

## **La tensione tra democrazia deliberativa e istanze di accelerazione delle grandi opere: il caso del dibattito pubblico**

*Carlo Deodato*

**Sommario: 1.- La crisi della rappresentanza e la soluzione della democrazia deliberativa; 2.- la più vistosa declinazione della democrazia deliberativa: il dibattito pubblico; 3.- La crisi economica indotta dalla pandemia e la sacrificabilità del dibattito pubblico; 4.- I problemi connessi alla derogabilità del dibattito pubblico; 5.- Il rischio dell'eterogenesi dei fini.**

### **1.- La crisi della rappresentanza e la soluzione della democrazia deliberativa.**

L'analisi della genesi, delle ragioni e della (più recente) previsione della derogabilità (condizionata) dell'istituto del dibattito pubblico consente di svolgere alcune considerazioni, più politologiche che giuridiche, sui caratteri della democrazia indotti dalla crisi della rappresentanza e, da ultimo, da quella economica (prodotta dall'emergenza sanitaria).

La crisi della democrazia (e, con essa, della governabilità), originata dalla crescente prevalenza delle tecnostutture, della grande finanza e dei vincoli fiscali - esterni e sovranazionali - sui tradizionali meccanismi della rappresentanza politica, ha prodotto due spinte opposte: quella di una democrazia immediata e decidente, che sacrifica le istanze partecipative e le procedure decisionali ordinarie, finendo spesso per trasmodare nel populismo o, comunque, nella disintermediazione tra governanti e governati; e quella, antitetica, di una democrazia partecipata, che assorbe i conflitti e restituisce un ruolo attivo ai cittadini nei processi decisionali.

Negli ultimi anni, peraltro, è emerso un ulteriore modello, che tenta di coniugare entrambe le predette istanze: quello della democrazia diretta, esercitata nelle forme di una permanente consultazione dei cittadini su piattaforme telematiche (*e democracy*); quest'ultimo modello, di dubbia compatibilità, nelle sue accezioni più estreme, con la democrazia costituzionale, serve a contemperare le esigenze di decisioni rapide con quelle della partecipazione, ma finisce per svuotare (e per confliggere con) il ruolo delle istituzioni, oltre ch  per alterare i meccanismi della rappresentanza.

La dialettica tra le diverse soluzioni alla crisi della rappresentanza ha prodotto, peraltro, un progressivo affinamento dei modelli di governo, tra i quali il pi  avanzato   senz'altro quello della democrazia deliberativa<sup>1</sup>.

Si tratta di una declinazione della democrazia partecipativa, che prevede il coinvolgimento dialettico dei cittadini nella fase che precede la decisione e che comporta il loro ascolto e la discussione delle diverse opzioni ipotizzate (ivi compresa la c.d. "opzione zero")<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006; A. Averardi, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. Tri. Dir. Pubbl.*, III, 2015; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. Dir.*, 2011.

Nella sua accezione più astratta ed utopistica il confronto deve proseguire finché non si raggiunge una condivisione della comunità di riferimento in ordine alla scelta oggetto della discussione, ma, anche nelle versioni più miti e meno velleitarie, il dibattito serve in ogni caso a definire scelte, se non proprio unanimemente condivise, il più possibile vicine alle posizioni emerse nel confronto con una cittadinanza attiva e, quindi, meno conflittuali e divisive.

Perché possa utilmente conseguirsi l'obiettivo di decisioni stabili e condivise, resta, in ogni caso, indispensabile che la discussione sia avviata tempestivamente (e, cioè, prima che la decisione sia stata sostanzialmente già assunta) e, soprattutto, che il confronto si basi su informazioni accessibili, esaurienti e trasparenti<sup>3</sup> (senza le quali il dibattito si rivelerebbe del tutto sterile e improduttivo).

L'ambito in cui tale forma partecipativa si è imposto con maggiore forza è quello delle decisioni attinenti alla programmazione e alla localizzazione di grandi infrastrutture o di impianti energetici.

Si tratta, infatti, di processi decisionali in cui l'esigenza di ascolto dei residenti è maggiormente avvertita, in considerazione del rilevante impatto che i provvedimenti da assumere producono sulle comunità locali.

## **2.- la più vistosa declinazione della democrazia deliberativa: il dibattito pubblico.**

Nell'ordinamento italiano tale istanza partecipativa è stata assicurata e soddisfatta con la previsione del dibattito pubblico<sup>4</sup> (disciplinato con il d.P.C.M. n.76 del 2018, emanato in attuazione dell'art.22 del d.lgs. n.50 del 2016, ma anticipato da alcune leggi regionali), che costituisce la più vistosa espressione della democrazia deliberativa, di cui presenta tutti i caratteri essenziali.

Si tratta di un istituto che, secondo le dichiarate intenzioni, dovrebbe servire (il condizionale è imposto dall'assenza di dati significativi sulla sua prima attuazione) ad accrescere l'efficacia delle decisioni sulla localizzazione delle grandi opere e degli impianti energetici, prevenendo il conflitto, assorbendo e amministrando, nella fase istruttoria, il confronto (altrimenti antagonistico e litigioso) con la collettività locale ed allargando, così, la base di consenso degli interventi.

Il dibattito pubblico, e, quindi, il concorso dei cittadini alle decisioni relative alla localizzazione di grandi infrastrutture, appare, peraltro, anche utile ad attenuare la crisi di fiducia nei governanti (meglio: negli amministratori).

La distanza tra governati e governanti (meglio: tra amministrati e amministratori) è sicuramente destinata a ridursi, nella misura in cui il confronto consente ai cittadini di fare udire la loro voce e le loro opinioni, costringendo in tal modo i decisori a tenere conto della loro posizione e contribuendo a ripristinare quella fiducia che ha minato i meccanismi di rappresentanza e di

---

<sup>2</sup> F. Patroni Griffi, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Diritto e società*, 2017.

<sup>3</sup> F. Patroni Griffi, cit., 168 e ss.

<sup>4</sup> V. Manzetti, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi.it*, 2018; M. Atelli, *Dibattito pubblico*, in *Trattato sui contratti pubblici*, a cura di M.A. Sandulli e R. De Nictolis, 2019; P. Vipiana, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra amministrazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi.it*, 2019; G. Di Gaspare, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.amministrazioneincammini.it](http://www.amministrazioneincammini.it).

delega di responsabilità, che non si esauriscono più con il voto, ma che si alimentano, così, di una dialettica proficua ed efficiente all'interno dei processi decisionali di maggiore impatto sulla vita degli amministrati.

È vero che resta elevato il rischio che nel dibattito pubblico prevalgano approcci ideologici e militanti, a scapito di quello razionale e neutrale su cui si fonda l'istituto, ma è anche vero che, in astratto, per come regolato, rimane uno strumento che coinvolge in modo ordinato i cittadini nel processo decisionale e che, quindi, vale ad accorciare la distanza che li separa da politici e amministratori.

Quanto, invece, alla idoneità del dibattito pubblico (la cui disciplina positiva ci asteniamo dall'esaminare nel dettaglio) a scongiurare conflitti e ad assicurare stabilità alle scelte sulla localizzazione di grandi opere, non resta che attendere gli esiti della sua amministrazione e, soprattutto, gli indirizzi giurisprudenziali sull'inevitabile contenzioso che ne deriverà.

Occorrerà, in particolare, verificare in che misura venga evitato il rischio (concreto) che la consultazione dei cittadini produca effetti opposti a quelli auspicati e, cioè, un'eccessiva dilatazione dei tempi dell'istruttoria, una burocratizzazione ipertrofica della procedura e, soprattutto, un aumento, anziché un abbattimento, del contenzioso attinente alle scelte sulla localizzazione delle infrastrutture.

Una volta, infatti, che si prescrive che gli esiti del dibattito pubblico debbano essere considerati dalla stazione appaltante (mediante l'esplicitazione, nel dossier conclusivo, delle ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte) e, soprattutto, una volta che gli interessi dei residenti entrano nel procedimento in modo formale, si espone la decisione conclusiva, ove non esattamente in linea con le posizioni emerse nel dibattito, a contestazioni giurisdizionali, sotto il profilo sia di violazioni procedurali, sia, e soprattutto, sulla congruità della motivazione in relazione agli esiti del dibattito.

In altri termini, la procedimentalizzazione dell'ascolto dei cittadini produce, di per sé, un rischio effettivo di contenzioso su tutti gli aspetti della consultazione, nonché sulla scelta conclusiva.

Si tratta di effetti perversi che, se si dovessero verificare, produrrebbero rallentamenti e incertezze e, quindi, risultati antitetici rispetto a quelli voluti con l'introduzione dell'istituto.

La più efficace attuazione dell'istituto dipenderà, peraltro, non solo dalla più equilibrata e proporzionata amministrazione della procedura, ma anche dalla giurisprudenza amministrativa: un sindacato eccessivamente penetrante sul merito delle scelte politiche, per mezzo di una disamina invasiva della coerenza della motivazione, finirebbe, infatti, per costituire un ostacolo alla realizzazione dei risultati attesi dall'innovazione; così come un ampliamento della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, esteso a comitati o associazioni che, secondo la giurisprudenza attuale, non avrebbero accesso alla giustizia contribuirebbe al fallimento degli obiettivi voluti dal Legislatore.

### **3.- La crisi economica indotta dalla pandemia e la sacrificabilità del dibattito pubblico.**

Quando, tuttavia, l'assetto della dialettica tra le istanze di decisioni immediate ed efficaci e le esigenze di ascolto della cittadinanza sembravano aver trovato una soluzione equilibrata nella

regolazione del dibattito pubblico (e prima di poterne verificare l'efficacia e l'utilità), è deflagrata la crisi indotta dalla pandemia, che ha riproposto la tensione tra i predetti interessi.

I vantaggi prodotti dal dibattito pubblico sono, infatti, improvvisamente apparsi come ostacoli e impedimenti alla celere realizzazione di opere infrastrutturali, la cui rapida attuazione è divenuta una priorità per la più rapida uscita dalla crisi economica nella quale è piombato il settore dei lavori pubblici.

Le inevitabili complicazioni indotte dal dibattito pubblico, che, nella migliore delle ipotesi, implica un allungamento dei tempi di approvazione del progetto e, nella peggiore, produce una coda contenziosa sui suoi esiti decisori, sono state, in particolare, avvertite come riferite a una delle "fasi burocratiche" alle quali poteva rinunciarsi, senza troppi danni, nel periodo dell'emergenza, al fine di accelerare l'esecuzione delle grandi opere.

Quale istituto non imposto dalle direttive europee di riferimento, ma introdotto dal Legislatore con le finalità sopra identificate, è apparso come uno di quegli appesantimenti burocratici che potevano essere sospesi, senza la preoccupazione di incorrere in contestazioni di infrazione del diritto europeo, nella fase dell'emergenza.

E' così che, in sede di conversione del d.l. "semplificazioni" (n.76 del 2020), è stato inserito un comma (6-bis) all'art.8, che introduce un complesso meccanismo preordinato a derogare all'obbligo del dibattito pubblico, per un tempo limitato (fino al 31 dicembre 2023) e a determinate condizioni.

La disposizione è, tuttavia, costruita secondo una tecnica che non produce alcuna certezza (in contrasto con il dichiarato effetto di semplificazione del provvedimento nel quale è inserita) e che affida a diverse Autorità la responsabilità di disapplicare le norme (primarie e secondarie) che regolano il dibattito pubblico.

Se appare, in astratto, comprensibile l'esigenza di introdurre deroghe temporaneamente limitate ad adempimenti amministrativi giudicati sacrificabili, nella fase in cui la crisi colpisce più duramente un settore economico strategico come quello dei lavori pubblici, deve, allo stesso tempo, riconoscersi che la tecnica utilizzata per perseguire tale esigenza si presenta affetta da difetti che la rendono problematica o, addirittura, dannosa.

Prescindendo da un'analisi dettagliata della norma, si rileva che, al pleonastico *incipit* (ormai entrato, in maniera inappropriata, nella prassi del linguaggio normativo) sulle ragioni dell'intervento, seguono il riconoscimento alle (sole) amministrazioni aggiudicatrici del potere di chiedere la deroga all'attuazione della normativa sul dibattito pubblico, alle regioni la facoltà ("possono autorizzare") di assentirne la disapplicazione e la configurazione di tale potestà come condizionata dalla duplice condizione della valutazione (da parte delle stesse regioni) del "particolare interesse pubblico e rilevanza sociale" delle opere considerate e del "previo parere favorevole della maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali interessate".

#### **4.- I problemi connessi alla derogabilità del dibattito pubblico.**

4.- Dalla lettura della norma possono trarsi due tipologie di considerazioni: politologiche e giuridiche.

4.1- Le prime attengono proprio alla tensione tra le due visioni della democrazia e della governabilità riassunte all'inizio.

Nella difficoltà, più politica che tecnica, di sacrificare del tutto le istanze della partecipazione e, quindi, di stabilire una deroga assoluta (ancorchè temporanea) all'applicazione della normativa sul dibattito politico, si è preferito identificare una soluzione che tenti di ancorare la sospensione dell'istituto a presupposti che servano, in ogni caso, anche in difetto del confronto con la collettività dei cittadini, a salvaguardare una considerazione dei loro interessi.

In questa prospettiva, vanno lette, innanzitutto, l'attribuzione alle regioni del potere di autorizzare la deroga (che potrebbe, tuttavia, anche intendersi come uno scarico di responsabilità da parte del Governo) e la previsione come obbligatorio e vincolante (così, almeno, pare di dover decifrare la sua previsione, tenuto conto del tenore letterale della sua formulazione) del parere della maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali coinvolte.

Entrambe le previsioni assolvono alla funzione di responsabilizzare, nella decisione di disapplicare il dibattito pubblico, le istituzioni più vicine ai cittadini interessati dall'intervento, in coerenza con il principio costituzionale della sussidiarietà verticale (che impone di imputare le funzioni al livello di governo più prossimo ai cittadini da esse interessati).

Si tratta di una responsabilità più politica (e, come tale, libera) che amministrativa, ma, nondimeno, il Legislatore ha inteso conformare la potestà autorizzatoria con la previsione che le Regioni possono assentire la deroga "ove ritengano le suddette opere di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale".

Ora, anche prescindendo dalla genericità dei concetti utilizzati, che si prestano ad essere intesi secondo una latitudine valutativa pressoché illimitata (con la conseguenza della inutilità della loro previsione), resta il dubbio del significato dell'apprezzamento affidato alle regioni.

Dalla lettura della norma pare di capire che, se le opere presentano quei caratteri, le regioni possono autorizzare la deroga, con la conseguenza che, al contrario, se non li presentano, la deroga non può essere assentita.

Senonché tale lettura si presta a due osservazioni.

La prima è che, ancorchè le opere presentino quei caratteri, le regioni conservano un ulteriore margine di discrezionalità, nel senso che potrebbero negare la deroga, anche a fronte di richieste che concernono infrastrutture di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale.

Ne consegue che si sommano due valutazioni discrezionali, dai contenuti indefiniti, e, perciò, del tutto inutili.

Resta il convincimento che le regioni svolgeranno una valutazione molto libera (politica, appunto) circa la disapplicazione dell'istituto del dibattito pubblico, con gli unici due limiti (cogenti) che non possono autorizzare la deroga se non è stata formalizzata una richiesta da parte dell'amministrazione aggiudicatrice e, in ogni caso, se non è stato espresso un parere favorevole della maggioranza degli enti locali interessati.

Ma, in ogni caso, resta un ulteriore dubbio sulle ragioni della previsione: la rilevanza pubblica e sociale dell'intervento sembra che venga considerata dal Legislatore un fattore che consente la disapplicazione del dibattito pubblico; senonché, le ragioni dell'istituto, per come sopra identificate, sembrano imporre la dinamica opposta: se l'opera presenta un consistente impatto, anche sociale, sulla collettività di riferimento, il confronto con la cittadinanza deve intendersi indispensabile, e non scarificabile.

La democrazia deliberativa si impone, infatti, proprio a fronte di decisioni che, per la loro rilevante incidenza sulla sfera dei destinatari, esigono le più ampie partecipazione e condivisione della cittadinanza.

4.2- Quanto alla costruzione giuridica della norma e al suo prevedibile (dis)funzionamento, è sufficiente osservare che il segnalato difetto di presupposti chiari per il corretto esercizio della potestà di autorizzazione della deroga si presta a contestazioni contenziose.

L'amministrazione aggiudicatrice potrebbe, infatti, dolersi del diniego di autorizzazione della deroga (denunciando, ad esempio, la carenza della motivazione), gli enti locali potrebbero dolersi di una decisione regionale difforme dal parere, soprattutto quando condizionato (da intendersi quale esito non precluso dalla lettera della disposizione), comitati o associazioni di cittadini potrebbero dolersi della deroga assentita dalla regione, contestando il corretto esercizio della discrezionalità ad essa riservato (anche sotto il profilo della congruità della motivazione e della completezza dell'istruttoria).

Non appare, inoltre, chiaro come debba computarsi la maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali interessate, titolari della competenza a formulare il parere sulla deroga, né come le stesse debbano essere indentificate, né le modalità di espressione del parere, né il ruolo (pretermessso) delle città metropolitane.

Come si vede, l'attuazione della norma si presenta oltremodo problematica, anche per l'assenza di una, pur scarna, disciplina procedimentale.

Difetta, infatti, la previsione di termini per l'esercizio delle potestà (propositive, consultive e decisorie) contemplate e di norme di coordinamento con il regolamento sul dibattito pubblico, soprattutto in ordine alla tempistica dell'attivazione (ma anche della definizione) della procedura di deroga.

Né, peraltro, le disposizioni procedurali risultano affidate a un atto di normazione secondaria o a un'intesa in Conferenza unificata.

Emerge, quindi, chiaro il rischio di difficoltà interpretative ed applicative, che impegneranno, con impiego di tempo ed energie, le amministrazioni e la giurisdizione sulla corretta esegesi e sulla più coerente attuazione di una disposizione che era stata, in realtà, immaginata e costruita per semplificare la progettazione (e la successiva realizzazione) delle grandi opere.

## **5.- Il rischio dell'eterogenesi dei fini.**

La sommaria disamina della norma impone ulteriori riflessioni sulla qualità dell'attività normativa e sulla necessità di fondare gli interventi su una previa analisi di impatto seria e attendibile, al fine di evitare l'introduzione di disposizioni che, lungi dal produrre gli effetti attesi, ne producono di antitetici.

Nel caso esaminato, in particolare, è agevole prevedere che gli effetti di semplificazione auspicati dal Legislatore con l'introduzione del meccanismo di derogabilità della normativa sul dibattito pubblico vengano vanificati e che, anzi, secondo le dinamiche proprie dell'eterogenesi dei fini, si accresca il contenzioso sulla localizzazione delle opere.

Con l'ulteriore conseguenza (non voluta, ma probabile e agevolmente prevedibile) che lo sviluppo infrastrutturale, anziché accelerare, ne risulti frenato.

Il dibattito pubblico non è certo l'unica fattispecie in cui le istanze di una celere uscita dalla crisi (sanitaria ed economica) indotta dalla pandemia e la necessità dell'ossequio dovuto agli ordinari processi decisionali democratici (oltre ch  ai diritti e alle libert  dei cittadini) entrano in frizione, ma rappresenta un caso emblematico di questa tensione e ci consegna, ancora una volta, un quadro confuso di regolazione del conflitto.

Resta, da ultimo, da osservare che la partecipazione dei cittadini alle scelte attinenti alla localizzazione delle grandi opere rappresenta senz'altro un fattore di compensazione delle tensioni prodotte dalla crisi di fiducia verso la rappresentanza pura, ma il ruolo deliberativo della comunit  dei residenti non dev'essere, per altro verso, enfatizzato oltre il limite della ragionevolezza, al fine di non cadere nei vizi (altrettanto gravi) di quella che Bobbio definiva (con preoccupazione) cittadinanza "totale"<sup>5</sup>.

Carlo Deodato

Presidente di sezione del Consiglio di Stato

---

<sup>N.</sup> Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984,