiglio e un suo riconoscimento si è registrato solo negli ultimi anni, malgrado l'impostazione sovranazionale e l'influenza francese.

Momenti di partecipazione sono relegati a livello procedimentale nella legge n. 241 del 1990, rari esempi significativi sono stati registrati a livello regionale e, infine, nel settore degli appalti viene introdotto, con il decreto legislativo n. 50 del 2016, il dibattito pubblico, al di là del campo ambientale, mentre l'inchiesta pubblica è regolamentata dalla specifica normativa di settore del 2006, nell'ambito della disciplina sulla valutazione d'impatto ambientale.

La legge n. 241 non concepisce assolutamente un modello di partecipazione democratica, ma innova notevolmente il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, per quanto concerne più propriamente la nozione classica di procedimento. In essa non c'è alcun riferimento al dibattito pubblico e all'inchiesta pubblica, ma descrive solo una modalità di partecipazione procedimentale formale nell'agire pubblico da parte del privato.

É infatti previsto solo un contraddittorio tra l'autorità pubblica e i soggetti, che direttamente o indirettamente possono essere pregiudicati dall'esercizio dell'azione amministrativa, i quali partecipano presentando alla stessa osservazioni e deduzioni in forma scritta.

Si tratta quindi di una partecipazione solo in forma scritta, aperta esclusivamente a chi è titolare di uno determinato interesse e solo nella fase di adozione di atti di natura individuale. Infine l'art.13 della legge n.241 esclude il diritto di partecipazione ai titolari di interessi diffusi nei procedimenti di programmazione e pianificazione, rinviando la regolamentazione del profilo partecipativo alle normative di settore.

Appare evidente, come la legge del 1990 sia lontana dall'idea di democrazia partecipativa elaborata a livello sovranazionale, dato che garantisce la partecipazione solo a chi ha una posizione soggettiva giuridicamente qualificata e differenziata, escludendo la possibilità di coinvolgere qualunque soggetto interessato all'azione procedimentale pubblica.

4.1 L'esperienza del *débat public* e dell'inchiesta pubblica

In realtà i modelli partecipativi, quali il *débat public* e l'inchiesta pubblica, disciplinati da tanti anni nel sistema francese, hanno tardato ad inserirsi in quello italiano.

Un riscontro su tali istituti è emerso, in settori non riguardanti specificatamente l'ambiente, in alcuni ordinamenti regionali ³³. In

³³ La Regione Marche con legge n. 31/2020, l'Emilia-Romagna con legge n.15/2018, la Puglia con legge n. 28/2017 e la Liguria con legge n.1/2016.

particolare va menzionata la Regione Toscana che con la legge n. 46 del 2013 ha introdotto il dibattito pubblico, prendendo come riferimento il modello francese, mentre con la legge n. 25 del 2018 la stessa ha dettato la disciplina dell'inchiesta pubblica.

Seppure l'applicazione della dimensione partecipativa coinvolge poche Regioni, comunque mostra come in tale livello di governo ci sia stata un'apertura ad essa, ancora prima di quello nazionale.

Il dibattito pubblico, a livello nazionale, è stato introdotto nel 2016 con il decreto legislativo n. 50, nel settore degli appalti pubblici. Tale atto, pur prendendo come punto di riferimento il modello francese, apportandovi alcune modifiche, detta però una regolamentazione poco dettagliata, scarsamente incisiva, rinviandone il suo completamento ad una normativa secondaria di attuazione di cui al D.P.C.M. n.76/2018.

Relativamente alle grandi opere infrastrutturali, con un forte impatto ambientale, sulle città e sull'assetto territoriale, le stazioni appaltanti³⁴ dovranno far ricorso obbligatoriamente al dibattito pubblico³⁵ nella fase di elaborazione del progetto di fattibilità, in un momento preliminare alla fase decisionale in cui è possibile ancora prospettare numerose alternative all'idea progettuale. Lo scopo è quello di soddisfare gli interessi dei soggetti coinvolti e contestualmente quello di buon andamento dell'azione pubblica. Su tale disciplina non sono mancati rilievi critici³⁶.

³⁴ Il dibattito si attiva obbligatoriamente per specifiche tipologie e soglie dimensionali di opere, mentre per altre categorie di progetti, con un determinato valore di soglia, esso può svolgersi su richiesta di determinati soggetti (Presidenza del Consiglio dei Ministri o ministro interessato; 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).

³⁵ Il dibattito, di durata di circa quattro mesi, prorogabile, è controllato dalla commissione nazionale per il dibattito pubblico e la supervisione viene svolta da un coordinatore, nominato dal Ministero o dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Al termine dell'iter verrà prodotto un rapporto finale. La stazione appaltante e il coordinatore si occupano di garantire la partecipazione (mediante raccolta di proposte da parte di cittadini, associazioni e istituzioni). La stazione appaltante deve redigere un dossier, contenente la propria motivata decisione di realizzare o meno il progetto, indicando le probabili modifiche da apportare. Inoltre gli esiti del dibattito e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi.

³⁶ È stata criticata la previsione che l'opera da realizzare rientra in specifiche categorie "sia superiore a determinate soglie dimensionali/finanziarie che, essendo di importo molto elevato, potrebbero nel concreto limitare notevolmente il ricorso all'istituto". Così P.M. R. Salva, *Il principio di partecipazione nella sfida della sostenibilità territoriale: italia e francia a confronto*, in questa *Rivista online*, 2, 2021, 1820-1821. Ulteriori criticità riguardano come, nei casi di dibattito obbligatorio e/o facoltativo, l'obbligo di dare avvio e gestire tutto l'iter procedimentale gravi sulla stazione appaltante, mancando un soggetto terzo che funga da intermediario con funzioni di garanzia (Sul punto M. Timo, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in questa *Rivista online*, 2, 2019,1202), nonché il non avere una Commissione come quella francese, che è un'autorità amministrativa indipendente, "di cui non sono equivalenti né la Commissione nazionale italiana, né il coordinatore del dibattito". Ivi, 1206.

In materia ambientale, con l'adozione del Codice del 2006 n. 152, è stato riconosciuto all'art. 3 *sexties* il diritto d'accesso alle informazioni e di partecipazione dei cittadini a scopo collaborativo, in attuazione a quanto previsto a livello internazionale, rinviando alle specifiche disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica³⁷ e di quella d'impatto ambientale.

In particolare, la finalità della disciplina sulla valutazione d'impatto ambientale, data la complessità e tecnicità dell'opera da realizzare e del suo relativo impatto sull'ambiente, si traduce in un dovere dell'amministrazione di legittimare la partecipazione in senso collaborativo. Dopo la pubblicazione dell'avviso al pubblico, chiunque vi abbia interesse può presentare proprie osservazioni in forma scritta, fornendo altresì nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi³⁸, in modo da ampliare la conoscenza dell'amministrazione che decide.

Accanto a tale modalità di partecipazione documentale si affianca la possibilità di svolgimento dell'inchiesta pubblica, disciplinata dall'art. 24 *bis*³⁹.

In tale disciplina si configura, quindi, una partecipazione aperta a chiunque abbia un interesse, eventualmente anche tramite lo svolgimento di un'inchiesta pubblica, tale da superare "*i confini apprestati*" dalla legge n. 241, senza che il soggetto che partecipa debba provare di essere stato menomato dall'agire pubblico⁴⁰.

Però appare evidente che l'inchiesta pubblica che, nel sistema francese, è stata disciplinata fin dagli anni ottanta ed è stata oggetto di successive modifiche, in modo da garantire una più ampia partecipazione del pubblico, nel nostro ordinamento è solo una procedura eventuale.

Tuttavia, anche se la disciplina della valutazione d'impatto ambientale rappresenta un decisivo progresso circa la dimensione

³⁷ L'art. 14 disciplina una partecipazione limitata alla presentazione di osservazioni e deduzioni scritte, in formato elettronico, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi, comunque non in grado di assicurare un adeguato confronto procedimentale.

³⁸ Tale tipo di partecipazione si va a connettere con il "*territorio che risentirebbe gli effetti dell'iniziativa sottoposta a VIA*". Cfr. F. Trimarchi Banfi, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 1 ss.

³⁹ Ai sensi dell'art. 24 *bis*, l'autorità competente può disporre lo svolgimento di un'inchiesta pubblica, nel rispetto del termine massimo di novanta giorni, che si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dalla stessa autorità. Per i progetti individuati dall'allegato II, e nel caso di mancato svolgimento di dibattito pubblico ai sensi del decreto n. 50/2016, l'autorità competente adotta una decisione motivata, sentito il proponente, se le viene fatta richiesta di svolgere un'inchiesta pubblica da parte del Consiglio regionale della Regione territorialmente interessata, ovvero da un numero di Consigli comunali rappresentativi di almeno cinquantamila residenti nei territori interessati, ovvero da un numero di associazioni riconosciute, rappresentativo di almeno cinquantamila iscritti. In merito alcuni sottolineano come sia necessario coordinare l'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico. Sul punto A. Di Martino, *Criticità applicative dell'inchiesta pubblica nel procedimento di V.I.A. disciplinato dal nuovo codice dell'ambiente*, in R. Dipace, A. Rallo, A. Scognamiglio (cur.), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, 2018, 268 ss.

⁴⁰ In tal senso Cons. St., sez. IV, sent. n. 7917 del 11-12-2020, in www.giustiziaamministrativa.it.

partecipativa, soltanto una maggiore incisività del sindacato giurisdizionale potrà rafforzare il valore attribuito alle istanze partecipative nell'azione procedimentale.

Sulla base di un orientamento giurisprudenziale consolidato, la decisione finale adottata rientra nel merito della competenza dell'autorità pubblica e, pertanto, si esclude la possibilità di sindacato giurisdizionale, salvo i casi di irrazionalità manifesta⁴¹.

Appare, quindi, chiaro che alla dimensione partecipativa viene riconosciuta, nella procedura di valutazione d'impatto ambientale, una natura di carattere collaborativo, e che la stessa diventa decisiva e qualificata, ai fini decisionali, solo per scelta discrezionale del soggetto pubblico.

La partecipazione c'è, ma il suo peso e valore dipendono esclusivamente dalla discrezionalità in capo all'amministrazione. Il ruolo istruttorio e partecipativo da parte dei soggetti coinvolti viene del tutto sminuito.

5. Conclusioni

Tenuto conto del riconoscimento costituzionale dell'ambiente in Italia e Francia, seppure con modalità e tempi differenti, e valutando come la materia ambientale sia da sempre stata un terreno fertile di riforme, soprattutto nella dimensione partecipativa, è stato possibile notare come l'applicazione degli istituti partecipativi in tale settore abbia percorso strade complesse ed eterogenee.

Nell'esperienza francese i modelli partecipativi sono stati più volte modificati, per rendere effettivo il coinvolgimento dei privati. Si è pur assistito, con l'adozione della *Charte* del 2005, all'ampliamento della titolarità nella partecipazione ("*toute personne*"), con il rischio che un'ampia apertura alle istanze partecipative, senza le opportune garanzie, possa provenire da un numero esiguo di soggetti, preparati alle tematiche complesse e tecniche, o scarsamente organizzati e, quindi, facilmente manipolabili a livello politico.

Permangono, nonostante tale intervento costituzionale, i dubbi già emersi circa gli istituti partecipativi sul piano normativo, relativi all'assenza dell'obbligo di motivazione e al peso del sindacato giurisdizionale che si mostra piuttosto debole.

⁴¹ Il giudice amministrativo ha statuito infatti che "*proprio in considerazione del peculiare oggetto sostanziale, lo statuto procedimentale della VIA è speciale: invero, lo scrutinio discrezionale circa il quomodo (e, prima ancora, circa lo stesso an – cosiddetta "opzione zero") dell'incisione dell'assetto ambientale recata dal progetto viene svolto coram populo, al fine di rendere quanto più possibile democratica, partecipata e condivisa una scelta che, inevitabilmente, si ripercuote sulla vita quotidiana di tutti gli attori (economici, sociali, collettivi, istituzionali) presenti sul territorio. Trattandosi, dunque, di atto che non veicola un mero accertamento tecnico, ma esprime, in forme procedimentali speciali, una potestà amministrativa sostanziale stricto sensu intesa, il conseguente sindacato giurisdizionale incontra i noti limiti, arrestandosi alla soglia dell'illogicità, della contraddittorietà, dell'irragionevolezza, senza poter accedere alla diretta valutazione del merito delle scelte, ex lege riservata alle valutazioni dell'Amministrazione*". Cons. St., sez. IV, sent. n. 7917, cit.

Nel nostro ordinamento, invece, il diritto di partecipazione è stato disciplinato a livello procedimentale con la legge n. 241, nell'azione regionale e solo recentemente nella dimensione nazionale, con disposizioni che, seppure innovative, si sono mostrate scarsamente efficaci dal punto di vista partecipativo, anche alla luce del sindacato da parte del giudice.

Pertanto dubbi e criticità sull'effettivo apporto partecipativo nei processi decisionali in materia ambientale sono emersi in entrambi i sistemi giuridici.

Le conseguenze della partecipazione e la sua capacità di influenzare la fase decisionale si mostrano determinanti per poter valutare l'effettività del coinvolgimento del pubblico. Pertanto, occorrerebbe, innanzitutto, porre rimedio all'incapacità del soggetto pubblico di confrontarsi e recepire i suggerimenti provenienti dai privati, che consentirebbero allo stesso non solo di meditare nuovamente sulle proprie decisioni, ma anche di ottimizzarle nell'ottica della maggiore efficienza ed efficacia.

Per garantire realmente la partecipazione nel settore ambientale, non è sufficiente come in Francia l'aver adottato la *Charte*, dedicata interamente all'ambiente, oppure, come nel nostro ordinamento, aver riconosciuto recentemente allo stesso un valore primario costituzionalmente garantito.

Non è percorribile neppure la strada di un suo riconoscimento nella Carta costituzionale italiana, dato che l'esempio costituzionale francese ha mostrato, come ancora tutt'oggi, non viene attribuita alla partecipazione il giusto peso e valore, ma occorre invece procedere a rafforzare il sindacato giurisdizionale in ordine alla motivazione. Il tutto al fine di garantire una maggiore penetrazione circa l'analisi dell'istruttoria privata in termini di costi-benefici, al fine di valutare come e perché il reale impatto dei suggerimenti da parte del privato non sia stato realmente valutato dal soggetto pubblico nell'adozione del provvedimento finale.

Laura Assunta Scialla
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"
Via Mazzocchi, 68 (Palazzo Melzi)
81055 Santa Maria Capua Vetere (Caserta)
lauraassunta.scialla@unicampania.it