

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche - Ciclo XXXIV

Curriculum in Diritto pubblico – S.S.D. IUS 10/Diritto amministrativo

**LA COMPOSIZIONE DEI CONFLITTI IN MATERIA AMBIENTALE: IL
DIBATTITO PUBBLICO E GLI STRUMENTI DEFLATTIVI DEL CONTENZIOSO
GIUDIZIALE**

Mersini Marsela

Matricola 776855

Tutor:

Chiar.ma Prof.ssa Margherita Ramajoli

Co-tutor:

Chiar.ma Prof.ssa Monica Delsignore

Coordinatore:

Chiar.ma Prof.ssa Stefania Ninatti

Anno accademico 2020/2021

*Alla mia famiglia e ad Andrea,
perché niente sarebbe stato possibile senza di loro.*

INDICE

PREMESSA INTRODUTTIVA.....	8
----------------------------	---

CAPITOLO I

I CONFLITTI AMBIENTALI

1. Introduzione al tema.....	13
2. L'ambiente: la complessità definitoria e la trasversalità della materia.....	16
3. La nascita dei conflitti ambientali: cause e conseguenze.....	25
3.1 L'opposizione locale alla realizzazione di opere pubbliche: la sindrome Nimby.....	28
4. Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici: l'emersione del fenomeno del climate litigation.....	30
5. I principi europei a tutela dell'ambiente: linee guida per l'azione amministrativa.....	35
5.1. Il rapporto tra il principio dello sviluppo sostenibile e la programmazione e progettazione di opere pubbliche.....	41
6. Gli strumenti dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente: il necessario dialogo con i cittadini.....	45

CAPITOLO II

LA PARTECIPAZIONE IN MATERIA AMBIENTALE VERSO NUOVE FORME: IL DIBATTITO PUBBLICO ALLA LUCE DEL MODELLO FRANCESE DI DÉBAT PUBLIC

1. La partecipazione dei privati ai processi decisionali in materia ambientale....	51
2. Le decisioni amministrative nella realizzazione di grandi opere pubbliche e le relative implicazioni ambientali.....	58
3. La democrazia partecipativa in Francia: gli istituti dell'enquête publique e del débat public.....	61
4. La Convenzione di Aarhus quale fondamentale passaggio per la costituzionalizzazione del principio di partecipazione in Francia.....	64
5. Il débat public francese: nascita e successivo sviluppo.....	67
5.1. La Commission nationale du débat public quale autorità amministrativa indipendente.....	70

5.2. La CNDP è realmente indipendente?	74
5.3. Il Grand Débat National.....	83
6. Introduzione del débat public in Italia: l'art. 22 del Codice dei contratti pubblici e il d.P.C.M. 76/2018.....	85
7. Il dibattito pubblico nella legge regionale Toscana: una prima sperimentazione.....	88
7.1. Le fasi della procedura del dibattito pubblico della Regione Toscana e le applicazioni concrete.....	92
7.2. La legge regionale Puglia e la sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 2018.....	95
7.3. La duplice decisione della Corte costituzionale.....	98
8. La disciplina del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano.....	101
8.1. La Commissione nazionale per il dibattito pubblico ricalca il modello della Commission nationale du débat public francese?	103
8.2. Il ruolo del coordinatore del dibattito pubblico.....	107
8.3. Le recenti modifiche legislative in materia di dibattito pubblico.....	110
8.4. Dall'analisi astratta all'applicazione concreta: le prime esperienze di dibattito pubblico.....	114
9. Il dibattito pubblico: aspetti controversi e scenari futuri	123

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DEFLATTIVI DEL CONTENZIOSO IN MATERIA AMBIENTALE

1. Un'introduzione sugli strumenti di ADR.....	130
2. La spinta europea verso l'utilizzo degli strumenti di ADR.....	135
3. ADR e Pubblica Amministrazione: una ricognizione dello stato dell'arte.....	139
3.1. La giustizia amministrativa alternativa: spazi applicativi.....	141
3.2. L'utilizzo della transazione nelle controversie amministrative.....	148
3.3. Mediazione e P.A: la circolare 9/2012.....	152
4. ADR e ambiente: una strada ancora da definire.....	155
4.1. La transazione ambientale.....	161

5. La pubblica amministrazione come “parte” del conflitto: la responsabilità del funzionario pubblico e l’ombra della Corte dei conti.....	166
6. La mediazione dei conflitti ambientali.....	172
6.1. La sperimentazione della camera arbitrale di Milano.....	176
6.2. Il procedimento di mediazione ambientale definito dalla CAM.....	178
6.3. FacilitAmbiente: il nuovo progetto sperimentale della CAM.....	181
6.4. Il disegno di legge sulla mediazione ambientale.....	183
6.5. Uno sguardo di diritto comparato: in particolare la mediazione ambientale in Francia.....	187
 RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	 193
BIBLIOGRAFIA.....	205

PREMESSA INTRODUTTIVA

Il presente lavoro di ricerca si propone di studiare e analizzare il tema della prevenzione e risoluzione dei conflitti ambientali sia attraverso spazi e strumenti di dialogo nel procedimento amministrativo, sia attraverso strumenti deflattivi del contenzioso dinanzi al giudice, c.d. ADR, secondo l'acronimo *Alternative Dispute Resolutions*.

La questione, a cui si cercherà di dare una risposta, è se sia possibile prevenire ovvero comporre i conflitti ambientali attraverso tali strumenti, comprendendo quale sia il loro grado di efficacia nel nostro ordinamento ogni volta che le controversie riguardino l'esercizio di un potere amministrativo e verificando quali siano gli spazi di applicazione, anche alla luce delle nuove forme di partecipazione recentemente introdotte.

Occorre in merito sottolineare sin d'ora che la risoluzione di controversie di diritto ambientale implica conoscenze tecniche complesse e attiene a interessi di rilevanza costituzionale. Infatti, la specialità che caratterizza il regime giuridico in materia ambientale, rinvenibile in primo luogo in merito alla particolarità dei suoi contenuti e degli interessi ambientali sottesi, nonché alla interconnessione con altri saperi non solo del mondo giuridico, impone un approccio che ne consideri la totalità delle componenti costitutive.

I risultati del lavoro di ricerca si articolano in tre capitoli.

Nel primo capitolo verrà affrontato il tema dei conflitti ambientali per poter comprendere cosa si intenda in primo luogo per conflitto ambientale e delineare, in tal modo, il campo di analisi.

Infatti, per poter cogliere la capacità degli strumenti presenti nel nostro ordinamento di offrire risposte adeguate ai conflitti ambientale, è necessario individuare, in primo luogo, le caratteristiche e gli elementi critici di questo genere di controversie. Al fine di procedere in tale analisi, sarà prioritariamente necessario operare un breve inquadramento del contesto entro il quale i conflitti si inseriscono.

Nel secondo capitolo ci si interrogherà più nel dettaglio su quali siano i procedimenti amministrativi utilizzati e gli istituti allo stato esistenti per evitare che si generino conflitti ambientali e quale sia il loro grado di apertura alla partecipazione dei soggetti interessati. In tale sezione verrà esaminato, in

particolare e con maggior analiticità, l'istituto del dibattito pubblico, strumento di recente emersione che permette una più ampia partecipazione dei cittadini e si inserisce all'interno degli strumenti di democrazia partecipativa.

In tale indagine, lo studio verrà condotto analizzando l'omonimo istituto, il *débat public*, introdotto in Francia già nel 1995 con la *Loi Barnier*; al quale il modello italiano senz'altro si ispira.

Per poter svolgere tale ricerca si è rilevato di fondamentale importanza anche il periodo di ricerca svoltosi presso l'università Pantheon-Sorbonne di Parigi, nei mesi di gennaio, febbraio e marzo 2020, sotto la supervisione della Prof.ssa Jacqueline Morand Deviller.

L'ordinamento francese, infatti, si colloca tra quelli più attenti al fenomeno partecipativo; questo si evince, in primo luogo, dal fatto che il diritto di partecipazione è stato costituzionalizzato attraverso l'espressa menzione della *Charte de l'environnement* nel Preambolo della Costituzione.

L'analisi del dibattito pubblico francese sarà utile ad analizzare il corrispondente meccanismo introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici, così da evidenziarne gli elementi affini e quelli differenti.

L'indagine in tal modo condotta permetterà di mostrare che, accanto alle tradizionali forme di partecipazione amministrativa, spesso non idonee a rappresentare adeguatamente i diversi interessi della società, si individuano anche nel nostro ordinamento nuovi modelli che hanno lo scopo di rafforzare il paradigma della democrazia partecipativa attraverso il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni pubbliche, soprattutto nell'ambito della localizzazione e realizzazione di infrastrutture. Un simile approccio permette di attuare una composizione degli interessi già nella fase procedimentale, così da evitare un successivo conflitto ambientale una volta che la decisione amministrativa sia stata assunta.

Nell'ultimo capitolo, infine, la trattazione si sposterà sull'analisi e inquadramento degli strumenti di ADR, utili a risolvere il conflitto che sarebbe diversamente incanalato e gestito nella sede giurisdizionale. Tali strumenti si inseriscono nel processo di trasformazione, di origine europea, che intende superare l'idea che la giustizia possa essere assicurata solo attraverso il ricorso ad un giudice. Il ricorso al giudice, infatti, nella nuova concezione di giustizia, non più strettamente legata all'autoritarità dell'organo giudicante, dovrebbe essere

visto come un rimedio estremo una volta ritenuti non adeguati al caso concreto gli strumenti di risoluzione stragiudiziale.

Questa parte della ricerca tenterà di offrire uno sguardo, in particolare, sugli strumenti alternativi del contenzioso giudiziale in materia ambientale. Per procedere a tale studio è stato necessario inquadrare, in primo luogo, la portata e la diffusione delle ADR nel nostro ordinamento, specificamente nell'ambito delle controversie pubblicistiche, per poi esaminare nel dettaglio le loro applicazioni ai conflitti ambientali.

L'attenzione per lo studio dei metodi di risoluzione dei conflitti ambientali pare interessante anche alla luce dei possibili effetti positivi che l'utilizzo di tali strumenti potrebbe avere nell'immediato futuro.

Si deve evidenziare, infatti, che la terza Missione del PNRR prevede una serie di investimenti a lungo periodo che hanno come scopo lo sviluppo di una rete di infrastrutture di trasporto moderna, digitale, sostenibile e interconnessa, che possa aumentare l'elettrificazione dei trasporti, la digitalizzazione e migliorare la competitività complessiva del nostro ordinamento.

La maggior parte delle risorse è destinata al rinnovamento e al potenziamento della rete ferroviaria, prevedendo il completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità e la messa in sicurezza dell'intera rete ferroviaria.

Appare problematico, pertanto, pensare che ciò avvenga in un contesto in cui le decisioni pubbliche vengono spesso contestate in quanto, nella maggior parte dei casi, si ritiene che l'Amministrazione non abbia tenuto conto degli aspetti ambientali, sociali e territoriali della propria soluzione progettuale.

La conflittualità in materia ambientale, come si avrà modo di vedere, è, in aggiunta, anche amplificata e al centro del dibattito a causa delle problematiche legate alle questioni climatiche. In merito, si è da poco conclusa, il 12 novembre 2021 a Glasgow, la COP26, la conferenza sul clima organizzata annualmente dalle Nazioni Unite, nell'ambito della Conferenza quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC). Pur essendo trascorsi molti anni dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 i problemi e i necessari interventi a livello ambientale emersi dalla COP26 paiono ancora molto simili a quelli di allora¹.

¹ In particolar modo, gli obiettivi principali che si poneva e che sono scaturiti dalla COP26 sono quattro. Un primo elemento collegato alla mitigazione e relativo all'azzeramento delle emissioni entro il 2050 e al contenimento dell'aumento delle temperature non oltre 1,5 gradi, accelerando l'eliminazione del

Se appare evidente il fondamentale contributo di ciascuno Stato, attraverso la predisposizione di politiche ambientali adeguate e il necessario coinvolgimento dell'apparato amministrativo per l'attuazione di una risposta ad un bisogno di tutela ambientale sempre crescente, si registra, tuttavia, un costante aumento dei ricorsi davanti alle giurisdizioni nazionali ed internazionali per contestare la capacità dei rimedi messi in atto al fine di raggiungere una riduzione delle emissioni a livello globale. L'acuirsi della conflittualità territoriale, soprattutto rispetto alle decisioni che impattano sull'ambiente, conduce ad una sempre più difficile gestione del territorio e del contenzioso da parte dell'Amministrazione e, dunque, solleva la riflessione sulle criticità esistenti e sulle possibili soluzioni.

Per tali motivi risulta necessaria una nuova valutazione sulle modalità con le quali affrontare i conflitti in una logica di reale trasparenza, informazione e partecipazione, affrontando il tema con un approccio ed una metodologia che tenga conto della rinnovata sensibilità dei cittadini rispetto ai temi ambientali e alle scelte di sviluppo sostenibile intraprese dallo Stato.

carbone, riducendo la deforestazione ed incrementando l'utilizzo di energie rinnovabili. Un secondo obiettivo si lega all'adattamento, vale a dire al supporto dei paesi più vulnerabili al fine di mitigare gli impatti dei cambiamenti climatici, per la salvaguardia delle comunità e degli habitat naturali. Ancora, si evidenzia la necessità di mobilitare i finanziamenti ai paesi in via di sviluppo. Da ultimo, è stata espressa la volontà di Finalizzazione del "Paris Rulebook", vale a dire rendere operativo l'Accordo di Parigi.

CAPITOLO I

I CONFLITTI AMBIENTALI

(Le risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale, devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future, mediante una programmazione accurata o una appropriata amministrazione. Art. 2, Dichiarazione di Stoccolma, 1972)

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema – 2. L'ambiente: la complessità definitoria e la trasversalità della materia – 3. La nascita dei conflitti ambientali: cause e conseguenze – 3.1 L'opposizione locale alla realizzazione di opere pubbliche: la sindrome Nimby – 4. Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici: l'emersione del fenomeno del *climate litigation* – 5. I principi europei a tutela dell'ambiente: linee guida per l'azione amministrativa – 5.1. Il rapporto tra il principio dello sviluppo sostenibile e la programmazione e progettazione di opere pubbliche – 6. Gli strumenti dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente: il necessario dialogo con i cittadini

1. Introduzione al tema

Pare sin da subito d'obbligo evidenziare che la presente ricerca si inserisce in un campo, il diritto ambientale, oggetto di approfonditi studi da parte della dottrina², i quali rappresentano il necessario punto di partenza per comprendere l'importanza della dimensione dei conflitti ambientali e la successiva individuazione degli elementi messi a disposizione dall'ordinamento per la loro composizione e definizione.

Come noto, a partire in particolar modo dagli anni '70 vi è stata una presa di coscienza, inizialmente soprattutto a livello internazionale ed europeo³, rispetto

² La bibliografia è amplissima. Si rinvia, senza pretesa di esaustività, a U. POTOTSCHNIG, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amm.*, 1970, p. 461 ss.; M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1973, p. 15 ss.; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, I, p. 189 ss.; F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 533 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, Tomo II, pp. 1121 e ss.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, p. 1521 ss.; B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, p. 4 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; EAD, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti, istituti*, Napoli, 2013; EAD., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, p. 559 ss.; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2012, p. 62 ss.; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012; C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, I, 2014, p. 399 ss.; G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in www.rqda.eu, 2015, p. 2 ss.; M. CALABRÒ, L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, p. 256; M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 807; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2016; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 1505 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018; M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018; M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, p. 713 ss.; B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2018; R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Corti supreme e salute*, 2019, p. 305 ss.; G. MOCAVINI, *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, Milano, 2020; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2020; R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, p. 12 ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2021.

³ A livello legislativo nazionale, invece, le normative ambientali sono state inizialmente molto frammentarie e insufficienti. Il primo intervento organico si è avuto con la legge 10 maggio 1976, n. 319, "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento", c.d. legge Merli.

al problema della tutela ambientale futura del pianeta a causa delle conseguenze negative sull'ambiente derivanti, in primo luogo, da un utilizzo non controllato delle risorse naturali, dall'incremento demografico, dallo sviluppo economico e dal conseguente inquinamento generato⁴.

La tutela ambientale è oggi al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica, anche alla luce delle conseguenze e dei dibattiti sorti in merito alla pandemia da Covid-19, la quale ha posto in risalto anche il problema relativo al nesso tra la salute umana e la produzione di polveri sottili⁵. Diversi studi hanno evidenziato, infatti, la correlazione tra l'esposizione agli agenti atmosferici inquinanti e i livelli di incidenza e mortalità del Covid-19⁶.

La necessità di affrontare le questioni ambientali relative ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale sorte negli ultimi decenni viene affrontata in modo impellente, in primo luogo, a livello europeo.

In merito, infatti, il Green Deal europeo⁷, presentato dalla Commissione con una Comunicazione del dicembre 2019, evidenzia come le sfide ambientali e climatiche rappresentino il compito che definisce l'attuale generazione.

⁴ G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011; A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 32 ss.; B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 37 ss.

⁵ Sul rapporto tra la tutela della salute e la tutela dell'ambiente si veda, B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 175 ss.; EAD, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 29 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, M. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 59 ss.; D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Torino, 2009, p. 149 ss.; P. FALLETTA, *La "permeabilità" e l'integrazione del valore ambiente nell'ambito delle politiche di sviluppo*, in *www.amministrazioneincammino.luis.it*, 2010; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, in part. p. 116 ss.

⁶ F. GRANELLA, L. ALELUIA REIS, V. BOSETTI, M. TAVONI, *COVID-19 lockdown only partially alleviates health impacts of air pollution in Northern Italy*, in *Environmental Research Letters*, 2020.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo, COM (2019) 640 final*. Il Documento ha riformulato su nuove basi l'impegno europeo ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente e ha previsto un piano d'azione finalizzato a trasformare l'UE in un'economia competitiva e contestualmente efficiente sotto il profilo delle risorse, un continente che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra. Per un inquadramento sul tema si veda, A. PADOA SCHIOPPA, A. IOZZO, *Globalizzazione e Unione Europea, sfide e strategie. Profili istituzionali del Green Deal*, Torino, 2020; A. SOLA, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 462 ss.; A. DURANTE, *Il Green New Deal. Rischi e vantaggi di un nuovo interventismo pubblico in economia*, Milano, 2020.

In particolare, il documento in questione si propone di introdurre una politica ambientale che *“mira a trasformare le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità in tutti i settori politici, rendendo la transizione equa e inclusiva per tutti”*⁸.

Le politiche ambientali degli ultimi anni, che avrebbero dovuto cercare di armonizzare il necessario sviluppo economico con il contesto sociale e l'ambiente circostante, sono risultate per lo più inadeguate e hanno portato all'inevitabile nascita di sempre più numerosi conflitti ambientali. Tali conflitti si presentano come reazione ad un'azione pubblica, che sarà l'oggetto principale di questa trattazione, ma anche privata, che abbia già provocato, o possa provocare un impatto sull'ambiente⁹ in cui tale azione interviene, anche in relazione alla salute dei soggetti investiti dalla stessa.

L'evidente situazione di crisi a livello ambientale in cui versano tutti gli Stati negli ultimi anni richiede un nuovo modello di intervento da parte dei poteri pubblici. Un intervento diverso, o meglio, ulteriore, rispetto a quelli tradizionali, che preveda un diretto coinvolgimento dei soggetti interessati chiamati anch'essi a contribuire in modo attivo nella tutela ambientale.

In merito, appare interessante citare quanto scritto nell'appello di 110 premi Nobel, intitolato *“I prossimi cento anni”*, pubblicato l'11 dicembre 2001, il quale, evidenziando i problemi ambientali futuri del pianeta afferma che *“la sola speranza per il futuro riposa nella collaborazione internazionale, legittimata dalla democrazia”*. Ancor più efficacemente il documento afferma che *“per sopravvivere nel mondo che abbiamo trasformato dobbiamo imparare a pensare in modo nuovo. Mai come oggi, il futuro di ciascuno dipende dal contributo di tutti.”*

⁸ Si veda in merito S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir proc. amm.*, 2021, p. 293 ss., in particolare p. 298, dove l'Autore sottolinea che anche nel Green Deal Europeo si nota la priorità attuale nello scenario delle politiche internazionali degli strumenti di adattamento volti a ridurre il surriscaldamento globale rispetto alle strategie di mitigazione. Tali scelte non possono prescindere dalle politiche ambientali dei singoli Stati e *“devono basarsi sulla consapevolezza di una convivenza tra necessità dello sviluppo socioeconomico e tutela dell'ambiente, e sul medesimo compromesso che è interno ai meccanismi di sviluppo sostenibile sin dalla loro comparsa”*.

⁹ Ai sensi dell'art. 5, comma 1 lett c), del d.lgs. 152/2006, per impatti ambientali si intendono, in seguito alla modifica legislativa operata dal d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, gli *“effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo”*.

Per comprendere la capacità degli strumenti esistenti di offrire risposte adeguate ai conflitti ambientale, è necessario individuare, in primo luogo, le caratteristiche e gli elementi critici di questo genere di liti.

I conflitti ambientali, infatti, presentano caratteristiche peculiari, esaminate più approfonditamente nel prosieguo, che rendono in molti casi più complicata la risoluzione degli stessi in sede processuale, civile, penale o amministrativa.

In primo luogo, infatti, è probabile che rispetto ad un medesimo conflitto vengano attivati contemporaneamente i processi nelle diverse sedi, civile penale e amministrativa, potendo gli stessi, oltre ad essere caratterizzati da regole diverse anche in relazione all'accertamento delle prove, giungere anche a soluzioni tra loro discordi e con tempistiche completamente differenti.

Appare evidente che non si può pretendere che un processo, il quale mira tendenzialmente ad accertare i fatti di causa al fine di individuare una determinata responsabilità, abbia come focus i rapporti umani e l'oggetto da cui il conflitto ambientale origina per poter comprendere le ragioni del conflitto e risolvere la questione *pro futuro*¹⁰.

La questione su cui si ritiene, quindi, necessario soffermarsi è se esistano, e siano sufficienti, gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per poter intervenire e governare i complessi conflitti che derivano dalla necessità di una risposta ad una richiesta di tutela ambientale crescente.

Nell'analisi di tale aspetto sarà necessario porsi la questione su quale sia lo spazio partecipativo che il privato ha all'interno degli strumenti allo stato esistenti. Non è possibile, infatti, non comprendere al giorno d'oggi quanto sia fondamentale la centralità del dialogo per poter permettere di dirimere i conflitti ambientali. In tali conflitti, infatti, la possibilità di elaborare un accordo condiviso passa attraverso il riconoscimento delle diverse posizioni e delle differenti ragioni dei soggetti coinvolti, costruendo un clima di fiducia che permetta in seguito di attuare l'accordo semplificando il procedimento.

2. L'ambiente: la complessità definitoria e la trasversalità della materia

¹⁰ V. DINI, *La gestione dei conflitti ambientali: i procedimenti giudiziari e le procedure di mediazione*, in L. MUSSELLI (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, pp. 29-50, in part. p. 31

Inizialmente, come si è detto, il corretto inquadramento della tematica di ricerca deve necessariamente includere una breve analisi sul valore dell'ambiente nei suoi diversi aspetti giuridici ed esaminare, conseguentemente, quali sono i principi fondamentali che permeano il diritto ambientale, al fine di individuare, conseguentemente, quale sia il ruolo dei pubblici poteri nella tutela dell'ambiente.

In merito, per poter esaminare da un punto di vista giuridico il problema della tutela ambientale, è necessario comprendere in che modo l'ambiente costituisce oggetto del diritto e, conseguentemente, quali sono gli strumenti offerti dall'ordinamento in merito alla regolamentazione dei bisogni di tutela degli interessi che sorgono in materia ambientale¹¹.

Come noto, infatti, gli studi in materia di diritto ambientale partono quasi sempre da una ricerca della definizione della nozione di ambiente, riferendosi alle definizioni elaborate dalle scienze ecologiche o da quelle contenute negli atti ufficiali delle istituzioni europee o degli organismi internazionali, compiendo talvolta difficili operazioni di sintesi della frammentaria e diversificata normativa in materia ambientale¹².

In merito, sono note le difficoltà, come evidenziato da tempo dalla stessa dottrina¹³, di raggiungere una definizione unitaria del bene ambiente¹⁴.

Ciò si rendeva necessario, in quanto, pur esistendo già prima degli anni '70 alcuni strumenti all'interno delle diverse discipline di settore a tutela

¹¹ M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, op.cit., p. 713.

¹² G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, op. cit., p. 1133, nel quale l'Autore configurando l'ambiente come "valore" evidenzia l'impossibilità di dare una definizione allo stesso, in quanto i "valori" "non sono suscettibili di definizioni aprioristiche (...). Il "valore" esprime, come è evidente dalla stessa terminologia mutuata dalle scienze economiche, quanto "pesa" nel "bilanciamento" un determinato elemento dotato di dignità costituzionale".

¹³ Il riferimento è, in primo luogo, al saggio di M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, op. cit., nel quale già l'Autore era già consapevole del carattere multidisciplinare dell'ambiente, distinguendo il diritto ambientale in tre aspetti: l'aspetto ecologista, identificato come lotta all'inquinamento, il carattere legato al concetto costituzionale di tutela paesaggistica, e, da ultimo, l'aspetto legato al governo del territorio e all'urbanistica.

¹⁴ Lo stesso M.S. Giannini, nel saggio sopra ricordato, evidenziava come "in realtà nel linguaggio normativo l'ambiente, per quanto di continuo evocato, non è definito né definibile, non ne sono precisate le condizioni d'uso, né è riducibile in enunciati prescrittivi". Si vedano i molteplici studi della dottrina sui diversi significati della nozione di ambiente, tra i quali, F. G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema da punto di vista giuridico*, op. cit.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215; P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm.-TAR*, 2002, p. 764 ss.; L. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 1 ss.; L. MOCCIA, *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2020, p. 13 ss.

dell'ambiente¹⁵, essi si presentavano inadeguati per raggiungere lo scopo di protezione ambientale e, in ogni caso, previsti in modo frammentario nelle diverse disposizioni legislative.

Anche con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente¹⁶ (oggi Ministero per la transizione ecologica (MTE¹⁷)), infatti, è mancata una definizione di ambiente, dato che la legge si limita ad individuare obiettivi molto ampi e generici che il Ministero deve perseguire¹⁸.

Nel dibattito generatosi sulla questione, è intervenuta la Corte costituzionale con le due note sentenze n. 210 del 28 maggio 1987 e n. 641 del 30 dicembre 1987. In particolar modo, l'ambiente viene definito dalla Corte come un bene unitario¹⁹ costituito da “*varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, (...) riconducibili ad unità*”.

I diversi aspetti problematici che ruotano intorno alla tutela ambientale si legano, in primo luogo, alla mancata previsione di un esplicito riconoscimento

¹⁵ Come affermato da M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 313 ss. essa si declinava, in tale fase, come “*tutela della sanità e dell'igiene pubblica del suolo e dell'abitato, come cura del demanio necessario, come razionale distribuzione del territorio o contenimento dello sfruttamento delle risorse naturali, come rispetto della bellezza del paesaggio e della tradizione*”. Sul punto, come ricordato dall'Autore, si veda, A. AMORTH, *Competenze legislative statali e regionali* (1976), in EAD., *Scritti giuridici*, IV, Milano, 1999, 2001.

¹⁶ Legge 8 luglio 1986, n. 349, “*Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*”.

¹⁷ Come noto, nell'ambito dell'assetto organizzativo un'importante novità è rappresentata dalla nascita del Ministero per la transizione ecologica, istituito ai sensi dell'art. 2, d.l. 1 marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni nella l. 22 aprile 2021, n. 55 (*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*).

Si veda in merito, A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 439 ss., il quale evidenzia che “*il processo di entificazione rappresenta - soprattutto nelle democrazie pluraliste - un passaggio fondamentale per conferire dignità e rilevanza giuridica ad un certo interesse ritenuto meritevole di tutela per la collettività*. L'autore aggiunge, inoltre, che *la stabile attribuzione di un interesse pubblico ad un autonomo centro di imputazione contribuisce infatti a rafforzarne la consistenza, la rilevanza e la dignità all'interno dell'ordinamento giuridico, soprattutto in rapporto con gli altri interessi concorrenti o confliggenti*”.

¹⁸ L'art. 1, comma 2, afferma, infatti, che “*è compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento*”.

¹⁹In particolar modo, la sentenza n. 210/87 afferma una “*concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali*”, specificando che lo stesso “*comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*”.

costituzionale, almeno prima della riforma costituzionale del 2001²⁰. Come noto, infatti, con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, si è inserito un riferimento all'ambiente nell'ambito dell'articolo 117 della Costituzione, che disciplina la ripartizione di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni. In particolare, tale riforma ha attribuito esclusivamente alla competenza dello Stato *“la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*.

In via generale, la mancata inclusione della tutela ambientale nella Costituzione italiana, almeno fino al 2001, è dovuta al momento storico in cui è stata redatta. Si noti, infatti, che le Costituzioni degli Stati europei nate in seguito al secondo dopoguerra non presentano un riferimento esplicito alla tutela ambientale.

Diversamente, altre Costituzioni europee più recenti contengono un riferimento specifico alla tutela dell'ambiente. Emblematico da questo punto di vista è l'art. 45 della Costituzione spagnola, il quale sancisce che ogni individuo ha il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. Al secondo comma aggiunge, inoltre, che è compito dei poteri pubblici vigilare sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva. Pare interessante anche notare che il medesimo articolo prevede, da ultimo, il ricorso a sanzioni penali amministrative, stabilite dalla legge, per coloro che violino quanto disposto da tale norma posta a tutela dell'ambiente.

Ancora, è interessante evidenziare che anche la Costituzione francese, in seguito alla legge costituzionale n. 205 del 1 marzo 2005, richiama nel preambolo, costituzionalizzandola, la Carta dell'ambiente del 2004²¹.

²⁰ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001.

²¹ Ancora, in ottica comparata, è interessante evidenziare che anche altri Stati europei presentano un'esplicita tutela dell'ambiente nelle rispettive Costituzioni. In particolare, la Costituzione tedesca, all'articolo 20A, afferma che lo Stato tutela anche in responsabilità verso le generazioni future le fondamentali condizioni naturali di vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto. (Norma introdotta dalla legge di modifica del 27 ottobre 1994, I 3146 e successivamente novellata dalla legge di modifica del 26 luglio 2002, I 2862). Allo stesso modo, anche la Costituzione del Belgio all'art. 23 afferma che *“tutti hanno diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana. A tal fine la legge, il decreto o l'atto normativo di cui all'art. 134 garantiscono, tenendo conto delle corrispondenti obbligazioni, i diritti economici, sociali e culturali e determinano le condizioni del loro esercizio. Questi diritti comprendono in particolare: [...] il diritto alla protezione di un ambiente sano”*.

In merito, si deve dar conto del recente disegno di legge costituzionale²² volto a modificare gli articoli 9 e 41 della Costituzione²³.

In particolar modo, la modifica costituzionale, qualora approvata, prevede di aggiungere all'articolo 9 della Costituzione il seguente comma: *“tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”*, aggiungendo, inoltre che, *“la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”*.

L'ulteriore modifica prevede, inoltre, che l'articolo 41 della Costituzione includa tra l'individuazione dei valori ai quali la libertà di iniziativa economica privata non deve arrecare un danno attraverso il suo svolgimento, oltre alla sicurezza, la libertà e la dignità umana, anche la salute e l'ambiente. Ancora, l'ulteriore modifica dell'art. 41 prevede l'aggiunta delle parole *“e ambientali”* in relazione all'ultimo comma, il quale afferma che *“la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”*²⁴.

Non manca, tuttavia, chi ritiene che una modifica legislativa che riconosca la tutela ambientale all'interno della Costituzione non sia né sufficiente né necessaria²⁵, in quanto vi è *“l'esigenza non tanto di definire o enunciare la tutela dell'ambiente, quanto di individuare in concreto la portata dei principi per l'azione a tutela dell'ambiente, gli unici che sono in grado di giungere, nella loro interazione, a consolidare un risultato anche in termini di corretta individuazione delle risorse e degli equilibri ambientali che occorre salvaguardare”*.

Per uno studio di diritto comparato si veda, L. MOCCIA, *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale*, op. cit., p. 13 ss.; D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in *Ambiente Diritto*, 2020, p. 387 ss.

²² Nella seduta del 3 novembre 2021 il Senato della Repubblica ha approvato, in seconda deliberazione, con maggioranza superiore ai due terzi, la proposta di legge costituzionale (A.S. 83 a abb.-B) recante *“Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”* già approvata, in prima deliberazione, dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 2021 e in prima deliberazione al Senato il 9 giugno 2021. La seconda deliberazione alla Camera dei deputati potrà tenersi non prima di tre mesi dalla data della prima deliberazione, ossia non prima del 12 gennaio 2022. Qualora anche la Camera approvasse la proposta con maggioranza superiore ai due terzi dei componenti, la legge potrà essere promulgata senza attendere l'iter previsto per le richieste di referendum confermativo.

²³ Si veda sul punto, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost.*, 2021, p. 285 ss.

²⁴ Infine, il disegno di legge reca una clausola di salvaguardia delle competenze legislative riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti.

²⁵ S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, p. 4 ss., in part. p. 29.

In ogni caso, la tutela dell'ambiente quale valore costituzionale veniva già riconosciuta dalla Corte costituzionale attraverso il richiamo degli articoli costituzionali relativi al paesaggio (art. 9), alla salute (art. 32), all'iniziativa economica (art. 41) e alla proprietà (art. 42).

Nel nostro ordinamento, infatti, la consacrazione dell'ambiente quale valore costituzionale “*primario*”²⁶ ed “*assoluto*”²⁷ è frutto dei diversi interventi della Corte costituzionale.

Anche l'intervento della Corte di Cassazione²⁸ sulla questione conferma l'inquadramento dell'ambiente quale interesse pubblico fondamentale, primario e assoluto, il quale impone allo Stato un'adeguata predisposizione di mezzi di tutela, per le vie legali, amministrative e giudiziarie.

Emerge, infatti, la natura necessariamente trasversale della tutela in campo ambientale, così come già evidenziato dalla Corte Costituzionale²⁹ la quale identifica “*l'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*”³⁰.

²⁶ Corte Cost., sentenza n. 151 del 1986, nella quale la Corte esplicitamente afferma che “*una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (...), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro*”.

²⁷ Corte Cost., sentenza n. 641 del 1987, nella quale la Corte esplicitamente afferma che “*l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto*”.

²⁸ Cass. civ., sez. III, n. 1087 del 1998, la quale conferma, inoltre, che “*la protezione dell'ambiente, (...) è da sempre imposta da precetti costituzionali (artt. 9 e 32) ed attiene ad un bene che assurge a valore primario ed assoluto*”. E, ancora, che “*la configurabilità dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte generica nella cit. legge del 1986 (che si occupa piuttosto della ripartizione della tutela tra Stato, enti territoriali e associazioni protezionistiche) ma direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente, come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (artt. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale*”.

²⁹ Corte cost., n. 407 del 2002.

³⁰ Allo stesso modo, la sentenza della Corte costituzionale, nella sentenza n. 378 del 2007, qualifica l'ambiente come “*“materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi*”.

Appare chiaro, pertanto, la volontà di affidare allo Stato la disciplina organica dell'ambiente³¹. Tale disciplina statale funzionerà come *“limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato”*³².

Non si può non dar conto, tuttavia, della critica che spesso si riscontra in dottrina³³ sull'incoerenza della Corte costituzionale in merito alla qualificazione dell'ambiente come valore. È la stessa Corte, infatti, a qualificare l'ambiente come *“bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti”*³⁴. Tuttavia, ciò non significa che la Corte abbandoni l'inquadramento dell'ambiente come valore, come emerge anche dalle successive sentenze in merito³⁵, ma più semplicemente indica *“un'evoluzione della giurisprudenza della Corte che conserva e valorizza (e in qualche caso scopre nuove) successive dimensioni dell'ambiente, le quali tuttavia non sono tra loro incompatibili”*³⁶.

Il fatto che l'ambiente, considerato un interesse trasversale, incida su differenti interessi ha posto il problema di comprendere se l'ambiente esista come oggetto individuabile e se possa, quindi, formare oggetto di diritti³⁷.

³¹ Sul rapporto tra le rispettive competenze la Corte ha affermato che *“la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente”* (Corte Cost., sentenza n. 104 del 2008). Da ultimo, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2018, su cui, M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale come “titano” nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Torino, 2021, pp. 951 ss.

³² Corte cost., n. 378 del 2007. Sulla possibilità, invece, di intervento delle Regioni a tutela di interessi funzionalmente collegati con l'ambiente si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 307 del 2003, n. 536 del 2002, n. 214/2005, n. 246 del 2013.

³³ R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, op. cit., p. 329.

³⁴ Corte costituzionale, n. 378 del 2007.

³⁵ Sentenze n. 104 del 2008, n. 12, 226 e 272 del 2009, n. 101 del 2010, n. 171 e 278 del 2012, n. 145 e 246 del 2013, n. 210 del 2014.

³⁶ R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, op. cit., p. 329.

³⁷ Si veda in merito, S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, op. cit., p. 4 ss., in part. pp. 8-9, dove l'Autore riconosce la complessità di ricondurre l'oggetto della tutela ambientale negli schemi dei diritti e doveri. Questo in quanto l'Autore evidenzia che il concetto di tutela ambientale fa riferimento ad almeno tre diverse relazioni. In primo luogo, una relazione tra uomo e natura secondo una concezione antropocentrica in ragione della quale *la definizione di ambiente investe scelte che riguardano la dimensione etica del*

In tale quadro non si può prescindere dal riferimento alla giurisprudenza amministrativa recente³⁸, la quale è intervenuta ampliando ulteriormente il concetto di tutela ambientale di cui all'art. 18, comma 5, della L. n. 349/1986, che ha attribuito alle associazioni ambientaliste la legittimazione ad “*intervenire nei giudizi per danno ambientale*” e a “*ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*”³⁹.

Nello specifico, il caso aveva ad oggetto l'impugnazione davanti al Tar Piemonte da parte di un'associazione ambientalista di due delibere del comune di Chivasso, in relazione all'adozione di un piano particolareggiato di edilizia privata, e della nota regionale del 17 dicembre 2008 con cui la Regione Piemonte aveva escluso, l'assoggettabilità del progetto alla valutazione ambientale strategica⁴⁰.

In particolare, il Consiglio di Stato afferma che “*il concetto di tutela del bene ambiente deve intendersi in senso ampio, potendo comprendere ogni situazione idonea a cagionare un pregiudizio all'ambiente, quantunque in via diretta finalizzato alla tutela di interessi di natura più circoscritta o diversi; dunque, anche in riferimento a contestazioni rivolte ad atti di natura urbanistica, (...) è possibile riconoscere la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste, ogni qualvolta si deduca che tali atti sono idonei a compromettere l'ambiente*”.

In merito, come affermato dalla Corte costituzionale sarà possibile di volta in volta riconoscere un diritto all'informazione ambientale, alla partecipazione ai processi decisionali o al diritto all'ambiente salubre, riconosciuto, in mancanza di un'espressa definizione, dal combinato disposto degli artt. 32, 9 e 2 della Costituzione⁴¹.

rapporto tra uomo e natura (...) su cui non si può escludere la necessità di un riconoscimento al livello delle norme costituzionali. In secondo luogo, la relazione diacronica e dinamica che caratterizza gli ecosistemi. Da ultimo, la relazione con le diverse aree territoriali, con la possibilità di avere differenti problemi a seconda che si prendano in considerazione l'intera biosfera, le aree regionali o i singoli ecosistemi (con la conseguente necessità di valutare le dimensioni di un governo multilivello dei problemi ambientali e di chiarire le diverse responsabilità in ordine alle scelte strategiche/politiche e allo svolgimento delle funzioni pubbliche dirette a tutelare un bene sicuramente di natura collettiva e non inquadrabile nelle categorie tradizionali del sapere giuridico).

³⁸ Cons. Stato, Sez. II, n. 3170 del 2021.

³⁹ Per un inquadramento sul tema si veda, M. DELSIGNORE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste: questioni aperte*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, p. 179 ss.

⁴⁰ Si veda in merito, E. FELICI, C. LEONARDI, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e il concetto di tutela ambientale*, in *RGA online*, 2021.

⁴¹ È costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione secondo cui la salute è un bene primario che assurge a diritto fondamentale della persona ed impone piena ed esaustiva tutela, tale da operare sia in ambito pubblicistico che nei rapporti di diritto privato (sentenze n. 399 del 1996, n. 218 del 1994, n. 202 del 1991, nn. 307 e 455 del 1990, n. 559 del 1987 e n. 184 del 1986)

Pertanto, il diritto all'ambiente si può configurare, così come affermato anche in dottrina⁴², come un insieme di differenti versioni dello stesso. In primo luogo, può configurarsi come un diritto soggettivo alla difesa dell'ambiente, altre volte come diritto di informazione e di partecipazione alle diverse procedure in materia di protezione ambientale, ancora come diritto di avere garantiti degli standard minimi di tutela ambientale e determinate prestazioni da parte dello Stato che ne assicurino la tutela.

Non pare possibile affermare, pertanto, che l'interesse alla tutela ambientale possa essere qualificato, da un punto di vista giuridico, in termini di diritto soggettivo o di bene giuridico propriamente inteso.

Accogliendo i ragionamenti e facendo proprie le parole di attenta dottrina si può dire, in definitiva, che il diritto all'ambiente *“non è un oggetto predefinito o predefinitibile in astratto, bensì un oggetto del tutto peculiare, complesso, variegato, a molteplici dimensioni e frutto, esso stesso, di delicate operazioni di combinazione e ponderazione tra fattori ed elementi assai diversificati, dunque che la sua tutela, in quanto propriamente riferibile alla salvaguardia degli ecosistemi, non può che essere la tutela dei molteplici, diversi e mutevoli equilibri e delle funzionalità riferibili a ciascuno di essi”*⁴³.

L'ambiente, inquadrato come principio di valenza costituzionale, non permette, pertanto, una definizione esaustiva dello stesso. Questo, in quanto *“tutti i valori costituzionali, come tali, non hanno una definizione aprioristica, ma conoscono unicamente definizioni – o forse, meglio, “realizzazioni” – soltanto in concreto”*⁴⁴.

Conseguentemente, il contenuto concreto della tutela ambientale, essendo rivolta ad un bene giuridico non definibile a priori, deve essere individuato caso per caso.

Dalle precedenti considerazioni, infatti, non si preclude che la tutela ambientale *“si configuri ormai come vera e propria “precondizione” per la garanzia dei diritti (anche fondamentali) dell'individuo e degli interessi delle collettività, ovvero che non possano configurarsi veri e propri diritti soggettivi (o interessi giuridicamente rilevanti) parziali e riferibili, di volta in volta, a singoli aspetti dell'azione pubblica di tutela dell'ambiente o a singoli profili delle relazioni uomo-ambiente”*⁴⁵.

⁴² G. MORBIDELLI, op. cit., p. 1132, nel quale l'Autore evidenzia la “polidimensionalità” del diritto all'ambiente.

⁴³ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, op. cit., p. 306.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

Pertanto, il potere pubblico, e in primo luogo del legislatore, ha un ruolo chiave e centrale nella scelta delle modalità concrete con le quali procedere alla valorizzazione e tutela del diritto all'ambiente attraverso la definizione di azioni e strumenti adeguati al fine di preservare e assicurare l'equilibrio e la funzionalità ambientale.

3. La nascita dei conflitti ambientali: cause e conseguenze

“I conflitti ambientali si manifestano come conflitti politici, sociali, economici, etnici, religiosi e territoriali, o conflitti sulle risorse o interessi nazionali. Sono tradizionalmente conflitti indotti dal degrado ambientale. Sono caratterizzati da sovra sfruttamento di risorse, raggiungimento delle capacità limite dell'ambiente e riduzione degli spazi di riproduzione della vita”⁴⁶.

Pur non essendovi univocità e non esistendo un'unica definizione di conflitto ambientale, si è scelto di partire da questa definizione a carattere socio-economico per due ragioni. In primo luogo, perché è ricavabile dagli studi compiuti dalla dottrina nordamericana, uno dei primi luoghi in cui i conflitti ambientali sono stati analizzati e approfonditi. In secondo luogo, inoltre, con tale definizione vengono ricompresi tutti i diversi aspetti che qualificano i conflitti ambientali, potendone dedurre, conseguentemente, gli elementi che li caratterizzano e delineare l'oggetto della trattazione.

Da tale definizione è possibile ricavare, pertanto, che un conflitto ambientale⁴⁷ si caratterizza concretamente per essere un particolare tipo di conflitto territoriale sorto rispetto alla difesa dell'ambiente e, nello specifico, di un determinato territorio, dei diritti delle comunità che lo abitano e delle risorse presenti.

Allo stesso tempo la definizione di conflitto ambientale in oggetto permette di comprendere che non solo può verificarsi che uno sviluppo che ecceda i limiti naturali danneggi l'ambiente ma, allo stesso tempo, è pur vero che un ambiente

⁴⁶ G. BAECHLER, K.R. SPILLMAN, in S.A. MASON, K. R. SPILLMANN, *Environmental conflicts and regional conflict management*, in *Welfare economics and sustainable development*, Oxford, 2009

⁴⁷ Sui conflitti ambientali si veda in dottrina, L. PELLIZZONI, *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, 2011; L. MUSSELLI (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019; L. SCUCCIMARRA, *Risorse, giustizia potere. Appunti per un vocabolario del “conflitto ambientale”*, in G. RUOCO, M. STORI (a cura di), *La democrazia alla prova dei conflitti ambientali*, Roma, 2016.

deteriorato e danneggiato impedisce un reale sviluppo sociale. In altre parole, “*non solo è vero che i conflitti, internazionali o interni, distruggono l’ambiente; è anche vero che un ambiente deteriorato provoca conflitti*”⁴⁸.

La sempre maggiore espansione dei conflitti a livello mondiale è indice dell’insostenibilità ambientale e sociale dell’attuale modello di sviluppo basato su uno sfruttamento incontrollato delle risorse naturali e sulla violazione dei diritti individuali e collettivi. Dall’altro lato, tali conflitti, come si avrà modo di approfondire, rappresentano anche un campo privilegiato in cui sperimentare percorsi di partecipazione dei soggetti interessati nell’ambito delle decisioni pubbliche che abbiano una rilevanza a livello ambientale e di gestione alternativa delle risorse e dei territori⁴⁹.

Anche dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁰ è confermata l’idea di un “*processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda, all’interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo (...) quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale*”⁵¹.

La definizione e catalogazione dei conflitti ambientali è sicuramente resa più difficoltosa dal fatto che gli stessi possono essere letti, e quindi inquadrati, rispetto a diversi elementi che li caratterizzano. In primo luogo, un primo elemento si lega all’oggetto del conflitto e del contendere. Ulteriore carattere riguarda gli attori che sono parte del conflitto e il loro inquadramento a livello ordinamentale, ad esempio se si tratti di soggetti pubblici. Ancora, si deve guardare alla forma del conflitto e al modo in cui esso si manifesta, ad esempio in relazione alla violenza o meno dello stesso. Da ultimo, devono certamente essere prese in considerazione le cause del conflitto e lo spazio (locale, nazionale o internazionale) nel quale esso si manifesta e si svolge⁵².

⁴⁸ T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all’Accordo di Parigi*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 163 ss.

⁴⁹ Si veda il *Dossier conflitti ambientali. Mappe, saperi, strumenti per le ecologie di domani*, realizzato dal Centro Documentazione Conflitti Ambientali (CDCA) e reperibile all’interno del sito www.cdca.it.

⁵⁰ Corte cost., sentenza n. 179 del 2019.

⁵¹ Sulla complessità della pianificazione del territorio, si veda, P. MARZARO, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, p. 190 ss.; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012; G. IACOVONE, *Accordo di programma e tutela dell’ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, p. 189 ss.

⁵² S.A. MASON, K. R. SPILLMANN, *Environmental conflicts and regional conflict management*, op. cit.

Dato che i conflitti ambientali vengono ad esistenza in relazione al possesso o all'utilizzo delle stesse risorse ambientali essi sono per loro natura ineliminabili.

Questo accresce l'importanza dello studio dei conflitti ambientali, i quali si possono generare in ambiti molto differenti: ad esempio in relazione alla realizzazione e gestioni di infrastrutture pubbliche di diverso genere, ancora in merito alla produzione di energia elettrica da fonti tradizionali o rinnovabili, in relazione all'inquinamento climatico oppure rispetto alla gestione di aree protette.

Le cause dei conflitti possono essere diverse tra loro diverse e dipendono, normalmente, dallo scarso accesso alle informazioni in materia ambientale, dal livello di reversibilità dell'opera o intervento della Pubblica amministrazione, dalla mancata trasparenza e volontà inclusiva nei processi decisionali in materia ambientale⁵³.

L'oggetto dei conflitti, inoltre, può configurarsi sia in relazione a provvedimenti amministrativi relativi a decisioni successive che avranno un futuro impatto sull'ambiente, sia in relazione a provvedimenti aventi ad oggetto determinati eventi di danno o inquinamento ambientale che si sono già verificati.

La complessità dei conflitti ambientali è dovuta anche al fatto che essi, oltre ad assumere dimensioni sempre più ampie e, come vedremo, anche globali, abbiano ad oggetto il bilanciamento di interessi costituzionali quali, come si è già evidenziato, l'ambiente in primo luogo ma anche la salute, l'iniziativa economica o la proprietà privata⁵⁴.

Pertanto, al fine di delimitare il raggio d'azione sui conflitti ambientali, si deve fin d'ora evidenziare che oggetto di analisi di questa trattazione, saranno i conflitti ambientali locali, che sorgono a seguito di un intervento della Pubblica Amministrazione e che determinino un effetto sull'ambiente circostante.

A tale ricerca si adatta, pertanto, la definizione dei conflitti ambientali che è possibile ricavare dal disegno di legge n. 1630 sulla mediazione ambientale⁵⁵, che servirà quale oggetto di analisi nel prosieguo della trattazione, in cui si definisce il conflitto ambientale come *“la controversia tra due o più parti, portatrici di diritti soggettivi o interessi legittimi anche diffusi e collettivi, in cui si contrappongono visioni divergenti relative*

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ V. DINI, *La gestione dei conflitti ambientali: i procedimenti giudiziari e le procedure di mediazione*, op. cit.

⁵⁵ Comunicato alla presidenza il 26 novembre 2019, il quale prevede l'introduzione nell'ordinamento della mediazione dei conflitti ambientali e paesaggistici di natura civile e amministrativa.

alle decisioni da assumere riguardo all'ambiente, e in particolare alla gestione o all'uso delle risorse e dei beni ambientali, in ragione dei relativi impatti”.

Alla luce di quanto detto, ciò che sin da subito si vuole evidenziare è che i conflitti possono essere visti anche in una prospettiva non necessariamente negativa. Questo, in quanto gli stessi possono rappresentare il mezzo, come meglio si avrà modo di approfondire, per l'assunzione di una decisione migliorativa in merito all'adozione di un'opera pubblica, facendo emergere e valorizzando conoscenze diffuse nell'area coinvolta dal progetto stesso.

È chiaro, tuttavia, che vi devono essere in primo luogo degli spazi procedurali di dialogo in cui poter far emergere tali conflitti e considerare le ragioni sottese agli stessi e, ancora prima, vi deve essere la possibilità che i conflitti ambientali non si acuiscono fino a diventare di difficile, se non a volte impossibile, composizione, ma possano più semplicemente rappresentare uno strumento di dialogo condiviso per l'assunzione di una decisione che, pur rimanendo di competenza di un altro soggetto, venga sentita come partecipata.

3.1 L'opposizione locale alla realizzazione di opere pubbliche: la sindrome Nimby

Nel nostro ordinamento, il processo di sviluppo economico, in particolar modo relativo alla realizzazione di grandi opere pubbliche che necessariamente prevedono un effetto sull'ambiente circostante, è ormai quasi sempre accompagnato da sempre maggiori reazioni sociali di protesta alla realizzazione dell'opera⁵⁶ in relazione ai costi della stessa, ai tempi necessari per la sua realizzazione, alla necessità dell'opera, ma soprattutto, per quanto qui di interesse, ai diversi impatti ambientali sul territorio⁵⁷.

Il termine comunemente utilizzato per indicare tali contestazioni è quello di “conflitti di prossimità”, diffusamente analizzati dalla dottrina francese⁵⁸, oppure

⁵⁶ Secondo i risultati della dodicesima edizione del progetto Nimby Forum®, attivo dal 2004 con l'obiettivo di analizzare l'andamento della sindrome NIMBY in Italia, sono 317 le infrastrutture e gli impianti oggetto di contestazioni.

⁵⁷ G. MOCAVINI, *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, op. cit.

⁵⁸ Si veda in merito, M. BONINI, *Fra “procédure administrative contentieuse” e “procédure administrative non contentieuse”: l'esperienza francese*, in A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, II, 2001, p. 79 ss.; G. SÉNÉCAL, *Conflits de proximité et coopération: Une géographie des acteurs et des interactions sociales*, in *Cahiers de géographie du Québec*, 2005, p. 277 ss.; P. MELÉ, *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, 2013.

di sindrome *Nimby*⁵⁹ (*Not in My Back Yard*), *Banana*⁶⁰ (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*) e sindrome NIABY (*Not In Anybody's Back Yard*)⁶¹.

Tali conflitti hanno una portata globale, verificandosi sia nei Paesi industrializzati che in quelli meno sviluppati. Le opere oggetto dei conflitti sono spesso grandi opere e infrastrutture quali centrali elettriche, autostrade, porti, aeroporti, ferrovie, discariche ecc. In tali contesti la conflittualità è alimentata dal fatto che le comunità locali sono indotte a ritenere che il soggetto pubblico, promotore dell'opera, intenda perseguire unicamente i “propri interessi” e che le informazioni relative ai rischi che si collegano alla realizzazione dell'opera non siano completamente attendibili⁶².

Anche in tale contesto, vi è chi ritiene che tali conflitti territoriali creino dei contrasti insormontabili alla realizzazione di qualunque opera, divenendo una vera e propria “sindrome”. In merito, anche la Corte costituzionale ha affermato che “*la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto “not in my backyard”), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale*”⁶³.

Tuttavia, si concorda con chi in dottrina⁶⁴ ha sostenuto che non pare efficace individuare i termini del problema esclusivamente rifacendosi al contrasto tra un interesse generale e più interessi locali, ma che i casi di resistenza alle scelte localizzative, dipendono invece dal sovrapporsi di diversi e ulteriori elementi. In particolare, il conflitto si ricollegerebbe, tra gli altri, all'aspetto procedimentale, vale a dire al rapporto che l'Amministrazione stabilisce con i cittadini nel definire le scelte in tema di gestione del territorio.

In definitiva, “*se l'incorporazione delle istanze locali nelle politiche di interesse comune risulta inefficace, e se ai meccanismi di ascolto e partecipazione si sostituisce il centralismo,*

⁵⁹ L. TORCHIA, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in F. BALASSONE, P. CASADIO, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011, p. 357.

⁶⁰ A. POMADE, *NIMBY et NEIMBY: regard d'un juriste sur deux syndromes atypiques*, in *Droit de l'Environnement*, 2012, p. 11 ss.

⁶¹ L. TORCHIA, *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, op. cit.

⁶² Si veda in merito G. MOCAVINI, *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, op. cit., p. 112 ss.

⁶³ Corte cost., sentenza n. 62 del 2005. Si veda in merito il commento di G. MANFREDI, *La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 343 ss.

⁶⁴ A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1173 ss.

mediato dalla sola rappresentanza politica, tendono, tuttavia, a emergere maggiori forme di resistenza verso le scelte assunte, interpretate come ingiuste tanto dal punto di vista del contenuto che della procedura”.

Pare evidente, pertanto, la necessarietà di prevedere un procedimento amministrativo, all'interno del quale sia incanalato il conflitto ambientale territoriale, che favorisca la partecipazione dei cittadini e rappresenti tutti gli interessi, permettendo di individuare le ragioni e i timori connessi alla realizzazione del progetto. Ulteriore punto di discussione potrebbe legarsi all'individuazione dell'Amministrazione maggiormente “adatta” a dirigere la procedura, al fine di ispirare fiducia nelle comunità territoriali accrescendo il consenso locale.

L'equilibrio a cui si dovrebbe tendere è quello di una forma di conciliazione sia tra lo sviluppo sociale e la sostenibilità, sia tra la modernizzazione infrastrutturale di cui il nostro ordinamento necessita e la partecipazione attiva della cittadinanza interessata agli effetti ambientale di tali opere.

4. Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici: l'emersione del fenomeno del climate litigation

Al fine di comprendere maggiormente la portata dei conflitti ambientali, appare interessante operare un breve cenno ad un fenomeno che ha assunto ormai una portata globale: il contenzioso climatico (noto come *climate litigation*)⁶⁵.

Appare difficile conciliare, come già evidenziato, la tutela della qualità dell'aria e lo sviluppo economico⁶⁶ che viene attuato attraverso le attività umane

⁶⁵ Per un recente inquadramento sul tema si veda M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra green deal e climate litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 53 ss.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, op. cit.; B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 271 ss.

⁶⁶ La risposta più rilevante al problema del *climate change* è costituita dal c.d. Protocollo di Kyoto, sottoscritto l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore nel febbraio 2005, ha regolamentato per il periodo 2008-2012 le emissioni di gas ad effetto serra, primo tra tutti l'anidride carbonica (CO₂), nell'atmosfera. Il 12 dicembre 2015 si è conclusa a Parigi la XXI Conferenza delle Parti (COP21), con l'obiettivo di pervenire alla firma di un accordo volto a regolare il periodo successivo al 2020. Tale accordo, adottato con la decisione 1/CP21, definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli pre-industriali. A livello internazionale l'ultimo tassello è rappresentato dalla conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP26) che si è conclusa a Glasgow il 13 novembre 2021. Tra le iniziative più importanti si segnalano: l'aumento degli impegni a fornire finanziamenti per aiutare i paesi in via di sviluppo a contrastare i cambiamenti climatici; l'adozione dell'impegno globale per la riduzione

soprattutto in relazione agli insediamenti urbani, industriali e alle attività agricole⁶⁷.

Non può nascondersi il fatto che l'inquinamento atmosferico e il riscaldamento globale sono fenomeni che non possono essere circoscritti a livello locale, in quanto gli agenti inquinanti una volta rilasciati producono i loro effetti anche oltre il confine del luogo in cui sono stati prodotti⁶⁸.

La disciplina normativa in tale ambito è estremamente complessa e incerta in relazione anche al fatto che l'inquinamento atmosferico incide sull'innalzamento della temperatura del pianeta e dei conseguenti mutamenti climatici⁶⁹.

In merito, gli studi dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), organismo delle Nazioni Unite per la valutazione della scienza relativa al cambiamento climatico, evidenziano la correlazione sempre più stretta dell'attività umana sull'innalzamento della temperatura globale che rappresenta una delle cause del cambiamento climatico. Un recente Rapporto Speciale dell'IPCC, avente ad oggetto gli impatti del riscaldamento globale di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali e sugli andamenti correlati delle emissioni globali di gas serra, mette in luce chiaramente quest'ultimo profilo insieme alla necessità della cooperazione internazionale per accelerare l'azione di adattamento e mitigazione climatica di vasta portata su più livelli⁷⁰.

delle emissioni di metano e la messa a punto del codice di Parigi. Si veda in merito, B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, op. cit., p. 37 ss.; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.; M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *Commun. intern.*, 2016, p. 21 ss.; T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, op. cit.

⁶⁷ L'importanza della questione è ulteriormente desunta anche dalla previsione nel PNRR di uno specifico intervento (Riforma 3.1, prevista dalla Missione 2, Componente 4) per l'adozione di una riforma della disciplina relativa alla formazione del Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico. Tale riforma consiste nell'introduzione di una serie di misure normative in grado di allineare la legislazione nazionale e regionale agli obiettivi fissati dalla Direttiva 2016/2284/ Ue, relativa ai limiti delle emissioni nazionali di alcuni specifici inquinanti e da estendere anche ai gas climalteranti.

⁶⁸ D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici nella tutela della qualità dell'aria*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 366 ss.

⁶⁹ Per un inquadramento di pregio sui cambiamenti climatici si vedano i contributi, contenuti nel primo numero della Rivista giuridica dell'ambiente del 2021, dei diversi Autori intervenuti all'incontro di studio sul tema del cambiamento climatico, organizzato dall'Università di Milano-Bicocca il 12 e 13 novembre 2020.

⁷⁰ IPCC, 2018, Summary for Policymakers, in *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* (V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, H. O. PÖRTNER, D. ROBERTS, J. SKEA, P. R. SHUKLA, A.

L'assenza di una normativa internazionale realmente efficace per contrastare il cambiamento climatico ha fatto nascere quelli che vengono definiti i *climate right cases* o contenziosi climatici, cause legali contro gli Stati ispirate alla tutela dei diritti umani. Tali contenziosi sono progressivamente in aumento in tutto il mondo e, seppur molto più diffusi negli Stati Uniti, stanno raggiungendo un alto livello di diffusione anche in Europa.

In tale contesto, anche in Italia è stata avviata la prima azione a tutela del clima⁷¹. Prende il nome di Giudizio Universale, infatti, la campagna di sensibilizzazione indetta da un gruppo numeroso di associazioni, organizzazioni e singoli cittadini al fine di indurre lo Stato ad attuare le misure necessarie per contenere il cambiamento climatico⁷².

Tali contenziosi, pongono sicuramente alcuni aspetti problematici in ordine alla possibilità di affidare al potere giurisdizionale una risposta a delle questioni ambientali e climatiche prettamente politiche, sulle quali dovrebbe intervenire l'azione governativa⁷³. In ogni caso, essi permettono ancora una volta di comprendere l'alta conflittualità che le questioni ambientali rivestono nel contesto odierno e la necessità di un'azione integrata, coordinata e partecipata per la risoluzione delle stesse prima che il conflitto si radichi.

Nel contesto così delineato non può non essere sottolineato, tuttavia, il fatto che il contenzioso in materia ambientale sia molto spesso di tipo “strategico” vale a dire diretto non a risolvere controversie bensì a sollecitare scelte di policy diverse da quelle in essere⁷⁴.

Al fine di evidenziare anche in tale quadro un profilo comparatistico, pare interessante menzionare la “Convenzione cittadina per il clima” (*Convention*

PIRANI, W. MOUFOUMA-OKIA, C. PÉAN, R. PIDCOCK, S. CONNORS, J. B. R. MATTHEWS, Y. CHEN, X. ZHOU, M. I. GOMIS, E. LONNOY, T. MAYCOCK, M. TIGNOR, T. WATERFIELD (eds.). *World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland*.

⁷¹ La causa è stata intentata da 203 ricorrenti (17 minori rappresentati in giudizio dai genitori, 162 cittadini e 24 associazioni) presso il Tribunale di Roma. La prima udienza si è svolta il 14 dicembre.

⁷² L. BUTTI, *Climate Change Litigation in Italy*, in W. KAHL, M.P. WELLER (Eds.), *Climate Change Litigation*, Oxford, 2021, p. 324 ss.

⁷³ B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, op. cit.

⁷⁴ Si veda in merito, S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, op. cit., p. 293 ss., nel quale l'Autore afferma che “*le liti strategiche sono dirette ad ottenere una utilità che travalica l'interesse delle parti in causa. Non nel senso che si possa prescindere dalla verifica della sussistenza delle condizioni processuali dell'azione (cioè legittimazione ed interesse a ricorrere), ma perché gli argomenti affrontati hanno una potenziale rilevanza per un numero indefinito di soggetti esterni alla lite*”.

Citoyenne pour le Climat)⁷⁵, organismo istituito dal presidente francese Emmanuel Macron al fine coinvolgere i cittadini nella lotta ai cambiamenti climatici⁷⁶.

Al fine di avviare tale progetto, sono stati estratti a sorte centocinquanta cittadini tra i 16 e gli 80 anni che si sono riuniti nell'arco di otto mesi al fine di confrontarsi sulla questione climatica e redigere una convenzione sul clima contenente proposte concrete da consegnare al governo francese. Il mandato del nuovo organo, infatti, è quello di definire una serie di misure per raggiungere almeno una riduzione del 40% delle emissioni di gas serra entro il 2030 (rispetto al 1990).

Tuttavia, non si può non evidenziare il fatto che anche in Francia è stato avviato un procedimento, condotto da quattro ONG francesi e supportato da 2,3 milioni di cittadini, per il mancato recepimento da parte del governo di misure adeguate a contrastare il cambiamento climatico. A seguito della mancata risposta del governo francese, sulla questione è stato necessario l'intervento del giudice amministrativo che con una recente pronuncia del 14 ottobre 2021⁷⁷ ha condannato lo Stato, sia a risarcire il danno provocato dal mancato intervento, sia a adottare le misure necessarie all'adeguamento degli obiettivi prefissati.

Ancora, è possibile menzionare una recente sentenza del Consiglio di Stato francese⁷⁸ che ha accordato al governo un termine fino al 31 marzo 2022, pena una sanzione che verrà successivamente erogata, per predisporre degli strumenti

⁷⁵ La Convenzione sul clima dei cittadini rappresenta un'esperienza democratica senza precedenti in Francia, che mira a dare voce ai cittadini per accelerare la lotta ai cambiamenti climatici. Ulteriori informazioni sulle attività svolte dal nuovo organismo possono essere reperite dal sito ufficiale del nuovo organismo: www.conventioncitoyennepourleclimat.fr

⁷⁶ Si veda D. AGOGUET, *Une révolution citoyenne pour la justice et l'écologie: vers un juge de la protection environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2020, p. 425 ss., il quale definisce le proposte cittadine come "font système", *elles sont cohérentes et complètes, car elles prennent la mesure du périmètre et de la temporalité si spécifiques imposées par la protection de l'environnement*.

⁷⁷ Tribunal administratif de Paris, n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Nella decisione il tribunale accoglie le richieste delle associazioni ricorrenti le quali evidenziano il fatto che "*l'État est soumis à une obligation générale de lutter contre le changement climatique, qui trouve son fondement, d'une part, dans la garantie du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, reconnu par l'article 1er de la Charte de l'environnement, à valeur constitutionnelle, d'autre part dans l'obligation de vigilance environnementale qui s'impose à lui en vertu des articles 1er et 2 de la même Charte et qui s'applique, eu égard aux engagements internationaux de la France, notamment la Conventioncadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992 et l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, à la lutte contre le changement climatique, enfin, dans le contenu même de la notion de vigilance, qui doit être rapprochée du devoir de prévention des atteintes à l'environnement et du principe de précaution, consacrés par les articles 3 et 5 de la Charte, ainsi que du devoir de diligence défini par le droit international*".

⁷⁸ Conseil d'Etat, n. 427301.

in grado di assicurare il rispetto del quantitativo di riduzioni di emissioni previsto a livello europeo nel Regolamento (UE) 2018/842.

Sempre nell'ambito dei cambiamenti climatici, occorre segnalare che il diritto delle future generazioni è stato per la prima volta affermato anche da una sentenza di una Corte costituzionale. In particolare, ciò è avvenuto da parte della Corte Federale Costituzionale di Karlsruhe, in Germania, in un giudizio di incostituzionalità sulla Legge federale sui cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019 (*Klimaschutzgesetz -KSG*) che indica gli obiettivi nazionali di protezione del clima e i volumi annuali di emissione di gas serra ammessi fino al 2030⁷⁹.

Nel suo ragionamento, la Corte afferma, in primo luogo, che dall'interpretazione delle norme costituzionali⁸⁰ si ricava il dovere di protezione dello Stato rispetto alla vita e la salute dai rischi posti dai cambiamenti climatici, inclusi gli eventi meteorologici estremi legati al clima. Conseguentemente, il dovere di protezione dello Stato *“può inoltre dar luogo a un dovere oggettivo di proteggere le generazioni future”*. Nel caso di specie, pertanto, i giudici giungono ad una decisione di parziale incostituzionalità della legge sul clima in quanto sottolineano che *“ogni tipo di libertà potrebbe essere condizionata da queste future riduzioni obbligatorie, perché quasi tutti gli aspetti della vita umana sono ancora associati all'emissione di gas serra e quindi sono minacciati dalle restrizioni drastiche che si dovranno attuare dopo il 2030”*.

Se ne ricava, in primo luogo, la sempre maggiore conflittualità che caratterizza le controversie che attengono alle questioni di tutela ambientale e che richiedono un intervento a livello statale, e conseguentemente amministrativo, maggiormente adeguato ed efficace rispetto al tema dei cambiamenti climatici.

Ulteriore elemento che emerge è quello della sempre maggior rilevanza e attenzione che tali controversie assumono anche di fronte ai giudici.

⁷⁹ Ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20). Il ricorso contro la legge sul clima, proposto da diversi ricorrenti, è stato sostenuto da organizzazioni ambientaliste come *Greenpeace* e dal movimento *Fridays for Future* (promosso da Greta Thunberg). Questo è possibile, in quanto, a differenza del nostro ordinamento, nel sistema tedesco il singolo cittadino può adire direttamente la Corte costituzionale.

⁸⁰ In primo luogo, i giudici della Corte affermano che la tutela della vita e dell'integrità fisica, sancita dall'art. 2 della Costituzione tedesca, comprende la protezione contro i danni causati dall'inquinamento ambientale, indipendentemente dalle circostanze all'origine del danno. Inoltre, i giudici riconoscono che la tutela costituzionale è anche riconosciuta dall'art. 14 che tutela il diritto di proprietà. Da ultimo, i giudici prendono in considerazione l'obbligo di protezione del clima sancito nell'art. 20A della legge fondamentale, il quale afferma che lo Stato tutela anche in responsabilità verso le generazioni future le fondamentali condizioni naturali di vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto.

5. I principi europei a tutela dell'interesse ambientale: linee guida per l'azione amministrativa

Uno studio che prenda in considerazione l'intervento della P.A. nella tutela ambientale non può prescindere da un'analisi che tenga conto anche dei connessi profili di derivazione europea ed internazionale in tale materia. È noto, infatti, che le questioni ambientali non possano assumere solo una dimensione nazionale ma necessitino ulteriormente di un inquadramento dei diversi livelli di gestione, quello europeo in primo luogo per ciò che attiene il nostro ordinamento, ma anche internazionale, dato che l'impatto ambientale delle attività umane non è circoscrivibile nell'ambito dei confini nazionali⁸¹. Ciò risulta possibile anche grazie all'apertura del nostro ordinamento verso il diritto internazionale ed europeo alla luce degli artt. 10, 11 e 117, primo comma Cost. che consentono l'ingresso nel nostro sistema delle norme e i principi per la tutela ambientale dettate da fonti esterne⁸².

Un breve inquadramento sui principi di introduzione eurounitaria pare necessario al fine di individuare, in primo luogo, quali siano, in materia ambientale, le linee di indirizzo che guidano la Pubblica amministrazione. In secondo luogo, tale analisi introduttiva appare utile al fine di verificare, successivamente, in che modo il mancato rispetto dei principi che verranno introdotti potrebbe condurre all'acuirsi dei conflitti in materia ambientale.

A livello nazionale e internazionale i problemi relativi all'ambiente sono stati presi in considerazione in modo unitario solo in un periodo relativamente recente.

Come si è introdotto, infatti, la tutela ambientale ha acquisito sempre più rilevanza dagli anni Settanta, così come confermato dalla Conferenza di Stoccolma, prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente svoltasi dal 5 al 16 giugno 1972, che si è conclusa con l'adozione della Dichiarazione di Stoccolma che contiene 26 principi sui diritti e responsabilità umane sull'ambiente.

⁸¹ Il riferimento, anche in dottrina, è, in primo luogo, ai disastri ambientali di Bhopal del 3 dicembre 1984, verificatosi nell'India centrale, e all'incidente accaduto il 26 aprile 1986 alla centrale nucleare di Chernobyl che hanno oltrepassato i confini spaziali in cui si sono verificati, incidendo anche sulle generazioni future.

⁸² In particolare, nell'ambito del diritto amministrativo, si ricorda, inoltre, che attraverso la l. 15/2005, di modifica della l. 241/1990, tutti i principi dell'ordinamento europeo, compresi quindi quelli relativi all'ambiente, sono stati espressamente riconosciuti come "*principi generali dell'attività amministrativa*".

Tuttavia, è solo dagli anni Novanta che ha inizio una politica ambientale con valenza non più esclusivamente riparatoria, ma rivolta anche alla prevenzione dei danni ambientali.

L'esplosione della crisi ambientale, infatti, ha reso non più procrastinabile l'attivazione di politiche pubbliche adeguate e l'emersione di principi guida che devono governare l'azione dei soggetti pubblici nella tutela dell'ambiente.

Inizialmente, infatti, la nascita del diritto ambientale come risposta ad una crisi emergenziale ha fatto sì che il diritto ambientale si presentasse come una *“realtà composita, in cui la rapsodicità e la disomogeneità degli interventi, determinate dalla crescente e affrettata necessità di disciplinare settori diversi (...), hanno a lungo ostacolato una riflessione unitaria e l'individuazione di un nucleo coerente di principi ispiratori. Ma dopo una nebulosa fase iniziale, la giuridificazione dell'ambiente è divenuta la sede di una stimolante riflessione critica sul diritto e la scienza”*.⁸³

Grazie alla forte influenza esercitata dal sistema eurounitario, sono da tempo stati individuati, infatti, diversi principi che devono informare tutte le politiche ambientali degli stati membri⁸⁴. Nell'ordinamento europeo, infatti, la tutela dell'ambiente è oggetto di specifica disciplina⁸⁵, in quanto la politica ambientale è uno dei principali settori su cui si muove l'azione dell'UE tanto che gran parte del diritto ambientale trova oggi riferimento in fonti del diritto europeo, al fine di individuare soluzioni uniformi e armonizzate⁸⁶.

⁸³ M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, p. 62.

⁸⁴ R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 445 ss.

⁸⁵ In seguito alle prime direttive comunitarie in materia ambientale degli anni '70, è stato solo con l'Atto Unico Europeo del 1986 che la materia ambientale ha fatto ingresso nel Trattato quale ambito di intervento autonomo rispetto agli obiettivi di unificazione del mercato. Con lo stesso atto sono stati introdotti nel Trattato CEE i principi fondamentali dell'azione preventiva, della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e il principio “chi inquina paga”, contenuti oggi negli artt. 191 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'UE. Successivamente, è stato inserito nell'art. 2 Trattato di Maastricht del 1992 il riferimento ad una *“crescita ambientale (...) che rispetti l'ambiente”*, recependo così il principio dello sviluppo sostenibile. Il quadro si è completato con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1999 in seguito al quale l'ambiente, all'interno dell'attuale art. 3 del Trattato sull'UE, è definitivamente entrato a far parte dei valori direttamente tutelati dall'ordinamento europeo. Si veda in merito, RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, op. cit., in particolare pp. 65-68.

⁸⁶ Per una ricostruzione sull'evoluzione della tutela ambientale a livello europeo si veda, M. MONTINI, *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2012, p. 151 ss.; M. ONIDA, *L'Europa e l'ambiente*, in G. GATTINARA, F. PAPPALARDO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Roma, 2014, p. 215 ss.

In primo luogo, è lo stesso art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁸⁷ a prevedere che *“un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*.

Inoltre, l'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) afferma che *“le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

A livello europeo, ancora, l'articolo 191 del TFUE elenca i principi generali che guidano la politica ambientale dell'UE, mirando a raggiungere un elevato livello di tutela e tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Vengono indicati, pertanto, il principio di precauzione dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte del danno ambientale, il principio del *“chi inquina paga”*⁸⁸, tutti a loro volta letti alla luce del concetto dello sviluppo sostenibile.

Nell'ordinamento nazionale, tali principi sono stati recepiti all'art. 3 ter del Codice dell'ambiente, il quale prevede che tutti gli enti pubblici e privati, così come le persone fisiche o giuridiche private e pubbliche, devono garantire la tutela dell'ecosistema naturale, dell'ambiente e del patrimonio culturale *“mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga”*“.

Per ciò che riguarda, in primo luogo, il principio dell'azione preventiva o di prevenzione è necessario evidenziare che esso rappresenta un principio cardine nell'ambito delle azioni a tutela dell'ambiente. Esso impone, infatti, che la politica ambientale intervenga prima che si verifichi un danno ambientale, prevedendo idonee azioni che siano in grado di eliminare o limitarne il rischio.

⁸⁷ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza, non aveva inizialmente valore vincolante, ma essa è stata successivamente integrata sia nel Trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre del 2004, sia nel Trattato di Lisbona del 2007, acquisendo il medesimo valore giuridico dei Trattati ai sensi dell'art. 6 del TUE.

⁸⁸ Una prima enunciazione di tale principio si ebbe con la Dichiarazione di Rio De Janeiro del 1992, dove, al sedicesimo principio, si afferma che *“le autorità nazionali dovranno adoperarsi a promuovere l'internalizzazione dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che è di principio l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo nel debito conto l'interesse pubblico e senza distorcere il commercio internazionale e gli investimenti”*.

L'inquadramento di tale principio appare interessante alla luce del fatto che la programmazione e progettazione operata dall'Amministrazione *“sia pervasa dal principio di prevenzione con riferimento a vari aspetti”*⁸⁹. Ancor più efficacemente, si afferma che *“l'attività di scelta delle pubbliche amministrazioni in tali ambiti venga gradatamente a essere compressa sulla base di indicazioni tecnico scientifiche rispondenti alla logica della prevenzione”*⁹⁰. Il principio di prevenzione, infatti, rappresenta un parametro essenziale per le scelte, sia strategiche che tecniche e scientifiche, della pubblica amministrazione nell'ambito dell'attività di progettazione delle opere pubbliche. La stessa dottrina afferma che *“è il principio di prevenzione a costituire la stella polare di ogni seria politica di tutela dell'ambiente. Sotto questo aspetto, anzi, il fine oggettivo della prevenzione è, per così dire, in re ipsa, allorché si decide di sottoporre ad un certo ordine programmato, ed entro una cornice temporale prestabilita, l'evoluzione di un intero comparto o settore d'attività umane”*⁹¹.

In tale ambito, per far fronte agli eventuali rischi legati alla realizzazione di opere pubbliche, vi potrebbe essere sia un problema derivante dalla carenza di adeguati strumenti giuridici, sia un'insufficiente attività di monitoraggio della fase realizzativa.

Tali aspetti hanno condotto negli ultimi anni, come si è già evidenziato, ad un aumento dell'opposizione locale rispetto a determinati interventi pubblici a causa soprattutto della preoccupazione dei cittadini in merito ai risvolti e agli effetti ambientali di una determinata opera infrastrutturale. Infatti, *“l'aumento dei rischi (e, in particolare, di quelli di carattere ambientale) ha, infatti, posto le basi per una diffidenza sempre più profonda nel progresso scientifico e tecnologico e nello sviluppo armonico di progresso scientifico e progresso sociale”*⁹².

Dal principio di prevenzione è necessario distinguere il principio di precauzione⁹³. Il concetto di precauzione è stato definito per la prima volta

⁸⁹ R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, op. cit. p. 473.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la 'precauzione inutile?'*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, p. 76.

⁹² Ibidem, p. 475.

⁹³ Si veda in merito la sentenza del Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21, la quale evidenzia, in primo luogo, che entrambi i principi in oggetto rendono legittimo un approccio anticipatorio ai problemi ambientali, sulla base della considerazione che molti danni causati all'ambiente possono essere di natura irreversibile. In merito alla differenza tra gli stessi, invece, afferma che *“il principio di prevenzione si differenzia da quello di precauzione perché si occupa della prevenzione del danno rispetto a rischi già conosciuti e*

all'interno di una comunicazione della Commissione europea adottata nel febbraio del 2000⁹⁴. All'interno del nostro ordinamento esso è disciplinato dall'art. 301 del Codice dell'ambiente, il quale afferma, al comma 1, che, in applicazione dei principi europei “(...) *in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione*”.

Il principio di precauzione⁹⁵, si può esplicitare, oltre che nell'ambito della disciplina in materia di danno ambientale e nella disciplina delle autorizzazioni ambientali, anche nell'ambito delle norme aventi ad oggetto la pianificazione ambientale.

Applicare tale principio conduce non solo alla prevenzione dei danni all'ambiente riconducibili con certezza a determinate attività, ma anche alla necessità di prevenire i rischi individuati che risultino comunque connotati da incertezza scientifica. In tale ambito, pertanto, il legislatore e la Pubblica amministrazione sono chiamati ad intervenire in situazioni di incertezza, agendo cautelativamente anche solo in presenza di un rischio per l'ambiente. Si realizza, pertanto, una “tutela anticipata” e oggetto dell'attività di prevenzione e di riparazione diventano non soltanto i rischi conosciuti, ma anche quelli di cui semplicemente si sospetta l'esistenza, con un forte richiamo all'utilizzo del criterio della proporzionalità nel valutare i diversi interessi in gioco.

Analogamente al principio di prevenzione, anche rispetto al principio di precauzione traspare la possibile fase conflittuale derivante dall'applicazione dello stesso nella fase valutativa della P.A. Il principio in oggetto è legato, infatti, anche alla fase di pianificazione, la quale costituisce il confine tra la fase nella quale l'Amministrazione procede alla determinazione delle proprie scelte identificando le decisioni che ritiene funzionali al soddisfacimento degli interessi dei cittadini e compiendo gli studi di fattibilità, e la fase di realizzazione dell'opera⁹⁶. In tale fase, così come affermato anche dalla giurisprudenza amministrativa, la P.A. dovrebbe

scientificamente provati relativi a comportamenti o prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente”.

⁹⁴ Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 – COM (2000) 1 final.

⁹⁵ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 1075 ss.; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e “qualità” dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, p. 1673 e ss.

⁹⁶ R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, op. cit. p. 473.

essere in grado di “prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, la sicurezza e l’ambiente, facendo prevalere la protezione di tali valori sugli interessi economici indipendentemente dall’accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano”⁹⁷.

In ogni caso, la stessa giurisprudenza evidenzia che “l’applicazione di tale principio va conciliata, con quello di proporzionalità dell’azione amministrativa, e non può spingersi fino al punto di escludere la possibilità di realizzare qualsivoglia insediamento produttivo quando gli studi e gli approfondimenti condotti consentono di escludere, nei limiti cui può giungere la conoscenza scientifica del momento, rischi per la salute delle persone e per l’ambiente. (...) diversamente, infatti, si verrebbe a paralizzare ogni utile iniziativa, quale un impianto per la produzione elettrica con fonti rinnovabili (obiettivo peraltro auspicato anche in sede comunitaria) in base a generiche previsioni di rischio, generato dal cosiddetto effetto NIMBY”⁹⁸.

Il principio di prevenzione e quello di precauzione, come affermato dalla dottrina⁹⁹, devono essere considerati, pertanto, parte integrante “di tutti i procedimenti decisionali ambientali e regole procedurali dell’attività istruttoria procedimentale, la quale, al fine di definire in anticipo se una determinata attività sia pericolosa o meno per l’ambiente, deve completare con i dati tecnoscientifici la fisiologica e inevitabile lacuna di una norma giuridica che non può seguire l’evoluzione scientifica che caratterizza la materia ambientale”. Ancora, in relazione al rapporto tra i due principi si afferma che “il principio di precauzione condiziona e per così dire preserva quello di prevenzione, guidando l’azione amministrativa in assenza di certezze scientifiche e in presenza del cd. ignoto tecnologico, analizzando i rischi dell’azione amministrativa ambientale”.

Per ciò che riguarda, da ultimo, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente e il principio “chi inquina paga”¹⁰⁰, essi si esplicano nel prevedere un intervento successivo qualora non si siano riusciti a prevenire i danni ex ante.

Tuttavia, non manca chi in dottrina¹⁰¹ ritiene che tali principi abbiano comunque una valenza anche preventiva. Pertanto, anch’essi rientrerebbero negli elementi attraverso i quali la P.A. può intervenire operando un corretto

⁹⁷ TAR Toscana, Sez. II, n. 107, del 20 gennaio 2014.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ LEONARDI R., *La tutela dell’interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., p. 44

¹⁰⁰ Si veda, W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012.

¹⁰¹ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, op. cit., pp. 81, 82.

bilanciamento degli interessi aventi rilevanza ambientale ancor prima che le decisioni amministrative divengano effettive.

La correzione dei danni alla fonte esplicherebbe la sua azione preventiva in merito, in via esemplificativa, alle norme di protezione ambientale che introducono standard per la fabbricazione di certi prodotti, oppure rispetto alle norme di prevenzione che intervengono sulle fonti degli inquinamenti.

In merito al principio “chi inquina paga”, invece, esplicherebbe la sua valenza preventiva nello scopo che tale principio si propone, vale a dire disincentivare e ridurre i comportamenti che possono incidere in maniera negativa sull’ambiente, incentivando le scelte che abbiano un impatto ambientale virtuoso.

Appare chiaro, da ultimo, che anche tale principio rappresenta un campo in cui sembra evidente la volontà di incentivare l’applicazione di strumenti volontari di tutela dell’ambiente, *“con cui si confida di fare prevenzione puntando sulla incentivazione o disincentivazione economica di determinati comportamenti e rimettendo alla volontà e responsabilità di ciascuno la decisione di porli o non porli in essere, piuttosto che impendendoli o, rispettivamente, vietandoli secondo il classico modello autoritativo del command and control”*¹⁰².

5.1. Il rapporto tra il principio dello sviluppo sostenibile e la programmazione e progettazione di opere pubbliche

Nell’ambito dell’odierno momento storico di transizione, il legislatore è chiamato a intervenire sulle scelte compiute fino ad ora, rivelatesi in concreto inefficaci, al fine di introdurre forme di azione pubblica a tutela dell’ambiente che proponcano un modello che bilanci le esigenze di crescita e di protezione dell’ambiente.

In tale quadro deve essere anche evidenziata l’importanza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) *“Italia domani”*, che si inserisce all’interno del programma *Next Generation EU* (NGEU), rappresenta un’occasione per l’ordinamento italiano di accelerare il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050, che puntano ad una

¹⁰² *Ibidem.*

progressiva e completa decarbonizzazione del sistema e a rafforzare l'adozione di soluzioni di economia circolare¹⁰³.

Dalla realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche e, in generale, dallo sfruttamento del territorio sorge il necessario obbligo per la P.A. di salvaguardare la natura circostante e le sue risorse e proteggere i cittadini dell'area interessata dai rischi che potrebbero generarsi.

Lo sviluppo sociale, che si concretizza anche attraverso la realizzazione di opere pubbliche, non può discostarsi dalla tutela dell'ambiente che rappresenta una delle sfide più importanti per la comunità odierna.

Il principio dello sviluppo sostenibile viene definito, per la prima volta, nel rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo "*Our common future*" del 1987¹⁰⁴ come "*(the) development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*"¹⁰⁵.

Tale sensibilità per il principio dello sviluppo sostenibile è stata rinnovata nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, tenutasi a Rio nel 1992, dalla cui dichiarazione finale adottata è stato sancito, tra gli altri, il principio secondo cui "*il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future*".

Tra i documenti adottati dalla conferenza di Rio, uno dei più rilevanti al fine dell'individuazione dell'importanza del principio dello sviluppo sostenibile è il

¹⁰³ Al fine di accedere ai fondi di *Next Generation EU* (NGEU), ciascuno Stato membro deve predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) per definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026. Il PNRR, trasmesso dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021, è stato definitivamente approvato a livello europeo il 13 luglio 2021. Nel dettaglio il PNRR è un pacchetto di investimenti e riforme che vale 191,5 miliardi di euro. Tutti gli investimenti previsti e le riforme contenuti nel PNRR sono articolati in sei specifiche missioni. La quota d'investimento per i progetti green è pari al 37% del totale delle risorse. Le sei missioni in cui sono ripartiti i 191,5 miliardi di euro del PNRR sono: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute. Il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento. Le successive erogazioni saranno subordinate al rispetto temporale delle scadenze previste per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Si veda in merito, A. MURATORI, *Solo due mesi per la prima verifica sullo stato d'attuazione del PNRR*, in *Amb. e Svil.*, 2021, p. 773 ss.

¹⁰⁴ *Rapporto Brundtland* (dal nome del primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, presidente della Commissione), 1987.

¹⁰⁵ Vale a dire "*lo sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro*".

programma d'azione denominato Agenda 21¹⁰⁶. Tra i principi presenti all'interno di tale documento, risultano interessanti, ai fini della presente trattazione, il capitolo 23, rubricato "preambolo", il quale afferma l'essenzialità del coinvolgimento di tutti gruppi sociali per la realizzazione effettiva degli obiettivi, delle politiche e dei meccanismi in materia ambientale, pur rimanendo di responsabilità e compito, in primo luogo, di ogni governo di perseguire i principi previsti nell'Agenda 21.

Il capitolo 28, invece, rubricato "*iniziative delle amministrazioni locali a supporto dell'Agenda 21*", prevede l'obiettivo per le amministrazioni locali di dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Tale capitolo afferma, infatti, che, attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie.

Sia la dichiarazione di Rio che l'Agenda 21 partono quindi dall'idea che, attraverso un maggiore coinvolgimento e sensibilizzazione dei cittadini stessi nei confronti delle questioni problematiche di carattere ambientale si possa giungere a un miglioramento della protezione dell'ambiente. La partecipazione dei cittadini, inoltre, potrebbe conseguentemente condurre ad una potenziale diminuzione dell'emersione di conflitti ambientali contribuendo, quindi, al perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile in modo che possano essere salvaguardati i diritti di ciascun individuo delle generazioni attuali e di quelle future¹⁰⁷.

Successivamente, nel 2002, è stata istituita la Commissione per lo sviluppo sostenibile con il compito di monitorare e aggiornare l'implementazione degli accordi. I medesimi principi sono stati confermati nel Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg dal 24 agosto al 4 settembre 2002.

A livello europeo, invece, l'art. 3, par. 3 del TUE prevede che l'UE si adoperi "*per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento*

¹⁰⁶ Agenda 21, come si legge all'interno del sito istituzionale del Ministero della Transizione Ecologica, è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Tale documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione.

¹⁰⁷ S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., p. 121.

della qualità dell'ambiente". Ancora, la centralità delle tematiche ambientali si evince anche nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione. L'art. 21, par. 2, lett. f del TUE, dispone che l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di *"contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile"*.

È utile ricordare, infine, come l'Unione europea si sia impegnata a perseguire il programma d'azione in cui si articola l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, con i suoi 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), adottata nel 2015 dall'Assemblea delle Nazioni Unite, sottolineando come lo sviluppo sostenibile sia *"profondamente radicato nel progetto europeo"*¹⁰⁸.

Tale principio, è stato recepito anche dal Codice dell'ambiente¹⁰⁹ all'art. 3-ter prevede che ogni attività umana giuridicamente rilevante debba conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, garantendo in tal modo che il soddisfacimento dei bisogni delle attuali generazioni non crei un danno alla qualità della vita delle future generazioni. Pare interessante evidenziare come la stessa norma affermi che, allo stesso modo, anche l'attività della pubblica amministrazione *"deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione"*.

L'evoluzione del principio dello sviluppo sostenibile nel nostro ordinamento fa sì che esso possa essere definito come *"il fondamento ultimo del diritto ambientale, nel senso che ne incarna la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future"*¹¹⁰.

In via generale, si ritiene che i principi contenuti nelle norme citate del Codice dell'ambiente, tra le quali il principio dello sviluppo sostenibile, si limitino ad un mero rinvio ai principi affermati dai Trattati europei, senza una reale e partecipata

¹⁰⁸ Commissione europea, *Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, p. 6.

¹⁰⁹ Il Codice dell'ambiente, introdotto con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non conteneva inizialmente un riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, che è stato codificato all'interno del codice solo con i successivi interventi correttivi del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4

¹¹⁰ F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 437.

discussione per la loro introduzione nel nostro ordinamento¹¹¹. Pertanto, la perimetrazione del concetto di ambiente nell'ambito della tutela giuridica rimane in ogni caso affidata all'intervento interpretativo della giurisprudenza e della dottrina.

6. Gli strumenti dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente: il necessario dialogo con i cittadini

I recenti interventi legislativi in ambito nazionale ed europeo e l'esponentiale crescita del conflitto degli ultimi anni che si è cercato di mettere in luce nella presente trattazione fanno trasparire, forse, la necessità di ripensare gli strumenti giuridici utilizzati fino ad ora in campo ambientale¹¹².

L'azione amministrativa, nell'ambito della regolamentazione di interessi rilevanti per la tutela ambientale ad essa affidata¹¹³, ha per lungo tempo ricorso al c.d. *command and control*. In particolare modo, il legislatore prevede la fissazione di determinati standard e limiti, stabilendo che l'esercizio dell'attività privata sia subordinata al rilascio di un provvedimento autorizzativo e rispetto alla quale affida alla P.A. poteri di controllo e sanzionatori.

Tuttavia, tale approccio è ritenuto ormai insufficiente per una serie di ragioni. In primo luogo, rappresenta un modello troppo rigido e di difficile implementazione, a fronte del fatto che la sua applicazione generalizzata richiederebbe, inoltre, la presenza di una competente organizzazione a livello amministrativo. La proliferazione di tali prescrizioni, infatti, rende complicata per l'apparato amministrativo rispondere alla funzione di controllo affidatagli, e, conseguentemente, anche l'applicazione delle necessarie misure sanzionatorie. Ulteriori problemi si pongono anche in relazione al deficit di informazioni disponibili ed esaurienti a causa delle estreme differenze di tutela tra i diversi settori ambientali che necessitano un intervento pubblico. Da ultimo, non si può

¹¹¹ S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, op. cit., p. 19.

¹¹² In relazione all'emersione dell'interesse ambientale nell'ambito della legislazione nazionale si veda A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 62 ss.; D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014.

¹¹³ Sulla molteplicità degli interessi coinvolti dalla tutela in materia ambientale si veda, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, op. cit., p. 202; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 22 ss.;

non evidenziare come un problema derivi anche dal fatto che le informazioni ritenute rilevanti molto spesso sono detenute dagli stessi soggetti sui quali l'azione di regolazione e sanzionatoria dovrebbe intervenire¹¹⁴.

Appare chiaro dalla trattazione sin qui condotta che la materia ambientale possiede una complessità in *re ipsa*¹¹⁵. Tale complessità, in primo luogo di natura tecnica, è accompagnata, come si è cercato di mettere in luce, anche da una difficoltà nella definizione stessa di ambiente e nell'individuazione dei suoi confini.

In merito alla complicazione che governa la disciplina ambientale, la dottrina¹¹⁶ evidenzia, infatti, come “*l'ambiente ponga alla regolamentazione giuridica una serie di problemi peculiari: la necessità di gestire la complessità e la debolezza informativa, l'incertezza tecnologica, le esigenze di flessibilità, adattamento e revisionabilità delle scelte, di interscalarità, coordinamento, partecipazione e informazione degli attori (pubblici e privati) coinvolti, di comunicazione adeguata tra strumenti giuridici e incentivi economici di mercato, di trasversalità, ultrastatalità, intersettorialità delle discipline giuridiche*”.

In tale quadro pare necessario che le azioni a tutela dell'ambiente, e quelle volte a governare i conflitti ambientali, debbano guardare al sistema ambientale nel suo complesso, essendo, nel caso contrario, impedita la visione d'insieme necessaria per potersi approcciare adeguatamente ai problemi dell'ambiente¹¹⁷.

All'Amministrazione è riconosciuto, pertanto, un ruolo centrale sia in merito all'individuazione della soluzione che permetta di contemperare e soddisfare i

¹¹⁴ Si veda su questi aspetti, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, op. cit., p. 337, nel quale l'autore evidenzia che in tali condizioni “*è facile maturi la propensione dei destinatari all'opportunistico sfruttamento del loro vantaggio conoscitivo, passibile di sfociare in rappresentazioni strumentali (o persino adulterate) di quegli elementi fattuali, economici o tecnologici occorrenti alle determinazioni collettive*”. L'autore evidenzia, inoltre, come un ulteriore problema derivante dall'applicazione delle misure di *command and control* si leghi alla loro attitudine a far venir meno l'interesse alla ricerca privata di soluzioni innovative, capaci di conseguire livelli di salvaguardia ambientale ulteriori rispetto al traguardo minimo precostituito dall'azione pubblica.

¹¹⁵ M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 37 ss., nel quale l'Autore esemplifica la complessità in materia ambientale attraverso la valutazione di impatto ambientale di un progetto relativo alla realizzazione e all'esercizio di una discarica per rifiuti speciali. Nella stessa, infatti, “*si trovano indicazioni, accertamenti e apprezzamenti tecnico-scientifici di ogni tipo inerenti, da un lato, l'impianto da costruire e le operazioni da svolgere in esso e, dall'altro, il paesaggio, gli elementi naturali interessati dall'intervento e numerosi aspetti, assai diversi fra loro, concernenti in particolare l'inquinamento atmosferico, l'inquinamento acustico, l'inquinamento delle acque, del suolo e del sottosuolo e i rischi di carattere idrogeologico connessi all'opera da realizzare, oltre che la conformità della sua localizzazione agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti*”

¹¹⁶ M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, op.cit., p. 719.

¹¹⁷ M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche.*, op. cit., p. 3.

diversi interessi in gioco, sia in relazione alla possibilità di intervenire tempestivamente al modificarsi e al progredire della scienza e dell'evoluzione tecnologica che caratterizza il nostro tempo.

In tutti gli ambiti in cui si esplica la tutela ambientale, l'azione amministrativa deve in primo luogo, anche alla luce dei principi di prevenzione e precauzione già esaminati, predisporre un piano o programma. Tale provvedimento rappresenta, infatti, l'atto in grado di individuare misure coordinate per intervenire nel settore delle infrastrutture, definendo e precisando gli obiettivi che permettano di applicare i principi di efficienza, efficacia ed economicità nella materia di opere pubbliche¹¹⁸.

Del resto, la giurisprudenza ha più volte evidenziato che il potere di pianificazione del territorio *“non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (...), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati”*¹¹⁹.

In tale quadro, può risultare interessante l'esempio rappresentato dalla legge urbanistica regionale dell'Emilia Romagna, l.r. n. 24/2017¹²⁰, che risulta improntata *“valori nuovi signori del campo: il riuso; la rigenerazione urbana; la sostenibilità intesa non solo come muta definizione dei vincoli ambientali ma come espressione di un armonico connubio tra resistenza dell'ambiente e qualità dell'uso del territorio; l'ordinato rapporto tra pubblico e privato, in cui i compiti, seppur distinti e quello del primo dominante, sono complementari”*¹²¹.

¹¹⁸ R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, op. cit. p. 445 ss.

¹¹⁹ Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

¹²⁰ M. DUGATO, T. BONETTI, *Il livello di pianificazione urbanistica comunale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna: un salto di qualità?*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, p. 370.

¹²¹ M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, p. 597 ss., qui p. 599.

In primo luogo, non può non essere evidenziata l'importanza dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale¹²² (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) nella materia della tutela ambientale¹²³.

In particolare, come evidenziato anche dalla giurisprudenza amministrativa, tali strumenti risultano fondamentali al fine della verifica della compatibilità di un determinato progetto con l'ambiente circostante, anche alla luce del principio dello sviluppo sostenibile¹²⁴, affermando che la VIA permette di individuare *“soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste”*¹²⁵.

Pare evidente l'importanza dei procedimenti amministrativi di valutazione sotto tali aspetti, anche alla luce del necessario bilanciamento degli interessi ambientali con gli altri interessi affidati alla tutela dell'Amministrazione e nella scelta tra i diversi interessi direttamente connessi con la tutela dell'ambiente¹²⁶.

L'importanza della VIA nell'ambito del bilanciamento degli interessi contrapposti è stata evidenziata anche da una recente sentenza del Consiglio di Stato¹²⁷, la quale evidenzia il fatto che la valutazione di impatto ambientale non rappresenta un atto di amministrazione in senso stretto o un mero atto tecnico di gestione *“trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati”*.

Gli strumenti di valutazione ambientale verranno analizzati, nel prosieguo della trattazione, rispetto allo specifico ambito relativo allo spazio procedimentale

¹²² La bibliografia in termini di VIA è amplissima, per una ricostruzione dell'istituto si rinvia a R. FERRARA (a cura di), *La valutazione d'impatto ambientale*, Padova, 2010, p. 140 ss.; P. DELL'ANNO, *Valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (a cura di), *I nuovi diritti, nello stato sociale in trasformazione*, Padova, 2002, p. 183 ss.; A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, 2013, p. 528 ss.

¹²³ La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 225 del 2009, ha evidenziato che *“trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale”, non può dubitarsi che esse rientrino nella materia della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.”*.

¹²⁴ Si veda in merito, M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, p. 201 ss., in part. p. 213.

¹²⁵ Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928.

¹²⁶ S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., p. 194

¹²⁷ Cons. Stato, Sez. II, 6 aprile 2020, n. 2248.

previsto al loro interno per l'intervento partecipativo, a vario titolo, dei soggetti interessati.

Si è già anticipato, infatti, come le cause maggiori dei conflitti ambientali derivino dall'intervento della P.A. nell'ambito della realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche, e, in via generale, nello sfruttamento del territorio. In tali situazioni, infatti, risulta necessario che il potere pubblico debba sia proteggere l'ambiente, sia considerare gli interessi dei soggetti coinvolti dall'azione dell'amministrazione.

Anche in dottrina¹²⁸, infatti, si evidenzia *“come il dibattito sulla partecipazione assume una centralità orientante nei procedimenti tipici del governo dell'ambiente per l'esigenza di una maggiore democraticità dell'azione amministrativa”*. Si aggiunge, inoltre, *“che tale esigenza sta alla base della nozione di sviluppo sostenibile, che necessita il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità interessate per realizzare un'effettiva tutela ambientale”*. In merito, pare interessante menzionare una recente sentenza della Corte costituzionale¹²⁹, la quale evidenzia che la tutela paesisticoambientale non rappresenti più una disciplina confinata nell'ambito nazionale alla luce della Convenzione europea del paesaggio¹³⁰ secondo la quale *“il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni”*.

Sul punto, richiamando ancora una volta i principi internazionali che informano la materia ambientale è utile ricordare quanto già ritenuto fondamentale dal Principio 10 della dichiarazione di Rio del 1992, il quale afferma *“il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli”*.

¹²⁸ A. MASSERA, *Introduzione: Il diritto dell'ambiente e il dialogo con la scienza*, in G. PIZZANELLI, *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza tecnica e diritto. Il caso dei titoli abilitativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e dell'autorizzazione integrata ambientale*, Pisa, 2016, p. 15.

¹²⁹ Corte cost., n. 71 del 2020.

¹³⁰ Adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge n. 14 del 2006.

CAPITOLO II

LA PARTECIPAZIONE IN MATERIA AMBIENTALE VERSO NUOVE FORME: IL DIBATTITO PUBBLICO ALLA LUCE DEL MODELLO FRANCESE DI DÉBAT PUBLIC

(Le risorse non rinnovabili della Terra devono essere utilizzate in modo da evitarne l'esaurimento futuro e da assicurare che i benefici del loro sfruttamento siano condivisi da tutta l'umanità. Art. 5, Dichiarazione di Stoccolma, 1972)

SOMMARIO 1. La partecipazione dei privati ai processi decisionali in materia ambientale – 2. Le decisioni amministrative nella realizzazione di grandi opere pubbliche e le relative implicazioni ambientali – 3. La democrazia partecipativa in Francia: gli istituti dell'enquête publique e del débat public – 4. La Convenzione di Aarhus quale fondamentale passaggio per la costituzionalizzazione del principio di partecipazione in Francia – 5. Il débat public francese: nascita e successivo sviluppo – 5.1. La Commission nationale du débat public quale autorità amministrativa indipendente – 5.2. La CNDP è realmente indipendente? – 5.3. Il Grand Débat National – 6. Introduzione del débat public in Italia: l'art. 22 del Codice dei contratti pubblici e il d.P.C.M. 76/2018 – 7. Il dibattito pubblico nella legge regionale Toscana: una prima sperimentazione – 7.1. Le fasi della procedura del dibattito pubblico della Regione Toscana e le applicazioni concrete – 7.2. La legge regionale Puglia e la sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 2018 – 7.3. La duplice decisione della Corte costituzionale – 8. La disciplina del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano – 8.1. La Commissione nazionale per il dibattito pubblico ricalca il modello della Commission nationale du débat public francese? – 8.2. Il ruolo del coordinatore del dibattito pubblico – 8.3. Le recenti modifiche legislative in materia di dibattito pubblico – 8.4. Dall'analisi astratta all'applicazione concreta: le prime esperienze di dibattito pubblico – 9. Il dibattito pubblico: aspetti controversi e scenari futuri

1. La partecipazione dei privati ai processi decisionali in materia ambientale

Il tentativo di riqualificare i rapporti tra cittadini e Pubblica amministrazione è stato uno dei temi centrali delle riforme che si sono seguite negli ultimi anni, volte a sviluppare e diffondere l'utilizzo di strumenti che permettano una maggior partecipazione dei privati ai processi decisionali amministrativi¹³¹.

La partecipazione dei privati ai processi decisionali della Pubblica Amministrazione, così come messo in evidenza dagli studi che si sono occupati del tema¹³², può rispondere a diverse finalità.

In primo luogo, possiamo individuare la c.d. funzione difensiva in quanto si consente al privato di poter presentare le proprie argomentazioni prima di un'eventuale successiva lite giudiziale. Un'altra funzione individuata è quella c.d. collaborativa, in quanto permette all'Amministrazione di avere una miglior conoscenza dei fatti e degli interessi sulla base dei quali effettuare le proprie scelte¹³³. Ancora, la partecipazione permette la c.d. funzione democratica, consente quindi ai cittadini di poter esprimere le proprie osservazioni ed essere ascoltati nei processi decisionali della P.A.

Nella presente ricerca, anziché ricostruire in via generale gli studi sulla partecipazione, si è scelto di concentrare l'indagine sullo spazio d'intervento che l'ordinamento giuridico garantisce ai cittadini nei procedimenti in materia ambientale. Tale aspetto permette quindi di approfondire il tema della partecipazione rispetto ad uno specifico settore, quello ambientale, a fronte del tema maggiormente indagato dei rapporti fra Amministrazione e cittadino.

Si deve sin da subito evidenziare che la partecipazione degli interessati nel processo che conduce alla predisposizione di politiche pubbliche ambientali appare come imprescindibile per realizzare il buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto le decisioni prese dalla P.A. in tale ambito, al fine di

¹³¹ Tra i molteplici contributi si veda, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, p. 223 ss.; F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 299 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 209 ss.

¹³² Si vedano gli studi sulle funzioni della partecipazione di S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014, p. 132 ss.

¹³³ F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 1 ss.

essere attuate in maniera efficace ed efficiente, necessitano del consenso e della cooperazione dei soggetti sui quali tali scelte incideranno¹³⁴.

Tuttavia, oltre alla chiara necessità di un consenso che eviti la possibilità che i cittadini interessati si contrappongano ai risultati avuti di mira dalle politiche ambientali, risulta oramai necessario favorire un ruolo maggiormente partecipativo e propositivo dei soggetti che intendono parteciparvi.

Non pare impossibile al giorno d'oggi creare un sistema informativo in materia ambientale che sia costantemente accessibile da tutti i soggetti interessati e che possa fornire dati e informazioni aggiornate su vari aspetti che coinvolgono l'ambiente, tra i quali anche la pubblicità sui procedimenti ambientali in corso di svolgimento, permettendo quindi ai soggetti interessati di partecipare.

Ancora, la tecnologia potrebbe aiutare anche sulla possibilità di partecipare a distanza attraverso le modalità elettroniche indicate nei diversi procedimenti e in che sono state già obbligatoriamente sperimentate nell'ultimo periodo a causa della pandemia mondiale che ha impedito la possibilità in molti casi di organizzare riunioni pubbliche.

Appare chiaro, pertanto, la necessità che il potere pubblico si orienti verso strumenti differenti che permettano un maggior coinvolgimento dei privati, essendo ciò più aderente ai mutati obiettivi di tutela ambientale.

In merito, non si può non evidenziare che *“le decisioni formulate a seguito di processi deliberativi sono infatti dotate di maggiore “razionalità economica”, in quanto tali meccanismi decisionali riescono a meglio rapportarsi agli elevati livelli di complessità e incertezza tipici della “società del rischio” e ai problemi di azione collettiva a questi associati”*¹³⁵.

Alcuni esempi che dimostrano l'importanza di un'amministrazione del territorio partecipata in relazione alla manutenzione e utilizzo delle risorse ambientali possono già essere ritrovati nel nostro ordinamento.

Anzitutto, si può segnalare l'utilizzo del c.d. Contratto di Fiume¹³⁶, un accordo tra soggetti responsabili nella gestione e nell'uso delle acque, nella

¹³⁴ M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2008, pp. 8-9.

¹³⁵ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 187.

¹³⁶ I Contratti di Fiume sono stati introdotti in Italia e in Europa a seguito del secondo Forum Mondiale dell'Acqua., tenutosi a L'Aja il 22 marzo del 2000. Per un inquadramento sul tema si veda il rapporto pubblicato dal MTE, *I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine). Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di*

pianificazione del territorio e nella tutela dell'ambiente. Tale strumento di programmazione strategica e negoziata a adesione volontaria è stato ideato con la volontà di perseguire la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali.

I contratti di Fiume, a cui sia aggiungono anche quelli di Lago, Costa, e di Foce, vengono ormai utilizzati in quasi tutto il territorio nazionale e rappresentano un ulteriore strumento efficace attraverso il quale le decisioni dell'Amministrazione vengono condivise con la popolazione locale.

All'interno degli obiettivi indicati dalla Carta nazionale dei contratti di fiume, infatti, si afferma che *“la creazione di una visione condivisa permette di guidare il processo verso una gerarchizzazione degli obiettivi e il riorientamento delle programmazioni e delle risorse finanziarie, anche in ragione del comune riconoscere che il territorio non è un unicum omogeneo, ma si declina in numerose caratteristiche strutturali, che esprimono diversi bisogni e funzioni”*. In tal modo è possibile incoraggiare una progettualità territoriale che provenga dal basso, in quanto, nella protezione e valorizzazione del proprio territorio, vengono coinvolti gli stessi cittadini, i quali possono promuovere, dialogando con l'Amministrazione, azioni dirette e concrete.

Uno strumento consensuale e contrattuale di recente introduzione è rappresentato dal c.d. *Payment for Ecosystem Services* (PES)¹³⁷. In particolare, esso costituisce un accordo volontario, nel quale le parti possono essere soggetti pubblici o privati, volto alla creazione di un mercato per i beni e servizi forniti dagli ecosistemi naturali che mira a creare un meccanismo di gestione efficace delle risorse naturali.

Come anticipato nel primo capitolo, tra i procedimenti amministrativi istituiti a tutela dell'ambiente un posto essenziale è occupato dalla Valutazione di impatto ambientale (VIA) e dalla Valutazione ambientale strategica (VAS), disciplinate nella parte seconda del Codice dell'ambiente.

Ciò che interessa nel presente studio è fare riferimento alle valutazioni ambientali sopra citate, al fine di valutare il livello delle garanzie partecipative in materia ambientale, questo in quanto *“i meccanismi partecipativi sono connotati alle*

Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, disponibile all'interno del sito istituzionale dello stesso Ministero.

¹³⁷ M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. econ.*, 2019, p. 155 ss, in part. p. 162

procedure di valutazione di impatto ambientale, il che le rende terreno privilegiato di indagine"¹³⁸.

La VIA¹³⁹ è stata negli ultimi anni più volte oggetto di modifica da parte del legislatore data l'esigenza di intervenire per recepire le direttive europee e, al contempo, semplificarne la disciplina procedurale¹⁴⁰.

Finalità della VIA, così come nuovamente affermato di recente dal Consiglio di Stato¹⁴¹, è quella di individuare e valutare gli impatti sull'ambiente di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad approvazione o autorizzazione. Si tratta, pertanto, di un procedimento valutativo a priori degli effetti che determinati interventi progettuali producono sull'ambiente, individuando le soluzioni più idonee per salvaguardarlo. L'obiettivo è quello, sempre riprendendo le parole del Consiglio di Stato, di *"proteggere la salute umana, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema e promuovere uno sviluppo economico sostenibile"*.

Il tema della partecipazione nell'ambito della VIA è stato oggetto di molte attenzioni in dottrina¹⁴². Questo perché tale procedimento valutativo può essere considerato uno degli esempi più significativi di partecipazione aperta al pubblico. In merito, la dottrina¹⁴³ non ha mancato di evidenziare che *"il principio partecipativo, per tale via, ha assunto il carattere di fondamentale ed imprescindibile paradigma di riferimento per l'intera conformazione dell'azione pubblica in materia ambientale"*.

Gli interventi legislativi che hanno caratterizzato la VIA, soprattutto in materia partecipativa, sono efficacemente definiti in dottrina¹⁴⁴ come un *"parabola ascendente"*, la quale ha visto negli anni un rafforzamento del diritto di

¹³⁸ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, op. cit., p. 215.

¹³⁹ Si veda la dottrina già citata nella nota 122.

¹⁴⁰ Per una recente ricostruzione del tema di veda E. FREDIANI, *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, p. 657 ss.

¹⁴¹ Consiglio di Stato, Sez. II, n. 5379 del 7.09.2020.

¹⁴² G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010; D. SICLARI, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, in particolare p. 471 ss.; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in AA.VV., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, p. 177 ss.

¹⁴³ E. FREDIANI, *La parabola dei diritti partecipativi in materia ambientale: il caso della valutazione di impatto ambientale*, in *Consulta online*, 24 settembre 2020.

¹⁴⁴ E. FREDIANI, *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, op. cit., qui p. 658.

partecipazione rispetto alla scarna disciplina in materia di VIA prevista, ancor prima dell'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente¹⁴⁵.

La valutazione di impatto ambientale, come noto, è disciplinata dagli artt. 19 ss. del Codice dell'ambiente¹⁴⁶. Su tali articoli è di recente intervenuto il d.lgs. n. 104/2017 il quale, rispetto agli istituti partecipativi, ha riformulato l'art. 24, rubricato "*Consultazione del pubblico, acquisizione dei pareri e consultazioni transfrontaliere*", e aggiunto l'art. 24 bis, relativo all'istituto dell'inchiesta pubblica precedentemente disciplinata dallo stesso art. 24.

In primo luogo, l'art 24 disciplina le modalità attraverso le quali il pubblico deve essere informato progetto sottoposto a VIA, garantendone adeguate forme di pubblicità e precisando quali siano i contenuti dell'avviso. Il modello partecipativo in chiave collaborativa che caratterizza la VIA¹⁴⁷ si evince, in particolar modo, dal comma 3 della norma in oggetto, la quale afferma che entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso "*chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito web, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi*".

Tale norma, permette di evidenziare, come sarà rimarcato più diffusamente nell'ambito dell'istituto del dibattito pubblico, il fatto che tramite la partecipazione sia possibile far emergere il punto di vista dei soggetti interessati, inseriti nel contesto territoriale di riferimento, i quali possono anche accrescere le conoscenze dell'Amministrazione decidente.

L'importanza di tale partecipazione si evince non solo dalla funzione collaborativa che la stessa esplica ma anche "*attenuativa del conflitto tra interessi reciprocamente antagonisti*"¹⁴⁸, permettendo di comporre, in via preventiva, "*gli interessi in conflitto in una determinata vicenda procedimentale*"¹⁴⁹.

¹⁴⁵ In merito, infatti, l'art. 6, comma 9, prevedeva esclusivamente che qualsiasi cittadino poteva presentare, in forma scritta, al Ministero dell'ambiente, al Ministero per i beni culturali e ambientali e alla regione interessata istanze, osservazioni o pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale.

¹⁴⁶ Si veda in merito, G. MANFREDI, *V.i.a. e V.a.s. nel codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 63 ss.

¹⁴⁷ F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., p. 193 ss.

¹⁴⁸ E. FREDIANI, *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, op. cit., qui p. 658.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

Per dovere di completezza, si deve ricordare che sull'istituto della VIA è da ultimo intervenuto anche il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, come convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. Tale intervento, tuttavia, andando ad incidere su alcuni aspetti della fase procedimentale della VIA non ne ha modificato le norme in materia di partecipazione del pubblico.

Per completare il quadro sulle riforme in materia di VIA, anche alla luce di ciò che si dirà relativamente alla disciplina francese dell'*enquête publique*, è necessario menzionare lo strumento dell'inchiesta pubblica, anche al fine di evidenziarne le differenze e il coordinamento con l'istituto del dibattito pubblico.

Tale procedimento partecipativo si applica all'interno dei sub-procedimenti amministrativi in materia ambientale rispetto ai quali si procede alla verifica della preventiva compatibilità di un intervento con l'ambiente circostante e la salute dei cittadini al fine di individuare la soluzione progettuale avente il minor impatto ambientale.

In particolare, il d.lgs. 104/2017, in attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, come già ricordato, ha introdotto all'interno del Codice dell'ambiente l'art. 24 *bis* disciplinante infatti lo strumento dell'inchiesta pubblica.

Il primo comma della norma in oggetto prevede che l'autorità competente nell'ambito della valutazione di impatto ambientale possa disporre che la consultazione del pubblico di cui all'art. 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica. La procedura deve concludersi nel termine massimo di 90 giorni con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente.

Il secondo comma del medesimo articolo mette invece in rapporto i due strumenti partecipativi affermando che in relazione a determinate opere, qualora non sia stata svolta la procedura di dibattito pubblico, l'autorità competente si deve esprimere sull'indizione dell'inchiesta, motivando la sua decisione, quando la richiesta provenga dal consiglio regionale territorialmente interessato, 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.

È evidente, pertanto, che l'inchiesta pubblica si inserisce nella fase istruttoria e, pur rappresentando un'importante procedura partecipativa, non conduce ad un esito vincolante per la pubblica amministrazione. Si deve inoltre sottolineare che

nell'ipotesi indicata dall'art. 24 bis, comma 1, la sua indizione è rimessa alla decisione dell'autorità competente in materia di VIA. Differiscono dall'inchiesta pubblica, invece, come si vedrà, sia la collocazione temporale del dibattito pubblico, sia il suo procedimento, pur presentando anch'esso limiti e criticità che verranno evidenziati¹⁵⁰.

La VAS¹⁵¹, invece, disciplinata dagli artt. 11 e ss. del Codice dell'ambiente, ha ad oggetto la valutazione ambientale di piani e programmi “*che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile*”¹⁵².

In particolare, la partecipazione in materia di VAS è disciplinata dall'articolo 14 del Codice, il quale prevede determinate misure di pubblicità che devono essere assicurate nell'avviso al pubblico, il quale deve contenere una serie di elementi obbligatori. A questo punto, entro il termine di quarantacinque giorni dalla pubblicazione dell'avviso chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale, presentando le proprie osservazioni in forma scritta, in formato elettronico e anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi. Diversamente da quanto previsto nell'ambito della VIA non è prevista, in tal caso, l'inchiesta pubblica.

Da ultimo, è possibile ricordare che l'art. 13 della l. n. 241/90 esclude che agli atti di pianificazione e programmazione siano applicate le norme in materia di partecipazione.

Non si può non evidenziare, pertanto, che il livello di partecipazione garantito dalla VAS, e in più in generale in materia ambientale, è più ampio della tutela garantita dalla legge sul procedimento amministrativo¹⁵³. In tal modo, si è confermata l'idea per cui, nell'ambito dei procedimenti amministrativi ambientali,

¹⁵⁰ In merito al rapporto tra inchiesta pubblica e dibattito pubblico nel nostro ordinamento si rinvia al recente scritto di E. FREDIANI, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una “relazione” problematica*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 399 ss. nel quale l'autore indaga il modo il cui il dibattito pubblico si pone rispetto alle forme di partecipazione già esistenti, in particolare rispetto all'inchiesta pubblica.

¹⁵¹ Sulla valutazione ambientale strategica, G. BOTTINO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urb. e appalti*, 2002, p. 1121 ss.; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., p. 264 ss.

¹⁵² Codice dell'ambiente, Art. 4, comma 4, lett. a.

¹⁵³ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, op. cit., p. 236.

“è possibile configurare una più evoluta ed articolata forma di coinvolgimento della società civile”¹⁵⁴.

2. Le decisioni amministrative nella realizzazione di grandi opere pubbliche e le relative implicazioni ambientali

Come anticipato all'interno del primo capitolo, la realizzazione di grandi opere pubbliche rappresenta un settore ad alto tasso di conflittualità, generata dalla contestazione delle comunità locali interessate dal progetto, le quali potrebbero subire le conseguenze negative derivanti dalla realizzazione dell'opera sia a livello ambientale, che in relazione alla tutela della salute.

In un contesto nel quale si scontrano interessi di diversa natura, la partecipazione della collettività coinvolta alle scelte dell'Amministrazione dovrebbe assumere un ruolo centrale.

È noto, infatti, come il tema della partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi che riguardino la costruzione e localizzazione di opere di interesse collettivo sia stato oggetto di numerosi studi e contributi¹⁵⁵.

Nel presente scritto, non potendo trattare le molteplici sfaccettature di un tale dibattito, si vuole concentrare l'attenzione sull'analisi di un istituto partecipativo previsto per migliorare i processi di realizzazione di determinate opere pubbliche e recentemente introdotto nel nostro ordinamento: il dibattito pubblico¹⁵⁶. Tale strumento incarna l'essenza della democrazia partecipativa¹⁵⁷ che può essere definita come un modo per prevenire e comporre i conflitti sociali

¹⁵⁴ E. FREDIANI, *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, op. cit., qui p. 658.

¹⁵⁵ Si veda sul tema, G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, op. cit.; R. FONTANA, F. COLELLA, *Le Grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali*, in R. FONTANA, E. SACCO, *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale*, Milano, 2011, p. 23 ss.; M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, op. cit.; A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto. Costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1173 ss.

¹⁵⁶ Per una ricostruzione su come il dibattito pubblico si collochi all'interno dei conflitti ambientali si veda, V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, op. cit.; L. MUSSELLI, *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019.

¹⁵⁷ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, 2011, p. 2.

attraverso “l’interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni”¹⁵⁸.

Tale strumento è stato anche considerato dalla dottrina¹⁵⁹ quale esempio di arena deliberativa, riferendosi con tale espressione ai “casi in cui amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, grandi o piccoli interessi organizzati e persino cittadini comuni, vengono chiamati, in forme anche molto diverse, ad affrontare congiuntamente, dibattere e risolvere specifici problemi pubblici”¹⁶⁰.

Il dibattito pubblico rappresenta, infatti, uno strumento volto a prevenire i conflitti tra cittadini e pubblica amministrazione con l’obiettivo di giungere ad una decisione condivisa ed efficace coinvolgendo i cittadini nelle scelte pubbliche riguardanti le grandi opere in una fase in cui tutte le opzioni, tra le quali la c.d. opzione zero¹⁶¹, risultano ancora possibili.

Prima di analizzare l’istituto del dibattito pubblico così come applicato in Italia, è utile introdurre le esperienze di ordinamenti che da tempo hanno affrontato il tema della partecipazione dei privati nei processi decisionali delle amministrazioni relativi alla realizzazione di grandi opere.

Le procedure di consultazione pubbliche, infatti, ispirate al modello del *notice and comment*¹⁶², nascono e ricevono una compiuta elaborazione, in primo luogo, in Inghilterra e Francia.

Nel Regno Unito la consultazione dei cittadini prima dell’adozione di decisioni che possono avere effetti sugli stessi, i c.d. *public inquiries*, ha origini risalenti nel tempo¹⁶³. Le procedure di consultazione dei cittadini si sono

¹⁵⁸ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in EAD. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 277 ss.; A. VALASTRO, *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, p. 387 ss

¹⁵⁹ V. MOLASCHI, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, p. 387.

¹⁶⁰ L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, 2005, p. 67 ss.

¹⁶¹ V. MANZETTI, *Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti*, in www.federalismi.it, 2018, p. 29.

¹⁶² Sulla procedura di *notice and comment*: M. D’ALBERTI, *La ‘visione’ e la ‘voce’: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1 ss.; F. BOCCHINI, *Adjudication e rulemaking power nell’esperienza giuridica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 171 ss.; S. CASSESE, *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 5 ss.; S. RODRIQUEZ, *Law-making e policy formulation: il ruolo della società civile nell’Unione Europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 125 ss.

¹⁶³ Le origini risalgono all’*Inclosure Act* del 1801 il quale prevede che una determinata commissione debba consultare i cittadini prima di disporre le espropriazioni dei loro terreni, il c.d. *inclosure*. Sul tema, G. DELLA CANANEA, *Dai vecchi ai nuovi principi generali del diritto: il due process of law*, in EAD., *I principi dell’azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli, 2007, p. 11 ss.; M. DELL’OMARINO, *Il dibattito pubblico come*

affermate nell'ordinamento inglese soprattutto in relazione alla disciplina della pianificazione urbanistica¹⁶⁴. La partecipazione in queste procedure è stata infatti prevista nei procedimenti di espropriazione e nella formazione degli strumenti urbanistici¹⁶⁵. Le inchieste pubbliche, concepite con finalità istruttorie, sono diventate nel sistema inglese un fondamentale strumento di garanzia e di difesa degli interessati, ma anche un metodo utilizzato dall'amministrazione per ricercare il consenso nelle decisioni pubbliche.

La sensibilità inglese per i fenomeni partecipativi viene confermata ulteriormente dall'adozione del *Code of practice on consultation*, modificato da ultimo nel 2012, all'interno del quale sono contenuti gli indirizzi e le linee guida per le amministrazioni nell'esercizio dell'attività di consultazione dei soggetti interessati per la progettazione delle principali opere pubbliche.

Si deve inoltre sottolineare che anche altri ordinamenti hanno manifestato interesse per meccanismi partecipativi. Una lunga tradizione si rinviene infatti, oltre che nel Regno Unito¹⁶⁶, negli ordinamenti di altri Stati quali Germania¹⁶⁷ e Spagna¹⁶⁸.

Tuttavia, in queste pagine si vuole concentrare l'attenzione sul sistema amministrativo francese che è l'ordinamento al quale il nostro legislatore si è ispirato per introdurre l'istituto del dibattito pubblico in Italia.

strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano, in *www.diritticomparati.it*, working paper n. 7/2017, pp. 7-9; G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Milano, 2020, p. 102.

¹⁶⁴ Si veda, F. FRACCHIA, *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Dir. soc.*, 1977, p. 189; A. POLICE, *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p. 661 ss.; M. LOUGHLIN, *Lo sviluppo del sistema della pianificazione urbanistica in Gran Bretagna*, in E. FERRARI - N. SAIITA - A. TIGANO, *Livelli e contenuti della pianificazione ambientale*, Milano, 2001; P. BIRKINSHAW, N. PARRY, *La flessibilità nella pianificazione urbanistica, nello sviluppo edilizio e nel controllo sugli edifici*, in E. FERRARI, in *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione, Atti del Convegno AIDU 2001*, Milano, 2003, p. 29 ss.; L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 48; D. ANSELMI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, 2016, pp. 1-38.

¹⁶⁵ Si veda in merito, V. MOORE, *A practical approach to Planning Law*, Oxford University Press, 2009, p. 99.

¹⁶⁶ G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, op. cit., p. 363 ss.; V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, 2018, p. 180.

¹⁶⁷ A. DE PETRIS, *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Padova, 2012.

¹⁶⁸ L. MÍGUEZ MACHO, *El principio de objetividad en el procedimiento administrativo*, in *Revista Documentación Administrativa*, 2011, 289, p. 99 ss.; J. M BAÑO LEÓN, *La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados*, in *Documentación Administrativa*, 2015, 2, p. 1 ss.

In particolare, l'oggetto di analisi sarà la *Commission nationale du débat public* al fine di evidenziarne le differenze con il corrispondente organo, la Commissione nazionale, disciplinata dal nostro ordinamento, che pure si è senza dubbio ispirata a tale istituto.

Anzitutto si intende verificare se l'organo francese possa essere inquadrato quale autorità amministrativa indipendente, così come previsto dal legislatore nazionale. La Commissione nazionale nel nostro ordinamento, invece, non è inclusa tra le autorità indipendenti; pertanto, risulta necessario comprendere quale possa essere la scelta più funzionale per un'efficace applicazione del dibattito pubblico e un'effettiva garanzia del diritto di partecipazione.

3. La democrazia partecipativa in Francia: gli istituti dell'enquête publique e del débat public

Dopo una breve introduzione sul tema della partecipazione in materia ambientale appare ora utile, come anticipato, volgere lo sguardo sul sistema amministrativo francese che è l'ordinamento al quale il nostro legislatore si è ispirato per introdurre l'istituto del dibattito pubblico in Italia.

Guardando oltre i confini del nostro ordinamento si può evidenziare, infatti, come la Francia presenti una forte attenzione ai fenomeni di contestazione delle opere pubbliche indicati tramite la locuzione "conflitti di prossimità", molto studiati dalla dottrina francese¹⁶⁹.

La Francia si è dimostrata tra i Paesi più attenti al processo partecipativo. Questo è avvenuto, in particolare, rispetto all'introduzione di istituti di consultazione preventiva dei consociati nei procedimenti di assunzione di scelte pubbliche che incidono, a vario titolo, sulla vita di determinati cittadini.

Tra gli istituti più significativi di democrazia partecipativa si possono annoverare il *débat public* e l'*enquête publique*¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Tra cui la sindrome indicata come NIMBY dall'acronimo *Not in My Back Yard* o all'omologa patologia BANANA, acronimo di *Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*. Si veda in merito G. SÉNÉCAL, *Conflits de proximité et coopération: Une géographie des acteurs et des interactions sociales*, in *Cahiers de géographie du Québec*, 2005, 49, 138, p. 277 ss.; A. POMADE, *NIMBY et NEIMBY: regard d'un juriste sur deux syndromes atypiques*, in *Droit de l'Environnement*, 2012, 197, p. 11 ss., dove l'autrice le sindromi collettive menzionate in riferimento al *débat public*; P. MELÉ, *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, 2013.

¹⁷⁰ R. HOSTIOU, J.C. HELIN, *Droit des enquêtes publiques*, Parigi, 1993, p. 15 ss.; J.L. AUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, p. 82 ss.; L. CASINI, *L'inchiesta pubblica*.

Entrambi i meccanismi citati sono regolati nel codice dell'ambiente francese novellato negli ultimi anni da tre riforme: l'*Ordonnance* 2015-94857, l'*Ordonnance* 2016-106058 e la *Loi* 2018-14859.¹⁷¹

Tali strumenti entrano in gioco in momenti diversi: mentre il *débat* viene avviato nella fase iniziale del progetto dell'opera, l'*enquête* si configura come fase ulteriore e successiva al dibattito pubblico, da attuarsi nella più avanzata fase di realizzazione dell'opera¹⁷².

Volendo essere più precisi, il procedimento di *enquête* si avvia nel subprocedimento anteriore all'autorizzazione, all'approvazione e all'adozione dei provvedimenti enumerati dall'art. L 123-2 del codice ambientale francese e, dunque, ad un livello di progettazione più avanzato rispetto a quello assoggettato al *débat*. Per tale motivo, lo strumento dell'inchiesta pubblica, data anche la sua natura prevalentemente documentale, non è riuscito tuttavia a dare una risposta alle esigenze di informazione e di partecipazione dei cittadini¹⁷³. Questo ha portato all'approvazione di due atti fondamentali in materia di partecipazione alle decisioni pubbliche: la *circulaire Bianco* e la *circulaire Billardon*¹⁷⁴, relative ai grandi progetti infrastrutturali nazionali e alle procedure d'istruzione concernenti progetti d'opere elettriche¹⁷⁵. Esse hanno rappresentato le basi per la successiva istituzione della procedura di dibattito pubblico in Francia.

Focalizzando l'attenzione sull'oggetto della presente analisi, il *débat public*¹⁷⁶ si può classificare come un istituto espressione di un meccanismo di democrazia partecipativa, che prevede di verificare le opinioni dei cittadini residenti nei

Analisi comparata, in op. cit., p. 43 ss.; L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Parigi, 2008, p. 1 ss.; C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO, *Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza*, Milano, 2010, p. 211 ss.; R. ROLLANT, *La mise en débats des grands projets d'infrastructure. Une approche des procédures participatives*, Bordeaux, 2005, p. 1 ss.

¹⁷¹ Loi n. 2018-148 del 2 marzo 2018, T. BERTRAND, J. MARGUIN, *La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, 3, p. 457 ss.

¹⁷² J.L. AUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, op.cit, p. 82 ss. che illustra la differenza fra il *débat public* e il diverso istituto della *enquête publique*.

¹⁷³ H. JACQUOT - F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 2008, p. 107.

¹⁷⁴ J.C. HÉLIN, *Concertation et grands travaux lineare. Les circulaires. Bianco et Billardon*, in *La norme, la ville, la mer. Ecrits de Nantes pour le doyen Yves Prats*, Paris, 2000, p. 113 ss.

¹⁷⁵ Adottate rispettivamente il 15 dicembre 1992 e il 14 gennaio 1993.

¹⁷⁶ S. CHARBONNEAU, *Les expériences françaises a des différentes échelles*, in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, op. cit., p. 277 ss.

territori interessati alla realizzazione di un'opera pubblica che ha una ricaduta sull'ambiente¹⁷⁷.

Il fine ultimo di tale istituto è quello di legittimare la decisione democraticamente assunta che potrà essere accettata dai consociati in ragione del fatto che tutti gli interessati hanno potuto partecipare alla procedura¹⁷⁸.

Preliminarmente, prima di entrare nel merito della procedura del *débat public*, è necessario ripercorrere brevemente il processo evolutivo e di adeguamento della disciplina francese ai principi fondamentali espressi dal diritto internazionale in materia di accesso alle informazioni e partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi.

Infatti, anche l'istituto in commento nasce grazie al fatto che l'ordinamento francese ha dimostrato una spiccata sensibilità per alcune materie regolate a livello internazionale.

In tal senso, è stato rilevato¹⁷⁹ come la legge *Barnier*, istitutiva del *débat public*, abbia subito l'influsso del diritto comunitario e, in particolare, delle Direttive n. 90/313/CEE71 e n. 85/337/CEE72. Peraltro, tali Direttive sono considerate il fondamento normativo su cui è stata redatta la Convenzione di Aarhus¹⁸⁰: tale convenzione, cui ha aderito la stessa Unione europea¹⁸¹ e che si procederà ad esaminare nel successivo paragrafo, ha determinato in Francia un processo di costituzionalizzazione del principio partecipativo¹⁸², mediante l'espresso richiamo alla *Charte de l'environnement*¹⁸³ nel Preambolo alla Costituzione francese.

¹⁷⁷ G. RANDO, *Commento all'art. 22*, in G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Il D. L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, Piacenza, 2017, p. 156 ss.

¹⁷⁸ Sul punto si veda M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2013, p. 22. secondo il quale "a prescindere dal merito della scelta definitiva operata dal decisore pubblico o dal responsabile dell'opera (ovvero decidere se portare avanti o meno l'infrastruttura, e con quali modalità), la legittimità si incrementa proprio in virtù del fatto che tutte le parti in gioco sono state ascoltate o, quantomeno, tutti gli interessi in campo hanno trovato eguale espressione e considerazione".

¹⁷⁹ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, op. cit., p. 243.

¹⁸⁰ In materia si richiamano: G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, op.cit., p. 169 ss.; R. Louvin, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, 2018, p. 163 ss.

¹⁸¹ Sul punto, B. LORZ, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, pp. 1047 ss.

¹⁸² J. MORAND-DEVILLER, *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation*, in *Foro amm. TAR*, 2011, p. 4179 ss.

¹⁸³ J. MORAND-DEVILLER, *La Charte de l'environnement et le débat idéologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2005, p. 97 ss.

4. La Convenzione di Aarhus quale fondamentale passaggio per la costituzionalizzazione del principio di partecipazione in Francia

La Convenzione di Aarhus, sottoscritta il 25 giugno 1998 nell'ambito dell'UNECE¹⁸⁴, è stata ratificata in Italia nel 2001¹⁸⁵ e in Francia con *Décret* n. 2002-1187 del 12 settembre 2002.

Precedentemente, la decisione di promuovere una conferenza sulla libertà di informazione e sulla partecipazione pubblica in materia ambientale era stata adottata nel corso della Terza conferenza interministeriale europea sull'ambiente, riunitasi a Sofia nel 1995, a cui è stato dato seguito attraverso la Quarta Conferenza ministeriale sull'ambiente nel giugno del 1998 ad Aarhus e che ha condotto all'adozione del testo in oggetto.

La Convenzione consta di ventidue articoli e due allegati organicamente suddivisi in tre “pilastri”: libertà di accesso alle informazioni, diritto di partecipazione al processo decisionale e possibilità di attivare la tutela giurisdizionale ove i diritti non siano rispettati¹⁸⁶.

Le disposizioni generali della Convenzione di Aarhus contengono alcune rilevanti novità. Viene infatti sancito un'ampia nozione di “autorità pubblica” quale destinataria degli obblighi della Convenzione, comprensiva anche di soggetti che si assumano responsabilità o funzioni pubbliche o che erogino servizi pubblici attinenti all'ambiente sotto il controllo dei soggetti pubblici.

¹⁸⁴ La United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) opera in un ambito più esteso dell'Unione europea e comprende 56 Paesi. Si veda, B. DALLE, *Instruments of a Toolbox or Gadgets of domestic Administration? The Aarhus Convention and Global Governance*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2008, p. 1 ss.

¹⁸⁵ Legge 16 maggio 2001, n. 108, che prevede l'obbligo per i Paesi sottoscrittori di inviare rapporti periodici sull'attuazione. La Convenzione nel diritto europeo è stata recepita dalla direttiva UE 2003/4 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e dalla direttiva UE 2003/35 sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e dal regolamento 1367/2006, relativo all'accesso alla giustizia in campo ambientale. La direttiva INSPIRE 2007/2 ha inoltre provveduto a definire standards generali e una regolamentazione tecnica per creare una dimensione europea volta al management dell'informazione territoriale e per stabilire una grande area comune d'informazione tra i Paesi europei. Si veda sul punto W. D'AVANZO, *L'informazione ambientale e la digitalizzazione dei dati nella governance europea*, in *Dir. e giur. agrar. alim. e dell'ambiente*, 2013, p. 231.

¹⁸⁶ Sui tre pilastri della Convenzione di Aarhus si veda R. MONTANARO, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in P.M. VIPIANA, *Il diritto all'ambiente salubre*, Milano, 2005, p. 183 ss.

Inoltre, viene individuata un'ampia nozione di "informazione ambientale"¹⁸⁷ e viene riconosciuto all'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali una valenza proattiva ai fini procedurali.

Il primo pilastro della Convenzione di Aarhus concerne il diritto di accesso alle informazioni ambientali, il diritto quindi, con i relativi limiti, ad essere informati e l'obbligo delle Amministrazioni di raccogliere e diffondere i dati concernenti l'ambiente¹⁸⁸.

Il secondo pilastro della Convenzione è dedicato alla partecipazione del pubblico al processo decisionale con riferimento a tre distinti oggetti: le decisioni su specifiche attività (art. 6); i piani, programmi e le politiche in materia ambientale (art. 7); i regolamenti e le altre norme non legislative di portata generale (art. 8).

Le attività specifiche rientranti nell'ambito della Convenzione sono contenute nell'Allegato I, a cui si aggiungono quelle che, pur non essendo previste all'Allegato I, possono avere un'influenza significativa sull'ambiente e tutte le attività per le quali la partecipazione del pubblico è prevista nel quadro di una procedura di valutazione di impatto ambientale secondo la legislazione nazionale.

Il terzo pilastro della Convenzione, dedicato alla giustizia (art. 9), dispone che i cittadini abbiano un adeguato accesso alla giustizia nella difesa dei loro diritti.

La Convenzione, infatti, conferisce ai singoli individui una serie di diritti da poter far valere nei confronti delle amministrazioni nazionali prevedendo, inoltre, un sistema di controllo circa il rispetto dei meccanismi di consultazione.

¹⁸⁷ Il concetto di "informazione ambientale" qui accolto è molto ampio, ricomprendendo "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché le interazioni tra questi elementi; b) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a); c) le misure (comprese quelle amministrative) quali le politiche e le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori di cui alle lettere a) e b), nonché le misure o attività intese a proteggere i suddetti elementi; d) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; e) le analisi costi-benefici ed altre analisi e ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e attività di cui alla lettera c); e f) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, ove pertinente, le condizioni della vita umana, i siti e gli edifici di interesse culturale nella misura in cui sono o possono essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui alle lettere b) e c)".

¹⁸⁸ V. SARCONI, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale*, nota a TAR Veneto, Sez. III, 30 ottobre 2003, n. 5731, in *Foro Amm. TAR*, 2004, p. 71 ss.

Il testo in oggetto ha segnato un importante impulso affinché le istituzioni dell'Unione europea prevedessero la partecipazione dei privati ai procedimenti di pianificazione per la tutela ambientale.

A livello europeo, la partecipazione alle decisioni ambientali su attività specifiche era già stata prevista dalla direttiva 85/337/CEE e 96/61/CE, anche se la fase partecipativa non era stata delineata in modo particolarmente articolato.

Sulla base della Convenzione di Aarhus, la partecipazione in ambito ambientale riveste un ruolo pedagogico e al contempo assolve una funzione preventivo-precauzionale¹⁸⁹.

Infatti, come si diceva, a seguito della ratifica della Convenzione di Aarhus, si è assistito in Francia alla costituzionalizzazione del diritto di partecipazione¹⁹⁰ attraverso la menzione della *Charte de l'environnement*¹⁹¹ nel Preambolo della Costituzione dove si afferma che “*il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004*”¹⁹².

La carta dell'ambiente francese, infatti, permette di garantire una copertura costituzionale al fenomeno partecipativo attraverso l'art. 7, il quale riconosce che “*Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*”.

A tale disposizione si aggiunge quella dell'art. 8 della *Charte de l'environnement*¹⁹³, il quale impone di prevedere una formazione e un'educazione all'ambiente come presupposto per l'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta dell'ambiente francese.

¹⁸⁹ G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, op. cit., p. 178.

¹⁹⁰ A. CAPITANI, *La Charte de l'environnement. Un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2005, p. 493 ss.; J. MORAND-DEVILLER, *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation*, op. cit.

¹⁹¹ J. MORAND-DEVILLER, *La Charte de l'environnement et le débat idéologique*, op. cit.; F. FROMONT, *Fondements de la démocratie participative en droit français*, in U. ALLEGRETTI, op. cit., p. 55 ss., e P. LE LOUARN, *Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'État*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1995, p. 27 ss.

¹⁹² Traduzione presente nel sito istituzionale del Conseil constitutionnel: www.conseil-constitutionnel.fr.

¹⁹³ “*L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.*”

5. *Il débat public francese: nascita e successivo sviluppo*

Il procedimento di *débat public* si classifica come un istituto di diritto amministrativo espressione del meccanismo di democrazia partecipativa¹⁹⁴.

Nel sistema francese, come già ricordato, gli istituti di *débat public* e *enquête publique*¹⁹⁵ si possono includere tra gli esempi più indicativi di democrazia partecipativa.

L'inchiesta pubblica è stata introdotta quando negli altri ordinamenti ancora non si discuteva di partecipazione, mentre il *débat public*¹⁹⁶ viene istituzionalizzato a seguito dell'affermazione del principio relativo al diritto di partecipazione nel panorama internazionale, perfezionato con l'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus del 1998¹⁹⁷.

L'inchiesta pubblica, che in sintesi consiste in uno strumento partecipativo che conclude il procedimento di realizzazione dell'opera ed è necessaria a raccogliere le osservazioni e le proposte di tutte i soggetti interessati, è stata, infatti, disciplinata da una legge del 12 luglio 1983, più volte modificata sino a giungere all'attuale disciplina contenuta nel codice dell'ambiente francese¹⁹⁸.

Il dibattito pubblico, invece, è stato introdotto nell'ordinamento francese¹⁹⁹ dall'art. 2 della legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 relativa al rafforzamento della

¹⁹⁴ Per una ricostruzione della dottrina francese si veda, S. VALLEMONT, *Le débat public: une réforme dans l'Etat*, Paris, 2001; Y. MANSILLON, *L'esperienza del Débat Public in Francia: fondamenti legali e pratica*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, p. 101 ss.; B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, 2006, p. 2322 ss.; M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J. M. FOURNIAU, B.H. DUBREUIL, R. LEFEBVRE, *Le Débat Public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007; G. MERCADAL, *Le débat public: pour quel développement durable?*, Parigi, 2012; P. CHARADEAU, *Le débat public entre controverse et polémique: enjeu de vérité, enjeu de pouvoir*, Limoges, 2017.

¹⁹⁵ J. L. AUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, op. cit. p. 82 ss.; R. ROLLANT, *La mise en débats des grands projets d'infrastructure. Une approche des procédures participatives*, Bordeaux, 2005, p. 1 ss.; L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, op. cit.; C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in op. cit., p. 211 ss.

¹⁹⁶ S. CHARBONNEAU, *Les expériences françaises a des différentes échelles*, op. cit., p. 277 ss.

¹⁹⁷ Sul punto, B. LORZ, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, op. cit. Sui tre pilastri della Convenzione di Aarhus si veda, R. MONTANARO, *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, op. cit.

¹⁹⁸ Legge 12 luglio 1983, n. 83-630: in merito si veda J. MORAND-DEVILLER, *Trasparenza, partecipazione e semplificazione nel procedimento amministrativo francese*, in M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano*, Milano, 2000, p. 153 ss.

¹⁹⁹ Si veda l'analisi condotta da Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, op. cit., p. 101 ss., nella quale vengono indagate le ragioni che hanno condotto all'istituzione del *débat public* in Francia.

protezione dell'ambiente ("*relative au renforcement de la protection de l'environnement*"), detta *Loi Barnier*, dal nome dell'allora ministro dell'ambiente²⁰⁰.

La *Loi Barnier* ha previsto che per i progetti di grandi opere d'interesse nazionale potesse essere indetto un dibattito pubblico su decisione di un apposito organo, la *Commission nationale du débat public* (CNDP)²⁰¹.

In seguito, l'art. 134 della legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002²⁰², relativa alla *démocratie de proximité*²⁰³, ha modificato la disciplina del dibattito pubblico attraverso l'intervento su alcune disposizioni del Codice dell'ambiente²⁰⁴. In primo luogo, tale norma ha configurato la *Commission nationale du débat public* quale autorità amministrativa indipendente e ha modificato la composizione dei suoi membri²⁰⁵. In particolare, si è ampliato l'ambito di applicazione del *débat* in quanto la CNDP ha ora competenza non solo per le materie riguardanti l'impatto ambientale, ma anche per quelle relative al governo del territorio. Inoltre, il ruolo della *Commission* non è legato solo all'esame delle caratteristiche principali dell'opera, ma anche alla sua fattibilità e ai relativi effetti sull'impatto ambientale.

Tale legge ha inoltre previsto che la CNDP debba essere necessariamente interpellata riguardo ad opere pubbliche di valore eccedente determinate soglie, fissate con un successivo decreto del Consiglio di Stato, e che sia consultabile facoltativamente riguardo ai progetti di valore inferiore alle soglie. Infine, spetta alla Commissione decidere se organizzare un dibattito pubblico, affidando l'organizzazione alla *Commissions particulières du débat public* (CPDP) o, in alternativa,

²⁰⁰ J. L. AUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, op. cit., p. 82 ss. che illustra la differenza fra il *débat public* e il diverso istituto della *enquête publique*.

²⁰¹ La *Commission nationale du débat public* è composta da 25 membri. Sul tema B. BENOIST, *La mise en place de la Commission Nationale de Débat Public*, in *Droit de l'Env.*, 1998, p. 18 ss.; J.F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission National du débat public*, in A. VALASTRO, *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, op. cit., p. 387 ss.; P. ZÉMOR, *Développer en France une culture du débat public*, in *Revue française d'administration publique*, 2015, p. 1111 ss.

²⁰² Legge 27 febbraio 2002, n. 2002-276, rubricata come "*relative à la démocratie de proximité*". Sul punto si vedano C. SEVERINO, *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, in R. BALDUZZI, R. LOMBARDI, *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018; S. RUI, *Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à la CNDP*, in M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J. M. FOURNIAU, B.H. DUBREUIL, R. LEFEBVRE, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, op. cit., pp. 101 ss.

²⁰³ J. CHEVALLIER, *Démocratie de proximité et débat public*, in G.J. GUGLIELMI, J. MARTIN, *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Parigi, 2013.

²⁰⁴ P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *federalismi.it*, 2019, pp. 14-16.

²⁰⁵ La legge n. 2002-276 ha infatti incrementato il numero dei membri della CNDP a 21, di cui 6 di designazione ministeriale.

al soggetto responsabile dell'opera, o, invece, consigliare di ricorrere ad un'altra forma di concertazione, quale la *concertation préalable*²⁰⁶.

Come sarà puntualizzato nel proseguo della trattazione, la *Commission* ha un ruolo fondamentale nel *débat public*. L'inquadramento in forma indipendente della CNDP sembrerebbe rappresentare una garanzia ulteriore affinché l'ascolto costituisca un fatto effettivo, non si trascuri nessuno dei contributi sottoposti dai partecipanti e sia presentato un rendiconto finale corrispondente alla volontà di coloro che hanno manifestato i propri pareri nel corso del procedimento²⁰⁷.

La legge prevede, infatti, che una volta terminato il dibattito la CNDP rediga e pubblichi un *bilan* e un resoconto della procedura. In seguito, nei tre mesi successivi l'Amministrazione o il soggetto privato proponente (*maitre d'ouvrage*) comunicano la loro decisione sulla volontà o meno di proseguire con il progetto e le modifiche che intendono apportare. La decisione deve essere in ogni caso motivata alla luce delle argomentazioni emerse durante la procedura pur non essendo vincolata dagli esiti del dibattito pubblico.

A seguito di ulteriori modifiche legislative intercorse con la legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 e la legge n. 2018-148 del 2 marzo 2018, l'attuale disciplina del dibattito pubblico nel sistema francese è oggi presente all'interno del *Code de l'environnement* (c. env.) che regola l'istituto come uno strumento che permette la partecipazione dei soggetti interessati dall'elaborazione dei progetti in relazione ad opere aventi un impatto a vario titolo sull'ambiente. È importante evidenziare che il dibattito permette di realizzare opzioni alternative, compresa quella della non realizzazione del progetto.

Lo scopo del procedimento di *débat* è quello, in primo luogo, di informare i cittadini e tutti i soggetti interessati sugli aspetti formali, tecnici e l'impatto che il progetto potrà avere nel contesto ambientale, sociale e territoriale²⁰⁸. A tal fine, la CNDP vigila affinché si provveda alla diffusione di tutto il materiale necessario

²⁰⁶ Definita dal glossario del sito istituzionale del CNDP come “*un dispositif participatif dont l'objectif est de recueillir l'ensemble des avis des parties prenantes et/ou du grand public sur un projet, avant que la décision ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, présente son projet aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision, mais s'engage néanmoins généralement à la justifier et à l'expliquer au regard du résultat de la concertation. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. Les formes prises par la concertation peuvent être très variables ainsi que la méthode d'animation*”.

²⁰⁷ S. CASSESE, *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, in R. BALDUZZI, *Annuario DRASD 2011*, Milano, 2011, p. 210.

²⁰⁸ M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, op. cit., p. 8.

per fare in modo che l'informazione sia il più esauriente possibile, così da porre i cittadini nella condizione di formulare criticità e quesiti e ottenerne risposta. Inoltre, il dibattito pubblico consente ai soggetti che vi partecipano di esprimere le proprie opinioni intervenendo e manifestando loro considerazioni, critiche o suggerimenti.

Infine, le risultanze della procedura di dibattito permettono di assistere il committente pubblico o privato nella decisione che dovrà adottare, sottoponendo alla sua attenzione la posizione della popolazione in merito agli obiettivi, alle problematiche, all'impatto ambientale e territoriale nonché a tutte le conseguenze che il progetto può avere.

Il fine ultimo è quello di legittimare democraticamente la decisione successiva che, sebbene non approvata da tutti, potrà essere accettata per il fatto che tutti gli interessati avranno potuto esprimersi ed essere ascoltati.

5.1. La Commission nationale du débat public quale autorità amministrativa indipendente

La legge *Barnier*, istitutiva del *débat public*, ha istituito anche la *Commission nationale du débat public* incaricata, come si è detto, di organizzare e gestire la procedura in oggetto²⁰⁹.

Importante caratteristica della Commissione nazionale deriva dal fatto che, in forza della legge *relative à la démocratie de proximité* del 2002, la CNDP può essere qualificata come vera e propria autorità indipendente.

È infatti lo stesso articolo L. 121-1 del Codice ambientale francese ad affermarlo stabilendo che la “*Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés à l'article L. 121-8 dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire*”

Per tal motivo essa è chiamata ad agire quale organo indipendente dagli indirizzi politici e terzo rispetto al committente dell'opera e ai soggetti partecipanti, ponendosi quale autorità garante del diritto di partecipazione. Infatti,

²⁰⁹ Y. MANSILLON, *L'esperienza del "débat public" in Francia*, op. cit., p. 104 ss.

la CNDP ha in primo luogo il compito di assicurare il rispetto del principio della partecipazione pubblica in relazione allo sviluppo di progetti urbanistici e paesaggistici o progetti infrastrutturali di interesse dello Stato, degli altri enti territoriali e dei privati, quali identificati dal menzionato decreto del *Conseil d'État* ai sensi dell'art. L. 121-8, c. env., nonché sulla partecipazione ai piani e programmi di cui all'art. L. 121-8, comma 4, c. env.

Il codice dell'ambiente francese afferma altresì che la partecipazione dei cittadini deve essere assicurata in tutte le fasi del procedimento, dallo sviluppo del progetto e dello studio preliminare fino all'apertura dell'inchiesta pubblica.

In relazione alla sua formazione la CNDP è composta da venticinque commissari aventi un incarico quinquennale²¹⁰.

Per ciò che attiene le attribuzioni, alla CNDP è affidata l'organizzazione dei dibattiti pubblici sui progetti di opere infrastrutturali o di gestione dello Stato, degli enti pubblici e delle collettività territoriali, ma anche opere di proponenti privati che rientrino nei requisiti delle soglie indicate dal Consiglio di Stato²¹¹. In merito, infatti, il decreto applicativo della legge elenca tutte le categorie di opere che rientrano nella procedura di dibattito pubblico. In particolare, ogni tipologia di opera prevede due soglie e specifici criteri in base ai quali la richiesta di avviare la procedura di dibattito pubblico alla *Commission* può essere obbligatoria, nel caso di superamento della prima soglia, oppure non esserlo. In quest'ultimo caso, dato il superamento della seconda soglia minima, è previsto che il proponente, pubblico o privato, debba rendere pubblico il progetto ed entro due mesi possa essere richiesta comunque alla CNDP l'indizione del dibattito da parte dello stesso proponente oppure in alternativa, da dieci parlamentari, da una o più collettività territoriali o da un'associazione ambientalista registrata che operi a livello nazionale.

²¹⁰ Nel dettaglio la *Commission nationale* è costituita dal Presidente e da due vicepresidenti, da un senatore e da un deputato nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, sei eletti negli enti locali, un membro del Consiglio di Stato, un membro della Corte di Cassazione, un membro della Corte dei Conti, un membro del corpo dei Tribunali amministrativi e delle Corti amministrative d'appello, due rappresentanti delle associazioni ambientali di cui all'art. L. 141-1 c. env., due rappresentanti dei consumatori, due personalità qualificate, di cui una abbia esercitato le funzioni di *commissaire enquêteur*, due rappresentanti dalle associazioni sindacali e due rappresentanti di imprese o camere consolari nei quali sia compreso un rappresentante di aziende agricole.

²¹¹ D. ANSELMINI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, op. cit., p. 8.

Nei casi in cui si richieda l'intervento della Commissione, quest'ultima deve valutare se il progetto richieda o meno la convocazione di un dibattito pubblico. Nel caso in cui lo ritenga necessario la CNDP può indire direttamente la procedura di dibattito affidandola, come si diceva, ad una commissione apposita o allo stesso committente che rimane comunque tenuto a rispettare le indicazioni fornite dalla *Commission*. Invece, nel caso in cui la CNDP ritenga di non avviare la procedura di dibattito pubblico, il progetto proseguirà il suo corso sino alla procedura di inchiesta pubblica, all'interno della quale la decisione verrà presa dal committente. Si deve anche evidenziare che la CNDP, quando non ritiene di dover avviare il dibattito pubblico, può raccomandare al committente, come si è detto, di avviare una concertazione.

Infine, di sua iniziativa o su richiesta di un committente, la Commissione può formulare pareri o raccomandazioni di ordine metodologico suscettibili di incentivare il dialogo con il pubblico nell'elaborazione dei progetti infrastrutturali.

È opportuno segnalare che la scelta della *Commission nationale* di indire il dibattito, seppur effettuata sulla base dei requisiti indicati dal *Conseil d'État* in appositi decreti, risulta tendenzialmente discrezionale. Infatti, la legge stabilisce criteri molto ampi, individuabili, tra gli altri, nell'incidenza del progetto sul territorio, nell'interesse nazionale del progetto, nell'impatto sull'ambiente e negli aspetti socio-economici che il progetto solleva.

Esemplificando attraverso casi concreti l'ampiezza della valutazione riservata alla *Commission* sull'indizione del dibattito, si può ricordare il caso della linea ferroviaria ad alta velocità Bordeaux-Tolosa²¹² dove è stata la stessa CNDP ad indire di sua iniziativa il dibattito pubblico ritenendolo un progetto di interesse nazionale avente un forte impatto socio-economico e territoriale senza motivare o specificare ulteriormente la sua decisione.

²¹² La Commissione nazionale per il dibattito pubblico ha deciso l'8 settembre 2004 di organizzare un dibattito pubblico che ha affidato a una commissione speciale (CPDP). Il dibattito pubblico si è svolto dall'8 giugno al 14 luglio 2005 e dal 1 settembre al 25 novembre 2005. Da questo dibattito è emerso che il progetto viene valutato in modo diverso a seconda delle aree geografiche: mentre in Gironda si preferisce la realizzazione prioritaria della linea Bordeaux-Spagna, nel resto dell'area di studio si vuole la rapida realizzazione della linea Bordeaux-Toulouse. Il 13 aprile 2006, il consiglio di amministrazione di Réseau Ferré ha reso pubblica la sua decisione di proseguire gli studi relativi al progetto cercando la migliore integrazione della struttura nei territori che dovrebbe attraversare, e mirando a la sezione Bordeaux-Agen, per approfondire temi e impatti al fine di definire, al termine del dibattito pubblico Bordeaux-Spagna (dal 30 agosto al 29 dicembre 2006), le linee guida per la scelta della zona. Le informazioni su tale dibattito sono disponibili sul sito istituzionale www.gpso.fr/ligne-bordeaux_toulouse.

La stessa ampiezza di valutazione la ritroviamo, argomentando a contrario, nel caso in cui la *Commission nationale*, decida di non avviare un dibattito pubblico così come è avvenuto nel caso della linea tranviaria di Marsiglia del 2003, ritenuta non di rilievo nazionale poiché interessava solo il centro della città. Quest'ultimo caso risulta interessante perché nel 2015, a seguito di una richiesta da parte del Comune di Marsiglia ai sensi dell'art. L 121-9, c. env., la CNDP è stata ancora chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di indire un dibattito pubblico sull'estensione nord e sud della linea tranviaria di Marsiglia. La *Commission nationale*, ancora una volta, ha ritenuto di non avviare il dibattito pubblico non presentando il progetto elementi di carattere nazionale, ma ha raccomandato l'avvio di una consultazione²¹³.

Tale aspetto relativo al potere di scelta di cui la CNDP gode nella sua decisione, legato a parametri a dire il vero piuttosto ampi, risulta tuttavia controbilanciato dal sindacato del giudice. È prevista, infatti, come affermato anche dal *Conseil d'État*, la possibilità di impugnare la decisione della *Commission* di indire o meno il *débat public*²¹⁴ dinanzi al giudice amministrativo. Così come sottolineato dalla dottrina francese²¹⁵, tale potere di scelta può infatti incidere sull'esercizio del diritto di partecipazione.

Al contrario non sono impugnabili, sempre in base alla giurisprudenza del *Conseil d'État*²¹⁶, le decisioni organizzative compiute dalla *Commission*²¹⁷, tra le quali rientrano, ad esempio, la predisposizione del calendario di incontri del dibattito pubblico o l'individuazione delle modalità di svolgimento dello stesso

In merito, il Consiglio di Stato ritiene che la Commissione abbia un potere generale di apprezzamento sull'organizzazione del dibattito e sulle decisioni che

²¹³ La consultazione si è svolta dal 31 maggio 2016 al 2 luglio 2018. Le informazioni sono ricavabili dai documenti presenti nel sito istituzionale dedicato al progetto in oggetto www.debatpublic.fr/projet-tramway-marseille.

²¹⁴ *Conseil d'État*, 25 aprile 2004 n. 254774, in www.conseil-etat.fr.

²¹⁵ J. BÉTAILLE, *La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation*, in *Rev. jur. env.*, 2010, p. 197-217, il quale nel suo scritto afferma che "La relativité de la portée de la procédure du débat public relève d'abord du caractère limité du contrôle effectué par le juge administratif. Certes, les décisions d'ouverture ou de refus d'ouverture d'un débat public par la CNDP sont des actes faisant grief, c'est-à-dire des actes qui produisent des effets juridiques"; B. DELAUNAY, *Les limites aux recours contre les décisions de la Commission nationale du débat public*, in *AJDA*, 2004, p. 2104 ss.

²¹⁶ *Conseil d'État*, 17 maggio 2002 n. 236202, in www.conseil-etat.fr.

²¹⁷ Si veda G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi*, 5/2019, p. 17.

ne derivano. L'organizzazione del dibattito è quindi soggetta alla supervisione istituzionale della Commissione²¹⁸.

5.2. *La CNDP è realmente indipendente?*

Delineati i tratti caratterizzanti della CNDP si può procedere al passaggio successivo del ragionamento svolto nella presente trattazione, vale a dire verificare se alla luce della disciplina francese la *Commission nationale* sia realmente indipendente e, contemporaneamente, se sia possibile individuare i medesimi strumenti di garanzia dell'indipendenza che caratterizzano le AAI nel sistema italiano.

Come plurime volte evidenziato dalla dottrina non è possibile, nel nostro ordinamento, individuare un modello unitario di autorità amministrative indipendenti²¹⁹. Il legislatore, infatti, non ha mai dato una definizione di AAI o disciplinato in un apposito testo legislativo determinati aspetti comuni a tutti le autorità. Vani sono stati anche i diversi tentativi di riforma susseguitisi nel corso degli anni²²⁰. Non sembrano inoltre delimitabili entro regole predeterminate neppure i settori entro i quali le autorità amministrative operano. Tuttavia, in tali settori, c.d. sensibili, ciò che non può essere messo in discussione è la necessaria autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione che le autorità amministrative devono possedere per operare in un campo ad alto contenuto tecnico.

Allo stesso modo, anche nel sistema francese non era possibile in un primo momento individuare un modello unitario di autorità amministrative indipendenti. Infatti, nel giugno 2014, la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* del Senato

²¹⁸ CE, 5 avril 2004, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes, n° 254775 (note B. Delaunay, AJDA 2004, p. 2100).

²¹⁹ È noto quanto vasta sia la dottrina in merito alle autorità amministrative indipendenti, senza pretesa di esaustività si veda almeno, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, 2000; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009; M. D'ALBERTI, A. PAJNO, *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010.

²²⁰ Per una ricognizione sui diversi tentativi di riforma si veda, M. RAMAJOLI, *Riforme (passate, presenti e future) delle autorità indipendenti*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI, *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016, p. 66.

francese aveva redatto uno studio²²¹ sulle autorità amministrative indipendenti evidenziando le differenze intercorrenti tra le autorità amministrative indipendenti operanti nei diversi settori²²². In tale studio, oltre ad indicare tutte le AAI esistenti, tra le quali era già inclusa la CNDP, si sottolineava la necessità di razionalizzare le figure di autorità amministrative e di prevedere che fosse la legge a indicare le condizioni da rispettare per poter istituire tali autorità. Ancora lo studio si interrogava sulla definizione di AAI e su quali fossero i caratteri minimi comuni a tutte le autorità.

Al fine di dettare un quadro normativo di riferimento, pertanto, con la legge del 20 gennaio 2017 n. 55²²³ è stato istituito in Francia uno statuto generale contenente le regole che accomunano le diverse autorità amministrative. Sono state individuate in totale ventisei AAI tra le quali risulta annoverata la *Commission nationale du débat public*.

Gli articoli da 5 a 8-1 della legge ricordata disciplinano gli aspetti organizzativi delle autorità indipendenti e le modalità attraverso le quali garantire il principio di indipendenza e neutralità che le caratterizza. In particolare, la legge predetermina la durata minima e massima del mandato delle autorità (da tre a sei anni) affermandone l'irrevocabilità. Ancora, l'art. 7 prevede che il mandato delle autorità sia rinnovabile una sola volta così come accade per la CNDP.

L'articolo 8 istituisce, inoltre, alcune rigide regole sulle incompatibilità dei membri delle autorità. Prevede, infatti, che nessuno può essere membro di più di un'autorità amministrativa indipendente e che il mandato di un membro del collegio di un'autorità indipendente è incompatibile con quello di un membro di un comitato per le sanzioni o di un comitato per la risoluzione delle controversie e le sanzioni.

L'art. 9 afferma, invece, che i membri delle AAI debbano impedire o risolvere qualsiasi conflitto di interessi ai sensi della legge n. 2013-907 dell'11 ottobre 2013 sulla trasparenza. La stessa norma prevede che nell'esercizio delle loro funzioni, i membri di autorità amministrative non ricevono né chiedono istruzioni a nessuna autorità. A ciò fanno eco gli artt. 10 e 12 che elencano una serie di incompatibilità

²²¹ Sénat, Session ordinaire de 2013-2014, n. 616, 11 juin 2014.

²²² E. D'ALTERIO, *Un rapporto sulle autorità amministrative indipendenti in Francia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, p. 881.

²²³ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendante.

tassative a cui sono soggetti i componenti delle autorità amministrative, evidenziando che devono essere indifferenti rispetto agli interessi delle materie in cui intervengono senza poter rappresentare alcuna delle parti interessate²²⁴. È previsto inoltre che le autorità godano di proprie finanze e che sia il Presidente dell'autorità a gestirle. Esse hanno infatti un proprio bilancio adottato in forma collegiale su proposta sempre del Presidente.

Confrontando tali caratteristiche con ciò che accade nel nostro ordinamento, possiamo evidenziare che la tutela dell'indipendenza delle AAI è assicurata, come noto, attraverso alcuni strumenti che, similmente al sistema francese, hanno ad oggetto i requisiti per la nomina dei componenti degli organi di vertice, la durata dell'incarico, la sua rinnovabilità, il regime delle incompatibilità, della revocabilità e la prevenzione dei possibili conflitti di interesse. In questo modo si vuole assicurare che le Autorità indipendenti esercitino la propria attività senza il condizionamento del rinnovo della carica o il timore di una eventuale destituzione anticipata.

In relazione, invece, al tema dell'autonomia contabile e finanziaria, diversamente dal sistema francese, si possono annoverare autorità indipendenti, quali l'Arera, che godono di piena autonomia finanziaria grazie alle risorse provenienti dal settore da essa regolato, sia autorità, ad esempio la Consob, che godono di un sistema misto di reperimento delle risorse in cui una parte delle entrate finanziarie viene assicurata direttamente dallo Stato e l'altra parte risulta a carico dei soggetti che operano nei settori di competenza delle autorità²²⁵.

Il tema legato alle modalità di finanziamento delle AAI è diventato molto dibattuto negli ultimi anni. Rispetto a questo aspetto si può evidenziare come l'Unione Europea spinga, in realtà, per la sussistenza di adeguate risorse strumentali e finanziarie e di un bilancio annuale separato al fine di garantire l'indipendenza delle autorità. Ad esempio, il considerando 120 del Reg.

²²⁴ Art. 12: “Aucun membre de l'autorité administrative indépendante ou de l'autorité publique indépendante ne peut siéger ou, le cas échéant, ne peut participer à une délibération, une vérification ou un contrôle si : 1° Il y a un intérêt, au sens de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée, ou il y a eu un tel intérêt au cours des trois années précédant la délibération, la vérification ou le contrôle; 2° Il exerce des fonctions ou détient des mandats ou, si au cours de la même période, il a exercé des fonctions ou détenu des mandats au sein d'une personne morale concernée par la délibération, la vérification ou le contrôle; 3° Il représente ou, au cours de la même période, a représenté une des parties intéressées.”

²²⁵ S. FOÀ, *La tendenziale indipendenza delle autorità di regolazione rispetto al Governo*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 78.

2016/679/UE (GDPR), prevede che “*ciascuna autorità di controllo dovrebbe disporre delle risorse umane e finanziarie, dei locali e delle infrastrutture necessari per l’effettivo adempimento dei propri compiti, compresi quelli di assistenza reciproca e cooperazione con altre autorità di controllo in tutta l’Unione. Ciascuna autorità di controllo dovrebbe disporre di un bilancio annuale, separato e pubblico, che può far parte del bilancio generale statale o nazionale*”.

Da ultimo, così come nel nostro ordinamento, anche nel sistema francese viene evidenziato il dialogo con il Parlamento sull’operato delle AAI. L’art. 21 della legge sopra menzionata prevede, infatti, che tutte le autorità amministrative debbano inviare al Governo e al Parlamento un rapporto sulla loro attività e l’utilizzo delle proprie risorse. È inoltre previsto che, su richiesta delle commissioni permanenti competenti dell’Assemblea nazionale e del Senato, ogni autorità amministrativa indipendente riferisca annualmente a queste ultime sulla propria attività.

Su questo fronte ci si potrebbe chiedere se il dialogo tra Autorità indipendenti e politica rispetti effettivamente il carattere dell’indipendenza²²⁶. Infatti, già nella nomina dei componenti delle AAI del nostro ordinamento, diversamente disciplinata dalle leggi istitutive di ogni Autorità, si può evidenziare un collegamento con il potere politico-parlamentare. È ancora previsto, similmente al sistema francese, che le Autorità Indipendenti inviino una relazione annuale al Parlamento sull’attività svolta potendo anche essere convocate in audizione.

Tale aspetto non pare tuttavia determinare un indebolimento dell’indipendenza delle autorità amministrative avendo in realtà più lo scopo di una rendicontazione dell’attività svolta dalle AAI anche al fine di stimolare l’intervento del legislatore in determinati ambiti dei settori regolati dalle autorità²²⁷.

In merito, risulta utile evidenziare il fatto che la stessa Corte di Giustizia UE ha affermato che nonostante l’indipendenza delle AAI si fondi sull’assenza di qualsiasi condizionamento da parte del Governo le stesse non possono risultare in ogni caso esenti da qualsiasi forma di influenza da parte del Parlamento²²⁸.

²²⁶ S. ORNELLA, *Autorità amministrative indipendenti e istituzioni politiche: questioni problematiche*, in *Nuove Autonomie*, 2019, pp. 240-248.

²²⁷ V. A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza delle autorità amministrative indipendenti*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 12.

²²⁸ Sentenza C-518/07 del 9 marzo 2010 nella quale la Corte afferma che “È senz’altro vero che risulta inconcepibile l’assenza di qualunque influenza parlamentare sulle autorità in parola. Occorre, tuttavia, rilevare che la direttiva 95/46 non impone affatto agli Stati membri una siffatta assenza di qualunque influenza parlamentare. Da un

Alla luce della precedente analisi sul procedimento francese di dibattito pubblico, e prima di analizzare il ruolo della corrispondente Commissione nazionale prevista dal nostro ordinamento, si possono ricavare alcune considerazioni in ordine all'inquadramento della CNDP quale autorità amministrativa indipendente.

È possibile sin da subito affermare che l'indipendenza e la neutralità della CNDP rispetto agli interessi in campo sono assicurate da numerosi indici che è possibile richiamare.

Analizzando i dati testuali, a sostegno dell'indipendenza della *Commission nationale* si deve certamente tenere conto di quanto previsto dalla legge del 20 gennaio 2017 n. 55 e dall'art. L. 121-8 del codice dell'ambiente francese che, come già riportato, inquadrano la CNDP quale autorità amministrativa indipendente.

In relazione alla composizione della CNDP si è già evidenziato che essa ha una natura composita, rappresentativa di tutti i poteri dello Stato e delle più significative categorie economiche²²⁹ ed è designata in modo che non vi possano essere influenze dell'indirizzo politico.

Le critiche più rilevanti alla procedura di dibattito pubblico, formulate in realtà prima delle recenti riforme, hanno avuto ad oggetto proprio la composizione della Commissione, ritenuta espressione per lo più di organi collegati alle amministrazioni centrali, così da dar vita ad “*una sovra-rappresentazione delle istituzioni statali a scapito di quelle locali*”²³⁰. Questo aspetto avrebbe potuto essere un indice tale da mettere in dubbio la reale indipendenza della CNDP e attenuarne forse la differenza rispetto alla Commissione nazionale disciplinata dal nostro ordinamento. Tuttavia, come ritenuto anche dalla dottrina francese²³¹, non rappresenta ormai un elemento dirimente alla luce dell'esperienza e dei successivi interventi legislativi volti a modificare e ampliare la rappresentatività della Commissione.

Ancora, sul piano funzionale, la volontà di conferire alla *Commission* un ruolo di soggetto terzo ha portato anche il legislatore a prevedere che l'autorità non

lato, infatti, le persone che assumono la direzione delle autorità di controllo possono essere nominate dal parlamento o dal governo e, dall'altro, il legislatore può stabilire le competenze delle citate autorità.

²²⁹ Si veda nota 34.

²³⁰ C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, op. cit., p. 228.

²³¹ T. BERTRAND, J. MARGUIN, *La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public*, op. cit., p. 481.

debba emettere un parere sul progetto presentato. L'art. L. 121-1 del Codice ambientale prevede infatti che la *Commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis*. Per lo stesso fine, l'art. L. 121-5 afferma che i membri della CNDP e della CPDP che sono interessati ad un progetto a titolo personale o in ragione delle loro funzioni non possono partecipare ad un dibattito o ad una procedura di consultazione relativa a tale opera. È evidente, pertanto, la volontà di garantire la neutralità della *Commission*.

Si deve anche evidenziare che la CNDP, così come previsto dalla legge francese precedentemente analizzata, dispone di una propria autonomia contabile e finanziaria. La *Commission*, infatti, è collegata finanziariamente al ministero dell'Ecologia e dello Sviluppo, ma, dal 1 gennaio 2004, dispone di una voce di bilancio propria²³². In merito, l'art. L. 121-6 del codice dell'ambiente precisa che non è applicabile alla CNDP il controllo finanziario preliminare all'impegno nella gestione delle spese.

Da ultimo, a sostegno dell'inquadramento quale AAI della *Commission* si può ancora rilevare come la CNDP intervenga anche al di fuori dei contesti relativi alle procedure di dibattito pubblico ponendosi, nel sistema francese, quale autorità *super partes* garante del diritto di partecipazione costituzionalmente previsto. Recentemente, infatti, la *Commission nationale* francese, in una nota indirizzata ai parlamentari, ha espresso forti preoccupazioni in merito a due emendamenti presentati su una proposta di legge del Consiglio dei ministri francese, "*Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique*", i quali incidono sullo stesso diritto all'informazione e alla partecipazione dei cittadini²³³.

In particolare, gli emendamenti criticati dall'intervento della CNDP sono il 628 e il 700. Il primo ha ad oggetto una modifica dell'art. L. 121-8-1 del codice ambientale francese riguardante la realizzazione di parchi eolici in mare. In merito, ad avviso della *Commission*, l'adozione della modifica che permette al Governo di avviare la procedura di gara prima della fine del dibattito pubblico

²³² Documento redatto dalla CNDP e presente all'interno del suo sito istituzionale "*CNDP 2002 – 2012. La pratique du débat public: évolution et moyens de la commission nationale*".

²³³ Nota pubblicata dalla CNDP, sul proprio sito istituzionale, in data 23 settembre 2020. La proposta di legge, presentata dal Consiglio dei ministri francese e depositata in Senato in data 5 febbraio 2020, si prefigge di semplificare e meglio articolare determinate procedure amministrative. Al momento il testo della legge è stato approvato con modifiche dal senato il 5 marzo 2020 in prima lettura ed è stato esaminato dall'Assemblea Nazionale il 6 ottobre 2020.

priva i cittadini della possibilità di mettere in discussione il progetto rendendo così non effettivo il diritto di partecipazione.

Il secondo emendamento, modificando l'art. L. 121-19 del codice ambientale, prevede, invece, una riduzione, da quattro a due mesi, del periodo di tempo nel quale i cittadini possono richiedere una concertazione preliminare su un progetto avente impatto sull'ambiente privando quindi di efficacia il relativo diritto di iniziativa. Infatti, per esercitare tale diritto, la legge prevede una raccolta di firme dei cittadini che rappresentino il 20% della popolazione del comune o il 10% dei cittadini dei dipartimenti o delle regioni interessate dal progetto, necessarie per poter chiedere al prefetto di organizzare di una concertazione preliminare.

Pare evidente che questo rappresenti un requisito complesso anche in relazione al fatto che gli obblighi di pubblicità della realizzazione del progetto in capo al committente non sono così stringenti.

La CNDP è molto severa nel suo giudizio ritenendo che l'adozione di tali disposizioni rappresenti un regresso giuridico (*recul du droit*) della legislazione francese sempre progressista e attenta a tutelare il diritto di partecipazione dei cittadini rispetto a progetti aventi impatto ambientale tanto da essere stato costituzionalizzato attraverso il suo inserimento nell'art. 7 della Carta ambientale francese²³⁴.

Le preoccupazioni della CNDP sembrerebbero dotate di fondamento in quanto l'introduzione della modifica prospettata ridurrebbe fortemente la possibilità di esercitare effettivamente il diritto di iniziativa previsto dall'attuale normativa.

In merito all'oggetto di analisi del presente scritto risultano importanti le parole che la CNDP, all'interno della medesima comunicazione, utilizza per descrivere il suo ruolo e la sua missione. Ancora una volta si evidenzia infatti che la sua indipendenza rappresenta la garanzia della sua assenza di collegamento con le parti interessate alla realizzazione del progetto e della sua totale neutralità sia nei confronti di queste ultime che in relazione al merito del progetto stesso. La *Commission* sottolinea quindi il suo ruolo di garante del diritto di partecipazione

²³⁴ Esso afferma che *“Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement”*.

dei cittadini e della necessità di informare il Parlamento sulle conseguenze negative che gli emendamenti criticati introdurrebbero²³⁵.

A riprova di questo generale ruolo di garanzia a tutela di un diritto costituzionale affidato alla CNDP, un ulteriore elemento che può essere preso in considerazione è rappresentato dal fatto che inizialmente, prima di destituirsi con la decisione del 9 gennaio 2019²³⁶, era la stessa *Commission nationale du débat public* ad avere il ruolo di coordinamento del *Grand Débat National* (GDN), strumento di democrazia partecipativa che è stato introdotto come risposta del Governo a seguito delle crescenti proteste che hanno generato in Francia la nascita del c.d. movimento dei gilet gialli²³⁷.

Agli stessi fini può essere anche ulteriormente evidenziato il coinvolgimento della Commissione nelle procedure di partecipazione dopo la procedura di dibattito, come è avvenuto il 26 giugno 2016 in merito al referendum sul progetto dell'aeroporto di *Notre-Dame-des-Landes*, che è stato discusso dal 2002 al 2003. La Commissione ha contribuito a informare il pubblico prima delle votazioni,

²³⁵ “La CNDP a pour mission de garantir ce droit. Son indépendance est la garantie de son absence de lien avec les parties prenantes et de sa totale neutralité tant a regard de ces dernières que sur le bien-fondé du projet. Nous donnons a voir au décideur, avec un souci absolu de neutralité, les arguments du public pour qu'ils soient pris en compte dans la décision. Nous veillons a ce que tous les publics, notamment les plus éloignés des décideurs, puissent être informés et puissent participer ; nous veillons a ce que les décideurs répondent aux arguments et propositions portés par le public. Aussi, en tant que garants de ce droit, sommes-nous dans l'obligation de vous alerter sur les conséquences de ces dispositions”.

²³⁶ Decisione n. 2019/13 GDN/2. In seguito, con il decreto n. 2019-23 del 14 gennaio 2019 è stata istituita la “missione incaricata dell'organizzazione e del coordinamento del GDN” avente la funzione di controllo sulla correttezza dello svolgimento del dibattito e sulla possibilità di partecipazione dei cittadini. Successivamente con un ulteriore decreto è stato istituito il “collegio dei garanti sul Grand Débat National”, composto da cinque soggetti politicamente indipendenti, incaricato di vigilare sulla trasparenza del GDN.

²³⁷ Il *Grand Débat National* (GDN) ha avuto come oggetto quattro temi: democrazia e cittadinanza, sistema fiscale e spesa pubblica, transizione ecologica e organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici. Le modalità con le quali, a partire dal 15 gennaio 2019, i cittadini hanno potuto partecipare sono state molteplici. In primo luogo, attraverso l'annotazione di proposte nei *cahiers citoyen* situati presso i comuni e la possibilità di rispondere ad una serie di questionari presenti nel sito web istituito appositamente. Inoltre, sono state organizzate riunioni sia a livello locale, presso gli *stands de proximité* allestiti negli uffici postali e nelle stazioni, sia a livello regionale, attraverso la partecipazione a conferenze per i cittadini estratti a sorte. Infine, si sono tenute a livello nazionale quattro conferenze sui quattro temi prima indicati che sono state oggetto di dibattito presso l'Assemblea nazionale e il Senato. I lavori del GDN si sono conclusi l'8 aprile 2019, data in cui è stato presentato il risultato dei precedenti mesi di consultazione. Per un primo inquadramento si veda, P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand Débat National: La proposta di modifica del regolamento dell'Assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, p. 16 e ss.; M. TRETTEL, *Il “grand Débat national”: un'altra occasione per riflettere sulla democrazia deliberativa*, in *lacostituzione.info*, 24 febbraio 2019; A. ANGELI, *Conflitto sociale e decisione pubblica nell'era digitale: il Grand Débat National nella Francia di Macron*, in *Medialaws*, 2020, p. 37 e ss.

presentando un documento di sintesi sull'opportunità del progetto e sui suoi possibili vantaggi e svantaggi²³⁸.

La qualificazione della CNDP quale AAI può, inoltre, rappresentare non solo una protezione del diritto di partecipazione dei soggetti interessati ad intervenire nei casi concreti sottoposti al dibattito pubblico, ma anche una protezione di tale diritto al di fuori delle specifiche procedure. Pare evidente, invece, che questo non sia possibile se, al contrario, l'autorità preposta a garanzia di tale diritto sia in qualche modo dipendente dal committente.

Una critica può essere tuttavia rivolta all'intervento talvolta effettuato dalla Commissione durante la procedura al fine di garantire la parità degli spazi di discussione tra le parti. Esso, come evidenziato anche dalla dottrina francese²³⁹, potrebbe risultare problematico in termini di interferenza e del possibile rischio di un conflitto di interessi qualora la Commissione sbilanciasse il proprio intervento in favore dei cittadini. È chiaro, infatti, che la garanzia della partecipazione non si possa spingere fino al punto di propendere maggiormente a difendere il ruolo dei cittadini rispetto a quello del committente.

Pur ritenendo comprensibile l'intervento della Commissione, ad esempio rispetto alla discussione di progetti complessi da parte del proponente e degli esperti coinvolti di fronte a un pubblico non specializzato, e magari svantaggiato, l'indipendenza della Commissione potrebbe essere, in questo caso, difficile da conciliare con l'obiettivo di garantire l'uguaglianza all'interno del dibattito stesso.

Non sembra destare invece problemi, infine, il fatto che la disciplina del *débat public* non prevede che alla *Commission* siano affidati poteri regolatori o sanzionatori in genere affidati alle AAI di vigilanza. Infatti, è vero che la legge non assegna alla *Commission* un potere regolamentare o sanzionatorio ma, allo stesso tempo, la CNDP adotta comunque decisioni che vengono sottoposte, come analizzato, al controllo del giudice, emette pareri e formula delle raccomandazioni.

Inoltre, la qualificazione quale autorità amministrative indipendenti di organi che non dispongono di un vero e proprio potere decisionale avviene in Francia anche rispetto a molti altri organismi quali, ad esempio, il *Comitato nazionale di*

²³⁸ T. BERTRAND, J. MARGUIN, *La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public*, op. cit., p. 483.

²³⁹ O. MARCANT, K. LAMARE, "Espace public et co-construction de l'intérêt général: apprentissages croisés des acteurs", in *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, op. cit., p. 228 ss.

valutazione delle università, la Commissione nazionale di deontologia e sicurezza, la Commissione consultiva sul segreto della difesa nazionale²⁴⁰.

5.3. *Il Grand Débat National*

Concludendo l'analisi dell'istituto del dibattito pubblico risulta interessante evidenziare come in Francia sia stata istituita un'ulteriore procedura di consultazione nazionale, il *Grand Débat National* (GDN) avente come oggetto quattro temi: democrazia e cittadinanza, sistema fiscale e spesa pubblica, transizione ecologica e organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici²⁴¹.

Tale strumento è stato introdotto come risposta del Governo a seguito delle crescenti proteste che hanno generato in Francia la nascita del c.d. movimento dei gilet gialli.

È evidente come tale nuovo strumento si ponga in continuità con l'istituto del dibattito pubblico pur avendo un campo di applicazione più ristretto.

Inizialmente, infatti, prima di lasciare la carica con la decisione del 9 gennaio 2019²⁴², era la stessa *Commission nationale du débat public* ad avere il ruolo di coordinamento del GDN. In seguito, con il decreto n. 2019-23 del 14 gennaio 2019 è stata istituita la “missione incaricata dell'organizzazione e del coordinamento del GDN” avente la funzione di controllo sulla correttezza dello svolgimento del dibattito e sulla possibilità di partecipazione dei cittadini. Successivamente con un ulteriore decreto²⁴³ è stato istituito il “collegio dei garanti sul *Grand Débat National*”, composto da cinque soggetti politicamente indipendenti, incaricato di vigilare sulla trasparenza del GDN.

Le modalità con le quali, a partire dal 15 gennaio 2019, i cittadini hanno potuto partecipare sono state molteplici. In primo luogo, attraverso l'annotazione di proposte nei *cahiers citoyen* situati presso i comuni e la possibilità di rispondere ad una serie di questionari presenti nel sito web istituito appositamente. Inoltre, sono state organizzate riunioni sia a livello locale, presso gli *stands de proximité* allestiti negli uffici postali e nelle stazioni, sia a livello regionale, attraverso la

²⁴⁰ J.L. AUTIN, *Le autorità amministrative indipendenti in Francia*, in V. PEPE, L. COLELLA, *Le autorità amministrative indipendenti nella comparazione giuridica. Esperienze europee ed extraeuropee*, Napoli, 2011, p. 69.

²⁴¹ *La lettre du Président de la République aux Français*, in *granddébat.fr*.

²⁴² Decisione n. 2019/13 GDN/2.

²⁴³ Decreto n. 2019/61 del 31 gennaio 2019.

partecipazione a conferenze per i cittadini estratti a sorte. Infine, si sono tenute a livello nazionale quattro conferenze sui quattro temi prima indicati che sono state oggetto di dibattito presso l'Assemblea nazionale e il Senato²⁴⁴.

I lavori del GDN si sono conclusi l'8 aprile 2019, data in cui è stato presentato il risultato dei precedenti mesi di consultazione²⁴⁵.

Quanto emerso dalla consultazione del GDN è stato riassunto dal primo ministro francese nella necessità della creazione di nuovi strumenti di democrazia partecipativa a livello nazionale, una riforma del sistema fiscale e una maggiore attenzione ai crescenti problemi legati all'emergenza climatica.

In relazione al tema della democrazia partecipativa è stato ancora evidenziato che l'esperienza del GDN dovrà porsi alla base della "democrazia partecipativa a lungo termine"²⁴⁶.

Anche se, come è stato evidenziato, il GDN presenta evidenti affinità con il *débat public* non possono nascondersi gli elementi di novità che tuttavia caratterizzano tale strumento. Un elemento importante è sicuramente rappresentato dalla possibilità di intervenire attraverso la piattaforma online del *Grand Débat*.

Allo stesso modo si devono evidenziare alcune criticità legate al GDN. In primo luogo, appare evidente che non si tratti di uno strumento vincolante di cui il Governo deve necessariamente tenere conto nell'adottare le proprie decisioni. Questo potrebbe condurre alla nascita di nuove tensioni, considerando anche i motivi che hanno portato all'istituzione del GDN.

Inoltre, un elemento di criticità può essere individuato nell'eccessiva semplificazione dei rapporti documentali conclusivi della procedura. Tale elemento si collega inoltre alla corretta modalità di svolgimento della partecipazione in oggetto. In relazione, infatti, alle modalità con le quali si è potuto partecipare attraverso la piattaforma online, che non ha necessitato di un riconoscimento documentale, non si è potuta assicurare la trasparenza e correttezza necessaria per un procedimento di tale rilevanza pubblica.

²⁴⁴ Le risultanze delle conferenze sono state discusse dall'Assemblea nazionale il 2, 3 e 9 aprile 2019 e dal Senato il 10 aprile 2019.

²⁴⁵ *Le-vrai-débat.fr*.

²⁴⁶ Discorso del primo ministro, in *gouvernement.fr*, 8 aprile 2019.

6. *Introduzione del débat public in Italia: l'art. 22 del Codice dei contratti pubblici e il d.P.C.M. 76/2018*

L'omologo istituto francese di *débat public* è stato introdotto nel nostro ordinamento con gradualità e in tempi recenti. Precedentemente, il suo ingresso era stato prospettato in alcuni disegni di legge di iniziativa parlamentare, tuttavia non concretizzatesi²⁴⁷. In merito, possiamo anche ricordare il documento, non approvato, redatto dalla commissione di studio presieduta da Mario Nigro²⁴⁸, la quale aveva già prospettato l'inclusione dell'istituto partecipativo dell'istruttoria pubblica all'interno della legge generale sul procedimento.

La prima applicazione del dibattito pubblico, a livello nazionale, è avvenuta, in realtà, in via sperimentale. Tra i diversi progetti il più noto è stato il caso della *Gronda di Ponente* che si è svolto tra il 6 febbraio e il 30 aprile 2009 a Genova, relativo alla proposta di costruzione di un nuovo tratto autostradale tra Genova Ovest e Voltri²⁴⁹. Data l'assenza, all'epoca, di un quadro legislativo di riferimento, la procedura di dibattito pubblico è stata suddivisa in due fasi e approvata dal consiglio comunale nella seduta del 14 ottobre 2008²⁵⁰.

Tuttavia, la prima istituzionalizzazione del dibattito pubblico in Italia si è avuta a livello regionale. Infatti, un fondamentale traguardo per l'introduzione di questo strumento partecipativo in Italia si deve ricercare nella legge della regione Toscana del 27 dicembre 2007, n. 69, *“Norme sulla promozione della partecipazione alla*

²⁴⁷ R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2010, p. 667-683; M. VITTORI, op. cit., pp. 15-20.

²⁴⁸ Il testo è reperibile in *Quad. reg.*, 1984, p. 1339 ss.

²⁴⁹ L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2010, p. 119 ss.

²⁵⁰ Si veda il dossier di *Esperienze* n. 35 dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*, p. 15. Aperto il 6 febbraio 2009, il dibattito pubblico in oggetto ha visto la realizzazione di quattordici incontri pubblici, alcuni dei quali di presentazione e altri dedicati agli aspetti più rilevanti e tecnici del progetto, seguiti dall'incontro conclusivo. Il contributo dei soggetti interessati è pervenuto alla Commissione anche attraverso lettere, e-mail e forum aperto sul sito web. Una nota di interesse meritano i c.d. quaderni degli attori. La Commissione, infatti, su modello dei *cabiers d'acteurs* francesi, ha invitato i soggetti interessati a presentare proposte e commenti che sono state successivamente pubblicate sul sito. In seguito alla conclusione del progetto, la Commissione ha pubblicato la relazione finale nella quale ha evidenziato le criticità del progetto individuate e, in data 10 luglio 2009, la proponente Aspi ha illustrato alle istituzioni locali il progetto ottimizzato sulla base di quanto emerso nel corso del dibattito pubblico

*elaborazione delle politiche regionali e locali*²⁵¹, che è stata la prima ad introdurre una disciplina organica della democrazia partecipativa e dell'istituto del dibattito pubblico, oggi sostituita dalla legge regionale del 2 agosto 2013, n. 46, “*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”.

Un'ulteriore e più recente applicazione, anch'essa a livello regionale, è costituita dalla legge della regione Puglia del 13 luglio 2017, n. 28, “*Legge sulla partecipazione*”²⁵², che ne ha esteso il ricorso anche agli atti di programmazione, in particolare, al Piano di sviluppo regionale.

Successivamente, il dibattito pubblico è stato introdotto a livello statale dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici che ne ha stabilito l'applicazione, a determinate condizioni, alle “*grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio*”²⁵³.

Tale disposizione è stata emanata in attuazione dell'art. 1 della legge delega del 28 gennaio 2016, n. 11²⁵⁴, relativa al recepimento delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di appalti pubblici, nelle quali, peraltro, l'istituto del dibattito pubblico non era menzionato.

La fissazione dei criteri per l'individuazione delle opere sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico e l'articolazione della procedura anche in

²⁵¹ Sulla legge regionale Toscana n. 69/2007 si veda, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 603 ss.; EAD., *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in U. ALLEGRETTI, op. cit. p. 89 ss.; EAD., *Le «buone ragioni» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in M. MORISI - C. PERRONE, *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, 2013, p. 17 ss.; M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2008, p. 1 ss.; G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l. r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 129 ss.; L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2011, p. 79 ss.

²⁵² Sulla legge regionale Puglia n. 28/2017 si veda, M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2017, p. 854 ss.; M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, op. cit., p. 872 ss.

²⁵³ Si vedano L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2016, p. 605; A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2016, p. 506; G. RANDO, *Commento all'art. 22*, op. cit., p. 157; A. PILLON, *Dibattito pubblico, un'opportunità anche per l'Italia*, in *Techne*, 2016, p. 45 ss.

²⁵⁴ L. 28 gennaio 2016, n. 11 “*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”.

relazione alle modalità di svolgimento e ai termini di conclusione sono state attribuite, dall'art. 22, comma 2, del Codice dei contratti²⁵⁵, ad un d.P.C.M. attuativo²⁵⁶.

È stato infatti il Governo, con l'emanazione del d.P.C.M. del 10 maggio 2018, n. 76 *“Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”*, a dare attuazione a una delega sostanzialmente in bianco²⁵⁷.

In merito si deve evidenziare che è lo stesso decreto a fornire la nozione di dibattito pubblico, non presente nel Codice dei contratti pubblici. Ai sensi dell'art. 1, per dibattito pubblico si intende *“il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1”* del decreto stesso.

L'art. 22 del Codice degli appalti non contiene dunque una disciplina approfondita dell'istituto in esame, come forse sarebbe stato preferibile per evitare che la decisione sugli aspetti maggiormente rilevanti della procedura fosse concentrata in capo all'esecutivo, ma si limita a prevedere solo alcuni aspetti generali.

²⁵⁵ L'articolo è stato successivamente modificato dal correttivo al Codice dei contratti pubblici, il D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56. Tale disposizione ha chiarito che il dibattito pubblico si applicherà agli interventi avviati dopo l'entrata in vigore del d.P.C.M. attuativo e non invece a quelli avviati dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici. Il correttivo al Codice ha inoltre previsto una procedura di monitoraggio sull'applicazione del dibattito pubblico, tramite una commissione appositamente istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), avente il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata.

²⁵⁶ È infatti la norma in oggetto a prevedere che *“Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico.”*

²⁵⁷ Per un inquadramento della disciplina si vedano i contributi pubblicati all'interno della Rivista *Istituzioni del Federalismo, Il dibattito pubblico: modelli ed esperienze*, 2020, p. 563 ss. Si vedano, inoltre, M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, op. cit.; D. ANSELMINI, *Il Dibattito pubblico: profili giuridici*, op. cit., pp. 1-38; F. KARRER, A. SCOGNAMIGLIO, *Débat public all'italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, consultabile su www.apertacontrada.it, 7 aprile 2016, p. 7 ss.; M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, op. cit., p. 7 ss.; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, op. cit., p. 379 ss.; N. POSTERARO, *Procurement e partecipazione democratica*, in *Astrid Rassegna*, 2020.

7. Il dibattito pubblico nella legge regionale Toscana: una prima sperimentazione

Prima di analizzare l'istituto del dibattito pubblico così come disciplinato nel nostro ordinamento, appare utile introdurre le esperienze regionali che ne hanno anticipato l'introduzione.

Come anticipato, infatti, merita una specifica trattazione la legge della regione Toscana n. 46/2013 concernente il *“Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*.

Tale legge è frutto dell'elaborazione di una precedente normativa regionale, la legge n. 69 del 2007, e costituisce pertanto un importante campo d'indagine data la maturazione normativa e pratica che lo strumento partecipativo del dibattito pubblico ha avuto in questa regione. Non si può inoltre non evidenziare come essa abbia rappresentato anche un modello per il legislatore nazionale al fine di introdurre il dibattito all'interno dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici. La legge 69/2007 è stata infatti la prima ad introdurre in Italia il dibattito pubblico su modello del *débat public* francese.

Esaminando, pertanto, la normativa in oggetto, occorre, segnalare che essa si pone in continuazione con diversi principi già contenuti nello Statuto della regione²⁵⁸, tra i quali sicuramente l'art. 72, il quale tende a promuovere la *“partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali”*²⁵⁹.

La legge regionale n. 69/2007 era stata emanata con un “termine” di vigenza. Infatti, l'art. 26, al fine di evitare la permanente introduzione di un istituto di democrazia partecipativa ancora non sufficientemente utilizzato, prevedeva una scadenza della vigenza della legge inizialmente prevista alla data del 31 dicembre 2012, poi prorogata al 31 marzo 2013.

Giunti al termine di tale vigenza il Consiglio regionale ha avviato una procedura di valutazione culminata con la risoluzione n. 168/2012 con la quale

²⁵⁸ Statuto Regione Toscana in vigore dall'11 febbraio 2005. Approvato dal Consiglio regionale con prima deliberazione avvenuta in data 6 maggio 2004 e con seconda deliberazione in data 19 luglio 2004.

²⁵⁹ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *www.osservatorioaic.it*, 2013, p. 10.

sono state previste alcune modifiche alla disciplina originaria trasposte, come si diceva, nella legge 46/2013.

Tale normativa disciplina l'istituto del dibattito pubblico e il tema più generale dell'implementazione di ulteriori forme di partecipazione.

In primo luogo, il capo I è dedicato ai *“Principi della legge e Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione”* e introduce il tema della democrazia partecipativa regionale fortemente ispirato al modello francese. In particolare, possiamo menzionare il considerando n. 1 il quale afferma che *“La partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell'ordinamento toscano e configura un diritto dei cittadini, che lo Statuto regionale impone in tutte le fasi di definizione, di attuazione e di valutazione delle decisioni”*. Allo stesso modo l'art. 1, comma 1, prevede che la Regione, ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto, riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla legge in oggetto.

L'art. 3 istituisce, invece, l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, i cui relativi compiti sono disciplinati dall'art. 5²⁶⁰. Risulta chiaramente ispirata alla *Commission nationale* francese in quanto viene definita quale organo indipendente. In merito alla procedura di nomina dell'Autorità è ulteriormente previsto che ai singoli componenti si applichino i requisiti di ineleggibilità, incompatibilità e conflitti di interesse nonché le limitazioni per l'esercizio degli incarichi stabiliti dalla legge.

In relazione, invece, al Capo II della normativa in oggetto, essa delinea, negli articoli dal 7 al 12, il procedimento di dibattito pubblico.

Rilevante risulta la definizione che viene data all'art. 7, non presente nella precedente normativa, in quanto il dibattito pubblico viene presentato come un *processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale,*

²⁶⁰ L'Autorità in particolare: a) attiva d'ufficio il Dibattito Pubblico nei casi di cui all'articolo 8, commi 1 e 2; b) valuta e attiva, eventualmente, le procedure di Dibattito Pubblico sulle opere ed i progetti di cui all'articolo 8, commi 3 e 5; c) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi di cui al capo III; d) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi di cui al capo III; e) definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno di cui all'articolo 14, comma 5; f) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; g) approva il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale; il rapporto deve contenere e motivare gli orientamenti e i criteri seguiti dall'Autorità nello svolgimento dei propri compiti nonché gli effetti rilevati; h) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte.

territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica. Il comma 2 del medesimo articolo individua il momento in cui il processo informativo deve avere inizio stabilendo che la partecipazione deve inserirsi durante la fase preliminare del progetto, per quanto venga ammesso anche nelle fasi successive ma pur sempre entro l'avvio della progettazione definitiva.

In relazione, invece, all'ambito oggettivo di riferimento, la legge regionale opera una distinzione tra le opere per le quali l'attivazione del dibattito è obbligatoria in forza della legge stessa e opere per le quali l'avvio è condizionato ad una valutazione dell'Autorità regionale preposta.

In base all'art. 8, comma 1, il dibattito pubblico risulta sicuramente obbligatorio per le opere di iniziativa pubblica che comportino investimenti complessivi superiori ai cinquanta milioni di euro e per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportino investimenti sempre superiori al tetto sopra indicato. Tale norma sembrerebbe invadere la competenza statale così come è stato ritenuto dalla Corte costituzionale rispetto ad un'analogo norma della legge regionale Puglia, che sarà oggetto di trattazione nel prosieguo. Tuttavia, oltre a dover sottolineare che la legge regionale Toscana è entrata in vigore prima della legge nazionale, essa sembrerebbe evitare il contrasto con la normativa statale dato che il considerato 8, lett. e), espressamente prevede che *“per le opere pubbliche statali, sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, l'Autorità possa promuovere forme di Dibattito Pubblico, nei limiti compatibili con il rispetto delle procedure della legge statale”*.

Tornando all'oggetto della disciplina del dibattito pubblico, il comma 3 dell'art. 8 individua i casi rispetto ai quali la procedura di dibattito pubblico risulta facoltativa. In particolare, vi rientrano le medesime ipotesi individuate dai commi 1 e 2 ma relative agli investimenti che superano un importo economico di dieci milioni. In questi casi è l'Autorità che può disporre d'ufficio l'avvio della procedura oppure su iniziativa dei soggetti per legge indicati²⁶¹.

L'art. 8, infine, prevede che in materia di interventi richiesti dalla protezione civile e di quelli necessari alla manutenzione ordinaria e straordinaria, l'avvio del dibattito pubblico sia vietato dato il loro carattere urgente.

²⁶¹ La Giunta regionale; il Consiglio regionale; gli enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere; i soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere; lo 0,1% dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati.

Una volta ricevuta o istruita d'ufficio una domanda di dibattito pubblico, l'Autorità avvia un'istruttoria volta a verificare la disponibilità del proponente del progetto a partecipare e cofinanziare la procedura. Verifica, inoltre, se in relazione al progetto sia ancora possibile la c.d. opzione zero e quali sono le decisioni in merito all'opera che potrebbero essere toccate dal dibattito.

Terminata l'istruttoria, l'Autorità decide se indire il dibattito e, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 46 del 2013, stabilisce le modalità, la durata e gli strumenti con i quali si svolge il procedimento. È prevista inoltre la nomina del responsabile del dibattito pubblico.

Da ultimo è interessante notare che l'art. 9 della legge in oggetto disciplina espressamente le modalità di coordinamento tra il dibattito pubblico e la valutazione di impatto ambientale analizzata nel II capitolo del presente scritto. È infatti previsto che per le opere di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, riguardanti i progetti di cui agli allegati III e IV alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, il dibattito pubblico si svolge prima dell'inizio della procedura di valutazione di impatto ambientale nell'ambito della quale si tiene conto di quanto già emerso dallo stesso dibattito pubblico. Il secondo comma dell'art. 9 specifica ulteriormente che, per fase anteriore all'inizio della procedura di VIA, si intendono le fasi antecedenti la procedura di verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 48 della legge regionale 10/2010²⁶² e della valutazione di impatto di cui all'articolo 52 della medesima legge regionale.

7.1 Le fasi della procedura del dibattito pubblico della Regione Toscana e le applicazioni concrete

La procedura di attivazione è descritta dall'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 46/2013, il quale prevede che, nei casi in cui il dibattito pubblico risulti obbligatorio, i soggetti promotori dell'opera debbano inoltrare all'Autorità regionale, anche per via telematica, una relazione sull'opera da realizzare. Tale relazione deve pervenire prima che abbiano inizio le procedure di “verifica di assoggettabilità” e di “valutazione di impatto ambientale” previste dagli articoli 48 e 52 della legge regionale toscana 12 febbraio 2010, n. 10, sopra menzionati.

²⁶² Legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10, *Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA)*.

A questo punto l'Autorità ha quindici giorni di tempo per richiedere ulteriori chiarimenti ritenuti necessari. Entro i trenta giorni successivi dal recepimento della relazione o dall'acquisizione degli elementi integrativi l'Autorità indice il dibattito pubblico.

Qualora si tratti di dibattito facoltativo, l'Autorità si pronuncia nei trenta giorni successivi al recepimento della richiesta d'attivazione.

Durante lo svolgimento della procedura, l'Autorità regionale ha il compito di curarne il corretto svolgimento adoperandosi affinché i soggetti promotori delle opere assicurino la piena collaborazione alla realizzazione del dibattito pubblico e vi contribuiscano anche sul piano economico per quanto il loro rifiuto non faccia venire meno la possibilità di indire il dibattito.

Su disposto dell'art. 11, il dibattito pubblico viene indetto dall'Autorità con atto motivato nel quale viene nominato il responsabile del dibattito e sono indicate le modalità di svolgimento dello stesso, in modo da assicurare la massima informazione alla popolazione interessata²⁶³ promuovendo la partecipazione e garantendo l'imparzialità della conduzione. La durata massima del dibattito è fissata in novanta giorni, prorogabili una sola volta per la durata massima di trenta giorni.

La legge prevede che l'indizione del dibattito sospende l'adozione o l'attuazione degli atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto della procedura. Per tale motivo l'indizione è comunicata alla Giunta e al Consiglio con conseguente pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali e sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana.

Infine, al termine del dibattito pubblico, l'Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsabile che riferisce i contenuti e i risultati, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte giunte in sede di dibattito. Anche il rapporto finale segue le medesime forme di pubblicità previste per l'indizione.

Entro i novanta giorni successivi alla pubblicazione, il responsabile della realizzazione dell'opera dichiara se intende alternativamente rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentare formulazioni alternative, proporre le modifiche che intende realizzare o confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico.

²⁶³ E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2008, p. 24 ss.

La regione Toscana ha finora svolto due dibattiti pubblici²⁶⁴. Il primo sul complesso delle opere previste nell'ambito del progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno, alla cui realizzazione è preposta l'Autorità portuale di Livorno che si è svolto dal 12 aprile al 14 giugno 2016.

È interessante evidenziare come per tale procedimento il responsabile del dibattito abbia voluto istituire il "Tavolo di coordinamento" aperto alle istituzioni promotrici dell'opera e ai rappresentanti del territorio, figura non prevista dal testo della legge, che si è riunito prima dell'inizio del procedimento. La raccolta dei punti di vista e delle criticità dei partecipanti è avvenuta tramite riunioni ed eventi di partecipazione sul territorio.

Un'altra figura non prevista dalla legge regionale che è stata introdotta su modello francese è quella della "Segretaria generale del dibattito" alla quale sono state attribuite compiti di gestione dei contatti tra i soggetti coinvolti nell'organizzazione, di comunicazione e di diffusione del dibattito.

Dalla relazione finale si evince che i partecipanti hanno considerato il progetto e la discussione sulla sua realizzazione di molto interesse, pur ritenendo alcune informazioni di natura tecnica di difficile comprensione.

Una seconda sperimentazione del procedimento di dibattito pubblico si è tenuto sull'utilizzo dei gessi, risultato dei processi industriali per la produzione di biossido di titanio, da parte di un'impresa localizzata nel Comune di Scarlino, per il ripristino delle attività estrattive nel Comune di Gavorrano che si è tenuto dal 6 febbraio al 29 giugno 2017. In questo caso il confronto con i cittadini ha permesso di comprendere le ricadute a livello locale del progetto e ha consentito di raccogliere, attraverso tredici "Quaderni degli attori", i diversi contributi e le proposte dei partecipanti al dibattito.

Il dibattito in oggetto ha permesso la sperimentazione di questo istituto in un progetto in cui vi erano forti preoccupazioni legate alla tutela dell'ambiente e della salute, in quanto i gessi rossi sono stati equiparati, in alcune discussioni e contributi, a rifiuti nocivi. Pertanto, essenziali sono stati la visita alla cave e le schede informative sulle cave realizzate dagli esperti che hanno permesso di chiarire che il gesso rosso non è dannoso per la salute in quanto si tratta di un composto inerte. Un altro elemento risultato importante per i cittadini locali si è

²⁶⁴ Tutte le informazioni sui dibattiti pubblici indicati e le relazioni finali possono essere consultate sul sito della regionale www.consiglio.regione.toscana.it.

sostanziato nel controllo sulle tracce dei metalli pesanti che devono rispettare i valori imposti dal legislatore con il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, “*Norme in materia ambientale*”.

È emersa in ogni caso da diversi partecipanti al dibattito la necessità che fosse assicurata la massima trasparenza nella gestione del procedimento e nella eventuale fase di realizzazione dell’opera.

Infine, risulta interessante evidenziare che per la gestione del dibattito sono stati istituiti un Tavolo di monitoraggio al fine di coordinare le azioni delle diverse istituzioni coinvolte nel procedimento e un Comitato di coordinamento del dibattito pubblico in base ad una convenzione siglata tra le parti prima dell’avvio della procedura.

Sono emersi, pertanto, dai due dibattiti pubblici svolti, figure nuove non previste dalla legge regionale.

Da ultimo, risulta avviato un terzo dibattito pubblico in merito alla realizzazione di un nuovo ponte sul fiume Arno deliberato dall’Autorità il 12 giugno 2018, in corso di svolgimento, di cui al momento risulta unicamente nominato il responsabile.

7.2 La legge regionale Puglia e la sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 2018

Come si è anticipato, un’ulteriore e recente introduzione del dibattito pubblico si è avuta con la legge regionale della Puglia n. 28/2017.

In particolare, all’interno del capo III, rubricato “*Dibattito pubblico e altri strumenti di partecipazione*”, è contenuto l’art. 7 che disciplina il dibattito pubblico per le grandi opere e prevede che esso rappresenti uno “*strumento di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica.*” È una disciplina che si affianca a quella introdotta a livello statale e disciplina alcuni elementi, di interessante trattazione, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale di cui si dirà a breve.

In relazione all’ambito di applicazione, vengono inserite alcune ipotesi obbligatorie di avvio della procedura oltre a quanto previsto dalla disciplina statale. In particolare, ciò è previsto, analogamente alla disciplina della regione Toscana, per le opere di iniziativa pubblica e per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali relative ad investimenti

complessivi superiori a euro 50 milioni. L'avvio della procedura è inoltre previsto per le opere pubbliche e private che comportano investimenti fino a 50 milioni di euro e che presentino rilevanti profili di interesse regionale. È facoltà invece della Giunta regionale la possibilità di utilizzare l'istituto del dibattito pubblico per le opere che comportano investimenti tra i 10 milioni e i 50 milioni e che presentino profili di rilevante interesse regionale.

In relazione al profilo soggettivo, il dibattito pubblico risulta aperto non solo a tutti i soggetti regolarmente residenti nel territorio interessato, ma anche alle associazioni, imprese e altre organizzazioni sociali che abbiano interesse al territorio e all'oggetto interessato dal dibattito pubblico, nonché attribuisce al responsabile del procedimento la facoltà di individuare altri soggetti che per determinati motivi possano essere interessati all'oggetto del processo in quanto destinatari degli effetti della decisione pubblica²⁶⁵. Tale ultima possibilità rappresenta sicuramente un elemento innovativo nell'ottica di ampliare la partecipazione al procedimento.

Ancora, risulta interessante il fatto che la normativa prevede un "Ufficio della partecipazione", che permette il coordinamento tra le strutture regionali interessate a partecipare e a cui spettano anche compiti di gestione della procedura.

Inoltre, l'art. 7, comma 9, prevede in capo al responsabile del procedimento la possibilità di sospendere l'adozione di atti di competenza regionale connessi al progetto del dibattito pubblico nei limiti in cui tale adozione possa anticipare o pregiudicarne l'esito. Infine, in relazione agli esiti del dibattito pubblico, il titolare dell'opera sottoposta alla procedura deve dichiarare se intenderà rinunciare all'opera, proporre modifiche oppure confermare il progetto originario. Analogamente a quanto previsto per la disciplina nazionale, l'esito del dibattito pubblico non è vincolante per l'amministrazione che ha proposto l'opera.

²⁶⁵ L'articolo 3, comma 1, richiamato dall'art. 7, comma 2, afferma che "per titolari del diritto di partecipazione si intendono coloro che possono intervenire nei processi partecipativi, ossia i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, nonché le associazioni, le imprese, le organizzazioni e le altre formazioni sociali, le quali hanno interesse al territorio o all'oggetto interessato dal processo partecipativo o, comunque, quei soggetti che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 4, ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo, come le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo in quanto su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche".

Come si è anticipato, la legge regionale Puglia è stata oggetto di una sentenza della Corte costituzionale che per la prima volta si è occupata di un ricorso avente ad oggetto l'istituto del dibattito pubblico.

Infatti, con la sentenza n. 235, pubblicata il 14 dicembre 2018, la Corte si è pronunciata nel giudizio avente ad oggetto alcune disposizioni della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28, e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5 e del comma 2 del medesimo articolo²⁶⁶, nella parte in cui era previsto che il dibattito pubblico regionale si applicasse anche alle opere pubbliche nazionali. La Corte ha poi dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 7, comma 12²⁶⁷.

Procedendo con ordine ad analizzare la pronuncia della Consulta, occorre evidenziare che la Presidenza del Consiglio innanzitutto ha impugnato le disposizioni per violazione dell'art. 117 Cost. secondo comma, lettera m). A parere del ricorrente, infatti, la normativa che la Regione ha formulato per introdurre strumenti di partecipazione alle decisioni pubbliche in riferimento alla realizzazione di opere di competenza statale viola la disposizione costituzionale in quanto invade la competenza legislativa esclusiva che spetta allo Stato per la determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e politici. Ancora, la Corte ha ritenuto la normativa in oggetto non rispettosa del terzo comma dell'art. 117 Cost., per la violazione, nella materia di legislazione concorrente, dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, dettati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239²⁶⁸. Il ricorrente ha evidenziato che la norma regionale ha ecceduto dalle proprie competenze, in

²⁶⁶ Ai sensi dell'art. 7, comma 2, *“la procedura del dibattito pubblico, tesa al confronto pubblico e alla informazione di tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, è disposta, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per: a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale”*; ai sensi dell'art. 7, 5o comma, *“Il dibattito pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata a esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione; g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi”*.

²⁶⁷ P. MARSOCCI, *Incostituzionale il «dibattito pubblico» della (sola) Puglia, se avviato su opere di carattere nazionale*, in *Giur. Cost.*, 6/2018, p. 2691B ss.

²⁶⁸ *“Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”*.

particolare per le opere di trivellazioni a mare per la ricerca e la produzione di idrocarburi, caso che rientra nell'ambito di competenza statale, come ribadito dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 39 del 2017²⁶⁹.

Nel ricorso viene infatti impugnato il comma 5 dell'art. 7 della legge regionale, in base al quale il dibattito pubblico *“si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata ad esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione; g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi”*. Secondo il ricorrente tale disposto, in particolare nelle lettere b), c) e soprattutto g), viola l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, come si diceva, non rispetta i principi fondamentali stabiliti dalla legge sul riordino del settore energetico.

Il ricorso infine impugna il comma 12 del suddetto art. 7, il quale stabilisce che al termine del dibattito pubblico *“il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito: a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre le modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico”*.

Infine, il ricorrente ritiene che le tre disposizioni sopra menzionate violino oltre l'art. 117 Cost., per i motivi sopra menzionati, anche gli artt. 97 e 118 Cost. in quanto non rispettano il principio di buon andamento dell'amministrazione perché determinano un allungamento degli oneri procedurali e dei tempi.

La Regione, costituendosi in giudizio, ha affermato che la corretta lettura degli articoli oggetto di ricorso condurrebbe ad escludere l'invasione delle competenze dello Stato. Secondo la regione Puglia, infatti, la disciplina del dibattito pubblico non risulterebbe aggravare il procedimento statale, ma sarebbe volta ad implementare la partecipazione nei processi decisionali regionali²⁷⁰. Inoltre, la Regione ha ritenuto che la propria legge non contrasti con le

²⁶⁹ Sentenza della Corte Costituzionale, deposita il 24.2.2017, avente ad oggetto una questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 in riferimento ai principi fondamentali in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, contenuti nella legge 23 agosto 2004, n. 239.

²⁷⁰ Punto 3 del “Ritenuto in fatto” che riassume i contenuti della memoria presentata dalla Regione Puglia il 23 ottobre 2017.

disposizioni costituzionali sopra menzionate in quanto si presenta “*come uno strumento di democrazia partecipativa per dare voce alle peculiarità territoriali, anche al fine di prevenire i conflitti e convogliare all’interno del circuito democratico i dissensi extraistituzionali che in svariate ipotesi hanno pesantemente interferito con la realizzazione di opere di interesse nazionale*”²⁷¹.

7.3 La duplice decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale interviene con una duplice decisione, di incostituzionalità riguardo ai commi 2 e 5 dell’art. 7 della l. r. Puglia n. 28/2017 e di infondatezza relativamente al comma 12 del medesimo articolo²⁷².

La declaratoria di illegittimità costituzionale cade, dunque, sul combinato disposto del comma 5 con il comma 2, dell’art. 7 della l. reg. n. 28 del 2017, nella parte in cui quest’ultimo prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali.

Si tratta dunque di un’incostituzionalità parziale in relazione al comma 2 e totale del comma 5 che elenca le tipologie di opere nazionali alle quali fa riferimento il comma 2. In relazioni ai parametri costituzionali invocati dal ricorrente per censurare le disposizioni in oggetto la Consulta si basa soltanto sugli artt. 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione mentre dichiara assorbita la censura di violazione degli altri due parametri, cioè il secondo comma, lett. m), dell’art. 117 Cost. e il terzo comma del medesimo articolo, che risultano le norme su cui invece il ricorrente aveva maggiormente argomentato.

In relazione all’art. 118 Cost., la Corte ha affermato che le disposizioni censurate contrastano con tale parametro costituzionale, in quanto si basano sul presupposto erroneo che la Regione possa indire e disciplinare il dibattito pubblico in relazione agli atti di sua emanazione destinati a confluire in un procedimento statale in riferimento ad opere di interesse nazionale. In realtà, rientrando tali atti nel procedimento amministrativo nazionale di realizzazione di opere pubbliche, il dibattito pubblico può essere regolato solo dall’art. 22 D.lgs. n. 50/2016 e disciplinato dal d.P.C.M. n. 76/2018 di cui vengono citati ampi

²⁷¹ Punto 5 del Ritenuto in fatto che riassume i contenuti della memoria presentata dalla Regione Puglia il 18 settembre 2018.

²⁷² Per un commento sulla sentenza in oggetto si veda P. VIPIANA, *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale. Commento alla sent. Corte cost. 235 / 2018*, in *Le regioni*, 2019, p. 264 e ss.

passaggi, trattandosi “di una disciplina esaustiva dell’istituto alla cui stregua [...] è da escludere che soggetti diversi da quelli individuati possano prendere l’iniziativa”.

La decisione della Corte risulta sul punto condivisibile in quanto gli interessi delle collettività locali toccati dalla realizzazione di un’opera sono presi in considerazione dalla normativa nazionale. Come vedremo, infatti, il regolamento attuativo tutela tali interessi prevedendo che il dibattito pubblico possa essere chiesto anche dai soggetti rappresentativi delle collettività locali.²⁷³

Di qui l’incostituzionalità delle norme regionali impugnate per violazione dell’art. 118, comma 1, Cost., in quanto interferenti con il parallelo dibattito pubblico statale.

Inoltre, la Consulta ritiene violato il principio del buon andamento, di cui all’art. 97 Cost., in quanto il dibattito disciplinato dalla legge regionale della Puglia si traduce in una duplicazione del dibattito pubblico nazionale comportando, come sostenuto dal ricorrente, un aggravio del procedimento con un aumento dei tempi di conclusione a fronte delle necessità, ricercate dal legislatore nazionale, di un equilibrio tra la partecipazione dei cittadini e quella dell’efficienza del procedimento amministrativo²⁷⁴.

L’argomentazione condotta dalla Corte in merito al parametro di cui all’art. 97 Cost. è importante perché affronta l’istituto del dibattito pubblico definendolo “una fondamentale tappa 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 proponente l’opera e i soggetti, pubblici o privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti”²⁷⁵.

Per quanto riguarda invece la censura riferita al comma 12, disciplinante le opzioni che al termine del dibattito pubblico si presentano al responsabile dell’opera su cui esso si è svolto e in base al quale egli può dichiarare pubblicamente se intende rinunciare all’opera, presentare formulazioni

²⁷³ In base all’art. 3, comma 3, d.P.C.M. n. 76/2018 contemplante il dibattito pubblico facoltativo, l’indizione di quest’ultimo può essere chiesta, fra l’altro (lettere b, c, d): da un Consiglio regionale o dal Consiglio di una Provincia o di una Città metropolitana o di un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall’intervento da realizzare; da uno o più Consigli comunali o di Unioni di Comuni territorialmente interessati, se rappresentativi in totale di almeno 100.000 abitanti; da almeno 50.000 cittadini aventi l’elettorato attivo nei territori in cui dovrebbe venire effettuato l’intervento.

²⁷⁴ P. PATRITO, *Opere pubbliche e società civile: il dibattito pubblico*, in *Giur. It.*, 2019, p. 1611.

²⁷⁵ Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

alternative, proporre modifiche o confermare il progetto, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità.

La Consulta ha riconosciuto che l'interpretazione della disposizione non può che riferirsi alla possibilità che la Regione, accogliendo gli esiti del dibattito, rinunci all'opera, solo nei casi in cui sia l'ente stesso il titolare o responsabile della sua realizzazione. Tale norma, infatti, si applicherebbe solo alle procedure relative alle opere pubbliche regionali e non si applicherebbe ai casi in cui la regione debba esprimersi nell'ambito del dibattito pubblico relativo ad un'opera statale.

Da ultimo si può quindi evidenziare come la sentenza in oggetto non incida ampiamente sulla disciplina regionale impugnata, e come, anzi, l'importanza della decisione si leghi al fatto che essa ha rappresentato il primo momento in cui la Corte costituzionale si è occupata della disciplina del dibattito pubblico, sottolineandone l'importanza ed evidenziando come il legislatore regionale non possa interferire nello svolgimento del dibattito pubblico statale.

Non sono, dunque, in discussione l'introduzione dell'istituto e il suo valore, ma l'uso inappropriato o scorretto da parte delle istituzioni che ne disciplinano il funzionamento.

Da ultimo, si deve sottolineare che, come è stato precedentemente analizzato, la legge regionale Toscana n. 46/2013 contiene due disposizioni pressoché identiche, ossia i commi 1 e 5 dell'art. 8, a quelle censurate dalla Corte costituzionale relative alla regione Puglia. Sul punto potrebbe prospettarsi una violazione dell'art. 3 Cost. in ragione del fatto che le disposizioni della Regione Toscana non vengono toccate da tale decisione della Corte. Tuttavia, è evidente che la differenza risulta semplicemente legata al fatto che le disposizioni della legge regionale n. 46/2013 non siano ancora state sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale²⁷⁶.

Se ciò dovesse avvenire, non sarebbe ovviamente possibile impugnare tali disposizioni tramite un giudizio in via principale, di cui sarebbe scaduto il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge ex art. 125 Cost., ma risulterebbe unicamente attivabile un procedimento in via incidentale o l'ipotesi di autorimessione della questione da parte della stessa Corte costituzionale. Tale

²⁷⁶ M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni 2017*, p. 872 ss.

strada sarebbe forse stata quella auspicabile anche nel giudizio che ha condotto alla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni regionali pugliesi.

8. La disciplina del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano

In linea con quanto prescritto dal Codice dei contratti pubblici, sullo schema di regolamento²⁷⁷ del d.P.C.M sono stati acquisiti il parere della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali, quello del Consiglio di Stato²⁷⁸ e quello della commissione competente della Camera dei deputati²⁷⁹.

Il d.P.C.M. n. 76/2018 ha previsto inoltre che, entro due anni dall'entrata in vigore, potranno essere adottate, seguendo la procedura indicata dall'art. 22, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, alcune norme integrative e correttive della disciplina del dibattito pubblico. Tale indicazione è prevista in ragione del fatto che è stato introdotto nel nostro ordinamento un istituto non esistente a livello nazionale e si lega pertanto alla necessità di apportare eventuali modifiche rispetto alla sua prima disciplina²⁸⁰.

Il regolamento sul dibattito pubblico, pur non citando gli istituti contenuti nelle leggi regionali e nella normativa francese, dispone, su alcuni aspetti, in maniera analoga ad essi introducendo, tra l'altro, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico che richiama nel nome la corrispondente Autorità francese, ma che si configura, come vedremo, diversamente.

Volendo brevemente dare conto della procedura di dibattito è necessario innanzitutto individuarne l'oggetto e gli attori.

²⁷⁷ Lo schema di decreto, corredato dei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, è consultabile sul sito *www.camera.it*. Su tale sito è leggibile anche il parere della commissione competente della Camera dei deputati.

²⁷⁸ La Commissione speciale del Consiglio di Stato ha dato “*un giudizio di massima positivo alla disciplina dell'istituto del dibattito pubblico*” poiché lo schema di d.P.C.M. ha “*raggiunto un temperamento tra l'esigenza di non allungare troppo i tempi di realizzazione delle grandi opere infrastrutturali... e quella di dare effettività al coinvolgimento dei cittadini, dei portatori di interessi e delle amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera. Questi ultimi... consentono al proponente di... scegliere se realizzare l'opera e quali modifiche apportare al progetto originale, con la conseguenza non solo di ottimizzare il progetto ma anche di diminuire il possibile contenzioso*”.

²⁷⁹ D. ANSELMI, *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, in *www.sipotra.it*, 2017; A. BONOMO, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in G. GAROFALO, *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, I, 2017, p. 196.

²⁸⁰ P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, op. cit., p. 18.

L'art. 3, comma 1, del d.P.C.M. prevede che il dibattito pubblico debba essere indetto per le opere di cui all'Allegato 1 dello stesso regolamento, riconducibili a diverse tipologie e settori. Inoltre, per ogni opera vengono individuate determinate soglie dimensionali in ragione della dimensione o ampiezza dell'opera e al rispettivo valore economico.

I soggetti coinvolti nella procedura sono l'Amministrazione aggiudicatrice, la Commissione nazionale e il Coordinatore del dibattito oltre, ovviamente, ai partecipanti interessati dalla realizzazione dell'opera.

In base a quanto disposto dall'art. 5 del d.P.C.M. in oggetto, l'amministrazione aggiudicatrice individua il soggetto titolare del potere di indire il dibattito pubblico e trasmette alla Commissione una comunicazione allegando il progetto di fattibilità delle alternative progettuali contenente l'intenzione di avviare la procedura, la descrizione degli obiettivi e le caratteristiche del progetto. Inoltre, la stessa comunicazione deve indicare uno o più soggetti che rappresentino la stazione appaltante in tutte le fasi del dibattito.

Il comma 4 del medesimo articolo prevede l'onere di una seconda comunicazione in capo all'amministrazione procedente. Essa deve informare la Commissione nazionale e gli enti pubblici territoriali interessati dell'indizione del dibattito in modo che essi possano darne pubblicità sui rispettivi siti istituzionali.

Il dibattito ha una durata di quattro mesi decorrenti dalla pubblicazione del dossier di progetto dell'opera sul sito dell'amministrazione proponente. Il dossier di progetto considera come documento tecnico di riferimento il Progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera. Ai sensi dell'articolo 23 del Codice dei contratti pubblici, *“il Progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire”*. Risulta tuttavia previsto che il termine possa essere prorogato di due mesi, in caso di comprovata necessità, da parte del titolare del potere di indizione e su proposta del coordinatore.

Definite le fasi dell'indizione e della pubblicazione, il d.P.C.M. prevede che sia il coordinatore a gestire le modalità di attuazione della procedura.

All'esito del dibattito pubblico l'Amministrazione può decidere o di rinunciare alla realizzazione dell'opera, di realizzarla in base al progetto originario oppure di realizzare una differente infrastruttura in base agli elementi emersi dal dibattito.

8.1. *La Commissione nazionale per il dibattito pubblico ricalca il modello della Commission nationale du débat public francese?*

Anche il nostro legislatore, al pari di quello francese, ha introdotto all'interno della procedura di dibattito pubblico la figura della Commissione nazionale per il dibattito pubblico. Tuttavia, è necessario ricostruirne la struttura e il ruolo per comprendere se effettivamente si possa parlare di “modello” francese.

L'art. 22, comma 2, del Codice ha infatti previsto che venisse istituita un'apposita commissione con il compito di *raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata*. Così ha fatto il d.P.C.M. istituendo la Commissione nazionale per il dibattito pubblico che prevede un'identica denominazione rispetto alla Commissione francese²⁸¹ pur essendo, come si è detto, diversamente inquadrata.

In primo luogo, il Codice dei contratti ha rimesso la regolamentazione della Commissione e delle sue funzioni al successivo d.P.C.M., destando già qualche perplessità la scelta di affidare tale disciplina al Governo.

La Commissione è un organo collegiale incardinato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e la sua composizione, come si dirà a breve, prevede una predominanza del potere di nomina del Governo.²⁸² Questo a differenza della disciplina francese dove, come si è avuto modo di evidenziare, la *Commission nationale du débat public* risulta qualificata come autorità indipendente, ed è lo stesso Codice dell'ambiente francese²⁸³ a stabilirne la composizione, ispirandosi a principi di maggior trasparenza e neutralità.

La sua istituzione è avvenuta con estremo ritardo. Infatti, solo con il recente decreto del MIT del 30 dicembre 2020 n. 627 viene data attuazione all'articolo 22, comma 2, del Codice e all'art. 4 del d.P.C.M. 76/2018, nel quale si prevede che il MIT dovesse emanare il decreto attuativo entro quindici giorni dall'entrata in vigore del decreto presidenziale.

In particolare, la Commissione nazionale risulta così composta: due rappresentanti, di cui uno con funzioni di Presidente, designati dal Ministro delle

²⁸¹ M. TIMO, *Gli “attori” del dibattito pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 306 e ss.

²⁸² Ai sensi dell'art. 4 d.P.C.M. n. 76/2018 i commissari sono quindici, svolgono il loro incarico per un periodo di cinque anni a titolo gratuito e sono rinnovabili una sola volta.

²⁸³ Art. L. 121-3.

infrastrutture e dei trasporti; tre rappresentanti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri; cinque rappresentanti ciascuno designato, rispettivamente, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute; cinque rappresentanti nominati dalla Conferenza unificata, di cui due in rappresentanza delle regioni, uno dall'Unione delle Province d'Italia (UPI) e due dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

Paragonando la composizione della CNDP francese alla Commissione nazionale si può evidenziare come il nostro ordinamento non preveda la nomina di soggetti appartenenti ad associazioni ambientali o dei consumatori vicine alla realtà cittadine e come la quasi totalità dei commissari siano nominati da soggetti espressione del potere esecutivo. Già questi primi aspetti possono rappresentare un elemento di sfiducia per i soggetti interessati che verrebbero garantiti, durante la procedura di dibattito pubblico, da un organo rispetto al quale non si sentono rappresentati. I cittadini potrebbero infatti essere indotti a ritenere che tale soggetto risponda unicamente agli interessi della pubblica amministrazione proponente.

Inoltre, nella Commissione mancano anche figure qualificate rispetto alla gestione di procedure di consultazione pubblica come invece previsto dalla normativa francese dove, ad esempio, uno dei commissari della CNDP deve aver precedentemente svolto il ruolo di commissario d'inchiesta pubblica. Anche in questo caso si ritiene che l'importante passo del legislatore, determinato dall'aver introdotto uno strumento di consultazione sociale, dovrebbe essere anche accompagnato dalla disciplina di un organo composto da soggetti che dimostrino di avere competenze ed esperienze pregresse in materia, al fine di poter condurre al meglio la procedura di dibattito pubblico.

Un'ulteriore differenza si può ancora riscontrare nella mancanza di commissari appartenenti al potere giudiziario così come previsto, e precedentemente descritto, nel sistema francese. Anche questo aspetto può essere oggetto di critica. In primo luogo, perché i giudici potrebbero essere soggetti già formati negli ambiti su cui poi la Commissione andrà ad operare. Ancora, i giudici si presenterebbero all'interno della Commissione come soggetti indipendenti a differenza dei commissari nominati dai diversi Ministri garantendo così sia una

maggior autonomia della Commissione rispetto al committente pubblico sia un maggior senso di fiducia dei soggetti partecipanti.

Infatti, la maggiore differenza tra i due sistemi si riscontra nella non indipendenza della Commissione rispetto al Governo come risulta alla luce del suo inquadramento all'interno del MIT e dagli ambienti governativi e amministrativi da cui provengono i soggetti nominati come commissari. Ancora mancano tutte le garanzie di indipendenza organizzative che si è avuto modo di riscontrare nella *Commission* francese. Pare evidente, pertanto, l'impossibilità di inquadrare la Commissione nazionale quale autorità amministrativa indipendente.

Tutte le AAI sono infatti caratterizzate, come noto, da un elevato grado di *expertise* tecnica e dalla necessaria indipendenza sia dall'indirizzo politico²⁸⁴ sia dai soggetti coinvolti nei relativi settori di intervento. Questo all'evidente fine di garantire una neutralità²⁸⁵ rispetto agli interessi coinvolti nei diversi settori in cui risulta appunto necessario un alto tasso di tecnicità oggettiva per evitare che le parti deboli possano risultare in qualche modo svantaggiate. Non potendo l'elevata *expertise* tecnica conciliarsi con il condizionamento del ciclo politico, caratterizzato da brevità e incertezza, pare evidente che questa sia una delle ragioni della loro indipendenza²⁸⁶.

A tal proposito si deve evidenziare che il legislatore nazionale si è discostato anche dalla normativa della regione Toscana che ha compiuto scelte più vicine alla disciplina francese. Infatti, l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 46/2013 istituisce *l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione* affermando che essa è un organo indipendente e dura in carica cinque anni. In merito alla procedura di nomina dell'Autorità è ulteriormente previsto che ai singoli componenti si applichino i requisiti di ineleggibilità, incompatibilità e conflitti di interesse, nonché le limitazioni per l'esercizio degli incarichi stabiliti dalla legge. Come ulteriore strumento di trasparenza è inoltre previsto che nei *“processi partecipativi inerenti a questioni di governo del territorio, il Garante regionale della*

²⁸⁴ A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, 2018, pp. 44-51, nel quale l'autore individua nelle autorità amministrative indipendenti *“l'espressione più matura della distinzione (rectius, separazione) tra politica e amministrazione”*.

²⁸⁵ Sulla neutralità delle Autorità Indipendenti si veda, M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive*, op. cit., p. 85 ss.

²⁸⁶ M. D'ALBERTI, *Il valore dell'indipendenza*, in M. D'ALBERTI, A. PAJNO, op. cit., p. 11 ss.

comunicazione (...) ha diritto di partecipare alle sedute dell’Autorità ed esprime parere sugli atti adottati da quest’ultima”.

Le differenze tra i due sistemi sembrerebbero essere giustificate dal fatto che la Commissione non abbia compiti operativi concreti, ma si limiti a monitorare lo svolgimento della procedura di dibattito pubblico, a proporre raccomandazioni di carattere generale, a garantire forme di pubblicità e di divulgazione idonee. Tuttavia, ugualmente alla CNDP è prevista la redazione da parte della Commissione di una relazione biennale sull’attività di monitoraggio indirizzata a Governo e Parlamento²⁸⁷. Anche rispetto a tale ultimo aspetto si rileverebbe pertanto importante prevedere che la Commissione sia un soggetto indipendente dagli indirizzi politici-governativi dell’ordinamento.

Andando maggiormente nel dettaglio rispetto alle funzioni attribuite alla Commissione, il d.P.C.M. assegna alla stessa un ruolo di garanzia sullo svolgimento della procedura in relazione soprattutto alla partecipazione dei cittadini e all’informazione assicurata agli stessi. Tale funzione viene perseguita dalla Commissione anche attraverso la pubblicazione su apposita sezione del sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti delle determinazioni adottate per il funzionamento della Commissione, delle modalità di procedura del dibattito pubblico, dei pareri resi, della documentazione tecnica riguardante l’intervento oggetto del dibattito pubblico, nonché dei risultati delle consultazioni in corso o concluse²⁸⁸.

Inoltre, dato che i progetti delle opere sottoposte a dibattito pubblico si dispiegano su più livelli territoriali, le attività di informazione e di monitoraggio devono essere organizzate con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell’opera, che segnalano alla Commissione eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e collaborano con la Commissione al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali. Tale previsione risulta fondamentale dato che sono spesso gli enti locali ad essere contrari e ad alimentare le proteste, come si può ricavare anche dalla vicenda della linea ferroviaria ad alta velocità Torino – Lione, c.d. linea TAV²⁸⁹.

²⁸⁷ Art. 4, comma 6, d.P.C.M. n. 76/2018.

²⁸⁸ Art. 4, comma 6, lett. c), d.P.C.M. n. 76/2018.

²⁸⁹ L. BOBBIO, *Discutibile e indiscussa. L’Alta Velocità alla prova della democrazia*, in *il Mulino*, 2006, p. 124 ss.

Gli esiti dell'attività di monitoraggio confluiscono, come detto, in una relazione biennale che evidenzia le criticità emerse nel corso delle procedure di dibattito svolte, suggerendo inoltre soluzioni finalizzate ad eliminare eventuali squilibri nella partecipazione, nonché a promuovere forme di contraddittorio quali momenti di interazione costruttiva.

Ancora, per le attività istruttorie nel caso di opere di interesse nazionale o sovraregionale, la Commissione si avvale del supporto delle strutture dell'amministrazione centrale competente nella materia oggetto dell'intervento. È comunque previsto che il personale coinvolto mantenga la dipendenza funzionale dall'amministrazione di appartenenza. Nel caso di opere di interesse regionale, la Commissione si avvale invece del supporto tecnico e amministrativo degli uffici regionali individuati in relazione allo specifico oggetto della procedura di dibattito pubblico.

Concludendo si può affermare che non risulta possibile ravvisare nella Commissione nazionale quel ruolo di soggetto terzo ed indipendente che si ritrova nel modello francese. Pertanto, non sembrerebbe corretto parlare di "modello" rispetto al quale il nostro legislatore ha ricalcato la Commissione italiana. Sul punto è necessario aggiungere che il legislatore ben poteva compiere scelte simili alla stessa disciplina della Regione Toscana che, come visto, ha invece previsto l'istituzione di un organo che offrisse garanzie di indipendenza e terzietà. La scelta del legislatore nazionale non pare pertanto giustificata da ragioni che possono avere ad oggetto la diversità dei due sistemi.

8.2. Il ruolo del coordinatore del dibattito pubblico

Allo stesso modo, anche il coordinatore della procedura di dibattito pubblico, incaricato di cooperare "*con responsabilità e autonomia professionale*" con la stazione appaltante, non pare offrire queste garanzie.

Il coordinatore del dibattito pubblico non è stato menzionato né dalla legge delega né dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici. Ai sensi dell'art. 6 del d.P.C.M. attuativo, l'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore si avvale della collaborazione di tale soggetto per la gestione del dibattito pubblico.

In merito ai requisiti di idoneità, il coordinatore del dibattito pubblico viene designato "*tra soggetti di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi*

partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica”

In relazione, invece, alle modalità di individuazione del coordinatore la normativa prevede che egli sia indicato dal Ministero competente per materia tra i suoi dirigenti. Se, invece l'amministrazione proponente dovesse essere un Ministero, il coordinatore è scelto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra i dirigenti delle pubbliche amministrazioni estranei al Ministero interessato. Rappresenta, infine, una scelta residuale quella di procedere attraverso un appalto di servizi regolamentato dal Codice dei contratti pubblici, alla quale si ricorre nel caso di assenza di dirigenti pubblici in possesso dei requisiti di comprovata esperienza e competenza richiesti dalla legge.

Sul punto, si deve evidenziare che lo schema di decreto che è stato sottoposto al Consiglio di Stato stabiliva che, nel caso in cui le attività demandate al coordinatore del dibattito pubblico si configurassero come appalto di servizi, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore dovesse individuare il coordinatore sulla base del Codice dei contratti pubblici²⁹⁰. Il Consiglio di Stato, tuttavia, al fine di garantire l'imparzialità del coordinatore del dibattito pubblico, ha ritenuto invece necessario che il compito venisse svolto da un soggetto esterno rispetto all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, ma comunque appartenente allo Stato-apparato e tenuto al rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost. Ciò in quanto le funzioni che il coordinatore esercita *“incidono direttamente sui bisogni e le aspettative dei cittadini e delle istituzioni interessate, coinvolgendo margini di valutazione e di apprezzamento che esulano da un semplice incarico tecnico professionale”*²⁹¹.

Quale strumento a garanzia dell'imparzialità del coordinatore la normativa prevede che non possono assumere l'incarico di coordinatore del dibattito pubblico i soggetti residenti o domiciliati nel territorio di una Provincia o di una Città metropolitana ove la stessa opera risulta localizzata.

In relazione alle funzioni svolte il coordinatore, in base all'art. 6, comma 6, è incaricato della progettazione del dibattito pubblico mediante l'elaborazione,

²⁹⁰ V. MOLASCHI, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, op. cit., p. 396.

²⁹¹ Cons. Stato, 12 febbraio 2018, n. 359, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Secondo il Consiglio di Stato questo sarebbe in linea con gli indirizzi del legislatore volti ad evitare il conflitto di interessi sia in via generale (articolo 6 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241) sia in settori particolari (ad esempio, art. 42 del codice dei contratti pubblici).

entro un mese dal conferimento del suo incarico, di un documento di progetto del dibattito pubblico, nel quale stabilisce “*i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico*”.

È evidente che compito del coordinatore risulta essere quello di favorire la partecipazione dei cittadini al procedimento e a tal fine viene ulteriormente previsto che egli possa chiedere integrazioni al dossier di progetto elaborato dall'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 7, comma 1. Sempre a tal fine la lettera c) del menzionato art. 6 prevede che il coordinatore debba adoperarsi per far emergere tutte le differenti posizioni in gioco evitando che rimangano soggetti inascoltati. Esigenze di trasparenza, sempre connesse alla figura del coordinatore, impongono che sia tale figura a prevedere le modalità con le quali attuare questa comunicazione e informazione al pubblico anche attraverso l'aggiornamento del sito internet del dibattito pubblico e la sollecitazione dell'amministrazione aggiudicatrice al rispetto dei tempi della procedura.

Infine, rientra nelle funzioni assegnate al coordinatore la redazione della relazione conclusiva prevista dall'art. 9, comma 1²⁹², sulla base della quale la stazione appaltante dovrà stilare il dossier conclusivo.

In merito, risulta importante evidenziare che, ai sensi dell'art. 9, comma 3, è previsto che la relazione conclusiva del coordinatore del dibattito pubblico sia allegata al dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice e ne costituisca parte integrante. Pare evidente la finalità del legislatore di voler evitare che il dossier conclusivo si formi esclusivamente in base alle risultanze dell'Amministrazione rischiando così di far unicamente emergere l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera. In merito è utile ricordare che nella disciplina francese è in realtà il presidente della CNDP a redigere il rendiconto della procedura di dibattito che viene poi trasmesso al proponente.

²⁹² “*Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui all'articolo 5, comma 2, il coordinatore del dibattito pubblico presenta all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, nonché alla Commissione di cui all'articolo 4, una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura che contiene: a) la descrizione delle attività svolte nel corso del dibattito pubblico, comprensiva delle indicazioni circa il numero degli incontri e dei partecipanti, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet del dibattito pubblico; b) la sintesi dei temi, in modo imparziale, trasparente e oggettivo, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito; c) la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione nel dossier conclusivo, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d).*”

Nell'ordinamento italiano, quindi, la gestione dell'intero procedimento è rimessa, in base a quanto previsto dal d.P.C.M. attuativo, a un coordinatore del dibattito che, pur in presenza di meccanismi a conferma della sua imparzialità, non sembra offrire reali garanzie di terzietà e indipendenza su modello della CNDP francese, assomigliando piuttosto ad un soggetto ausiliario dell'amministrazione proponente. Criticabile è inoltre la scelta di affidare la gestione della procedura ad una figura monocratica rispetto ad un organo collegiale che, come la CNDP, potrebbe rappresentare meglio la pluralità degli interessi coinvolti²⁹³.

Un'ultima nota si può rilevare nella facoltà attribuita al coordinatore di segnalare eventuali anomalie della procedura alla Commissione nazionale. Anche in questa ipotesi non si rinviene un corrispondente potere sanzionatorio della Commissione nei confronti dell'operato dell'Amministrazione aggiudicatrice. In merito, il legislatore, come da alcuni segnalato in dottrina²⁹⁴, avrebbe potuto incardinare la Commissione presso l'ANAC, coordinandone la disciplina con l'art. 213 del Codice dei contratti.

8.3. Le recenti modifiche legislative in materia di dibattito pubblico

L'interesse per la presente ricerca si evince anche dal fatto che il legislatore è nuovamente intervenuto sull'istituto del dibattito pubblico con alcune recenti modifiche.

In primo luogo, la Legge 11 settembre 2020, n. 120, rubricata "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali*", c.d. Decreto Semplificazioni, ha introdotto la possibilità di derogare la procedura del dibattito pubblico in specifiche ipotesi, per far fronte all'emergenza sanitaria COVID-19. In particolare, l'art. 8, comma 6 bis, dispone che, sino al 31 dicembre 2023, le Regioni possano autorizzare la deroga alla procedura del dibattito pubblico, su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici e previo parere favorevole della maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali interessate.

²⁹³ C. LOMBARDI, A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa*, in *amministrazioneincammino.it*, luglio 2018.

²⁹⁴ M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, 2019, p. 1188 ss., in part. p. 1206.

Tale modifica legislativa è stata previsto allo scopo di accelerare l'iter autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città o sull'assetto del territorio, quando queste siano dotate di particolare interesse pubblico e di rilevanza sociale. Viene concesso alle amministrazioni aggiudicatrici, pertanto, di procedere direttamente agli studi di prefattibilità tecnico-economica nonché alle successive fasi progettuali, nel rispetto delle disposizioni del d.l. 18 aprile 2016, n. 50.

Tale intervento normativo, in realtà, riferendosi a tutte le opere "*di interesse pubblico e di rilevanza sociale*", pare introdurre una deroga di cui non si comprende pienamente la *ratio*, in quanto sarebbe stata giustificata eventualmente qualora riferita ad interventi connessi all'emergenza sanitaria, rischiando, ove invece generalizzata, di sminuire la portata di tale istituto.

Inoltre, l'intervento legislativo in oggetto pare limitare, ancor prima che ciò possa verificarsi, l'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico, quasi ritenendolo responsabile del rallentamento dei procedimenti di progettazione e realizzazione infrastrutturali, quando la durata complessiva prevista per lo stesso è, come visto, di soli quattro mesi, solo eventualmente prorogabili

Da ultimo, invece, il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n.108, recante "*Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", ha previsto all'art. 44 alcune semplificazioni procedurali in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, applicabili esclusivamente agli interventi indicati nell'Allegato IV del medesimo testo normativo.

Tra i dieci progetti infrastrutturali indicati nell'allegato appare interessante menzionare la diga foranea di Genova, la quale rappresenta la prima applicazione concreta del procedimento nazionale di dibattito pubblico²⁹⁵.

Per i medesimi interventi indicati nell'Allegato IV, inoltre, l'art. 46 del medesimo ha introdotto, per i soli casi di dibattito pubblico obbligatorio, alcune

²⁹⁵ Le altre opere indicate riguardano: la realizzazione asse ferroviario Palermo-Catania-Messina; il potenziamento linea ferroviaria Verona - Brennero; la realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria; la realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto; la realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara; il potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara; la realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro (Campania); la messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio) e gli interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto Adriagateway).

modifiche all'istituto. In particolare, è stato previsto che il dibattito deve avere una durata massima di quarantacinque giorni e che tutti gli altri termini previsti nel DPCM n. 76 del 2018 siano ridotti della metà. Per quanto riguarda, invece, le opere che non rientrano in tale campo di applicazione, si applica il procedimento ordinario, secondo le disposizioni di cui al DPCM n. 76 del 2018.

Gli artt. 44 e 46 del d.l. n. 77/2021 prevedono, quindi, che nei casi di obbligatorietà del dibattito pubblico, come specificato dalla Raccomandazione n. 2 della Commissione nazionale per il dibattito pubblico²⁹⁶, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, contestualmente alla trasmissione del progetto di fattibilità tecnico-economica, provvede ad avviare il dibattito dandone apposita comunicazione sia alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, come già originariamente previsto, sia al Consiglio superiore dei lavori pubblici²⁹⁷, novità introdotta dalla norma in oggetto, al fine della formulazione di un suo parere.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, qualora richieda integrazioni o modifiche al progetto di fattibilità tecnico-economica, deve darne contestualmente comunicazione anche alla Commissione nazionale, che provvede a sospendere il dibattito pubblico.

In particolare, il Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici²⁹⁸, istituito dall'art. 45 del d.l. n. 77/2021, verifica entro quindici giorni dalla ricezione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, l'esistenza di evidenti carenze, di natura formale o sostanziale, anche in relazione agli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali, tali da non consentire l'espressione del parere e, in tal caso, provvede a restituirlo alla stazione appaltante richiedente, con l'indicazione delle integrazioni o delle eventuali modifiche necessarie ai fini dell'espressione del parere in senso favorevole.

²⁹⁶ Raccomandazione emanata il 6 settembre 2021 e reperibile all'interno del sito istituzionale della Commissione nazionale per il dibattito pubblico nella sezione "Raccomandazioni".

²⁹⁷ Tale organo viene definito dall'art. 2 della l. 17 agosto 1942 n. 1150, nel quale si afferma che "il Consiglio superiore dei lavori pubblici è l'organo di consulenza tecnica del Ministero dei lavori pubblici per i progetti e le questioni di interesse urbanistico".

²⁹⁸ In particolare, tale norma afferma che "al fine di conseguire gli obiettivi di cui al regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, è istituito, fino al 31 dicembre 2026, presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici per l'espressione dei pareri di cui all'articolo 44 del presente decreto, in relazione agli interventi indicati nell'Allegato IV".

L'autorità proponente procede alle modifiche e alle integrazioni richieste dal Comitato speciale, entro e non oltre il termine di quindici giorni dalla data di restituzione del progetto.

Il procedimento di dibattito viene riavviato nel momento in cui il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere positivo, dandone contestuale comunicazione alla Commissione. Da questo momento e nell'arco di quarantacinque giorni si dovrà procedere da parte dei soggetti sopra indicati, alla nomina del Coordinatore, alla progettazione del dibattito pubblico, alla redazione del progetto di dibattito pubblico e alla redazione del dossier di progetto.

Lo svolgimento del dibattito pubblico, che deve avere una durata massima di quarantacinque giorni, si conclude con l'ultimo incontro di discussione previsto nel documento di progetto del dibattito pubblico. Da questo momento il Coordinatore ha il compito di redigere la relazione conclusiva del dibattito pubblico e di renderla pubblica entro quindici giorni.

Da ultimo, la relazione conclusiva deve essere inviata alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico e alla Conferenza dei servizi di cui all'art. 44, comma 4, del d.l. n. 77/2021 per la valutazione degli esiti e delle osservazioni raccolte.

L'art. 46, inoltre, al fine di consentire il rispetto dei termini sopra precisati, provvede ad attribuire alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico il compito di istituire, entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, *“un elenco di soggetti, in possesso di comprovata esperienza e competenza nella gestione dei processi partecipativi ovvero nella gestione ed esecuzione delle attività di programmazione e pianificazione in materia urbanistica o di opere pubbliche, cui conferire l'incarico di coordinatore del dibattito pubblico”*.

Tali interventi normativi, tuttavia, parrebbero a prima vista svuotare l'istituto del dibattito pubblico, dal momento che la ragione principale dell'intervento normativo è relativa alla volontà di ridurre i tempi della procedura con il possibile e conseguente effetto di rendere il dibattito pubblico esclusivamente un onere procedimentale, che non permetta un reale dialogo e la possibilità per i partecipanti di analizzare le proposte alternative e di proporre modifiche ai progetti infrastrutturali.

Tuttavia, la verifica sull'efficacia di tale modifica legislativa nell'ottica di un intervento semplificatorio e acceleratorio della procedura potranno essere valutate solo nell'applicazione concreta dell'istituto.

In merito a tali modifiche legislative, appare interessante evidenziare che la Raccomandazione n. 2 della Commissione Nazionale per il dibattito pubblico sopra citata esplicita che, in caso di mancato rispetto dei tempi indicati nello stesso documento, la Commissione farà uso dei poteri sostitutivi ad essa conferiti dall'art. 46 del medesimo d.l. già menzionato.

In merito, infatti, l'art 46 afferma che *“in caso di inosservanza da parte della stazione appaltante dei termini di svolgimento del dibattito pubblico previsti dal presente comma, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico esercita, senza indugio, i necessari poteri sostitutivi”*.

Tuttavia, per quanto possa essere apprezzabile la scelta legislativa di ampliare lo spettro dei poteri della Commissione, non può non evidenziarsi l'estrema indefinitezza della norma che non sostanzia in cosa si identifichino, in concreto, tali poteri, e non indica neppure quale sia l'iter, anche temporale, di intervento della Commissione, rischiando anche di svuotare di significato la modifica legislativa relativa alla riduzione dei termini del procedimento di dibattito. Il problema sembrerebbe superato dall'intervento della Commissione che, tramite un proprio Regolamento, meglio definisce i poteri sostitutivi che la norma le attribuisce.

Una nota positiva per una maggior applicazione dell'istituto in oggetto rispetto agli interventi normativi analizzati si può ricavare, da ultimo, con riferimento alla previsione di cui all'art. 46, comma 1, il quale ha previsto che nel termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, possono essere individuate, con decreto del MIMS e su proposta della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, soglie dimensionali inferiori a quelle previste dall'Allegato 1 del d.P.C.M. n. 76/2018 rispetto alle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico e in relazione agli interventi di cui all'articolo 44, comma 1, nonché a quelli finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC.

Tale previsione è stata effettivamente attuata, in quanto con decreto del MIMS del 12 novembre 2021 sono state introdotte soglie dimensionali minori, rafforzando così il ricorso allo strumento del dibattito pubblico quale modalità di consultazione sociale e allargandone il campo di applicazione.

8.4. Dall'analisi astratta all'applicazione concreta: le prime esperienze di dibattito pubblico

Pare interessante, a questo punto della trattazione, analizzare il risvolto pratico di tale istituto che è possibile ricavare dalla prima applicazione nel nostro ordinamento del dibattito pubblico così come disciplinata dal d.P.C.M. 76/2018.

Il dibattito pubblico in questione è stato organizzato dall’Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale (AdSP)²⁹⁹ e ha avuto ad oggetto la realizzazione di un’importante opera portuale di interesse nazionale, la c.d. diga foranea di Genova, con lo scopo di ampliare il canale di Sampierdarena consentendo anche alle navi di grosse dimensioni di transitare nel porto, favorendo lo sviluppo dell’area portuale e l’incremento dei traffici in termini economici³⁰⁰.

L’analisi di tale dibattito pubblico risulta interessante anche alla luce del fatto che, come si è anticipato, tra i dieci progetti infrastrutturali indicati nell’allegato IV sopra menzionato viene inclusa anche la realizzazione della diga foranea di Genova.

Tuttavia, è necessario evidenziare che il dibattito pubblico in oggetto si è svolto prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 77/2021 e che, pertanto, pur essendosi comunque svolto entro i termini sopra indicati, non erano allo stesso applicabili le variazioni procedurali introdotte.

Sempre rispetto alle modifiche legislative analizzate precedentemente, è necessario sottolineare che l’Autorità di Sistema ha deciso di avviare il dibattito pubblico rinunciando alla possibilità di richiedere le deroghe previste dall’art 8, comma 6 bis, del d.l. 76/2020.

La realizzazione di tale opera infrastrutturale, inoltre, suscita interesse anche alla luce del fatto che l’autorità portuale di Genova sta adottando una politica ambientale volta ad armonizzare il rapporto tra porto e città, nell’ottica di uno sviluppo sostenibile di tutte le attività svolte³⁰¹.

²⁹⁹ I documenti relativi alla progettazione dell’opera e la relazione conclusiva “*Dibattito pubblico diga foranea di Genova*” sono ricavabili all’interno del sito www.dpdigaforanea.it.

³⁰⁰ In particolare, la nuova diga è stata progettata per consentire al Porto di Genova di ospitare in sicurezza navi più grandi, della lunghezza di 400/450 metri, senza limitare gli accessi e le manovre verso gli accosti, adeguandosi alle esigenze delle maggiori compagnie di navigazione. Senza questo intervento, come affermato nel Dossier di progetto, il porto di Genova rischia di non poter espandere il proprio mercato e di perdere importanti quote di quello attuale

³⁰¹ Esemplicativo in tal senso è il “*Genoa Blue Agreement*”, accordo volontario promosso dalla Capitaneria di porto di Genova con il quale le compagnie di navigazione si impegnano a utilizzare sulle proprie navi gasolio con tenore di zolfo non superiore allo 0,10% anche nelle fasi di entrata e uscita dai porti di Genova e Savona. Grazie a questo accordo i bacini portuali del sistema del Mar Ligure Occidentale

Tale necessità è avvertita anche dai diversi soggetti che hanno partecipato alla procedura di dibattito, i quali affermano che è giunto *“il momento di dare una prima attuazione a quella ‘linea blu’ disegnata da Renzo Piano e stabilita nel Piano Urbanistico Comunale dando vita, già parallelamente alla fase progettuale dell’opera, alla progettazione di quei ‘corridoi’ e recuperi di funzioni cittadine che si rendono possibili”*³⁰².

La realizzazione della nuova diga apre, infatti, possibili scenari di sviluppo anche per altri settori, così come sottolineato da diverse organizzazioni che hanno partecipato al dibattito pubblico in oggetto le quali evidenziano che *“il porto di Genova è caratterizzato da una pluralità di settori merceologici che ne confermano la sua unicità e il primato a livello italiano: comparto commerciale (...), traffico passeggeri (...), comparto delle costruzioni e riparazioni navali, attività di refitting di mega yacht e servizi dedicati alla nautica da diporto, servizi portuali e tecnico nautici”*³⁰³.

Il dibattito pubblico si è svolto dal 9 gennaio 2021, data in cui è stato presentato il dossier di progetto, al 19 febbraio 2021, attraverso quattro incontri pubblici, svoltisi in modalità digitale per ragioni di sicurezza, e sette incontri della Commissione tecnica, attivata per facilitare il confronto tra le istituzioni e i soggetti interessati alla realizzazione dell’opera, che hanno coinvolto le istituzioni, gli enti, le rappresentanze degli interessi, le associazioni ambientaliste e i comitati cittadini.

In particolare, gli incontri pubblici hanno avuto ad oggetto la presentazione dell’opera e del dossier di progetto e l’approfondimento sulle alternative progettuali e gli aspetti ambientali dell’opera. Gli incontri della Commissione tecnica, invece, sono stati particolarmente apprezzati in quanto hanno consentito il confronto tra i progettisti, gli enti e i portatori di interesse della Città, permettendo di discutere ed approfondire gli aspetti tecnici del progetto e di ricevere molteplici osservazioni confluite nei *Quaderni degli attori*.

Nella procedura di dibattito pubblico sono state analizzate le tre alternative progettuali predisposte in occasione del progetto di fattibilità tecnica ed

si apprestano a diventare aree SECA (*Sulphur Emission Control Area*), aspetto che rappresenta un importante passo avanti verso una mobilità sostenibile. La novità principale del *“Genoa Blue Agreement”* 2021, dopo la prima sottoscrizione siglata il 12 luglio 2019, consiste nella sua estensione a tutte le tipologie di navi comprese quelle commerciali. Il nuovo accordo, firmato il 23 aprile 2021, prevede il cambio di combustibile che alimenta i motori delle navi in fase di ingresso e di uscita dal porto, a circa tre miglia di distanza. L’accordo volontario ha validità sino alla fine del 2023 e prevede la possibilità di essere rivalutato qualora intervengano aggiornamenti normativi.

³⁰² Si veda il Quaderno di Raffaele Gazzari (Acli Genova).

³⁰³ Si veda il Quaderno di Confindustria Genova.

economica. Ciò ha richiesto un approccio multidisciplinare mediante il quale sono state affrontate, in modo organico e correlato, le diverse problematiche e criticità che un'opera marittima di tale importanza e dimensione pone sotto il profilo tecnico, funzionale, ambientale, costruttivo ed economico.

La situazione sanitaria legata al COVID-19 ha impedito lo svolgimento di incontri in presenza per tutta la durata del dibattito pubblico, che si è svolto sempre con modalità che garantissero una partecipazione da remoto.

Il dibattito si è concluso, secondo quanto stabilito dal d.P.C.M. 76/2018, con la presentazione pubblica della relazione finale da parte del Coordinatore del dibattito, avvenuta il 28 febbraio 2021, la quale contiene la descrizione delle attività svolte, dei temi trattati e delle posizioni emerse.

L'Autorità proponente ha espresso la volontà di realizzare una nuova diga foranea del porto di Genova, stabilendo, nello specifico, la prosecuzione dell'iter progettuale sulla base dell'alternativa numero tre, la quale prevede una nuova imboccatura a levante che consente l'accesso di tutte le navi dirette ai terminali commerciali di Calata Bettolo e di Sampierdarena.

Nell'ambito di tale prima applicazione nazionale del dibattito pubblico, pur potendo apprezzare il fatto che finalmente tale strumento inizia ad essere applicato, si devono rilevare, tuttavia, alcuni elementi critici.

In particolar modo, un elemento che merita di essere evidenziato è rappresentato dal fatto che è mancata una reale discussione sulla c.d. opzione zero. L'autorità proponente, infatti, senza aprire un effettivo contraddittorio sul punto, ha ritenuto che senza questo adeguamento infrastrutturale risulterebbe probabile la perdita delle quote di traffico attuali e certa la mancata attrazione di traffici aggiuntivi.

Tale aspetto rappresenta un elemento problematico in quanto ciò che caratterizza, come visto, il procedimento di dibattito pubblico si lega alla partecipazione e al dialogo con i soggetti interessati quando la decisione dell'Amministrazione sulla realizzazione di una determinata opera non sia ancora stata presa in modo definitivo, condizione che è sembrata mancare in tale procedura di dibattito.

Come efficacemente evidenziato in dottrina, infatti, il dibattito pubblico consente di realizzare, se attuato così come regolamentato dal legislatore, *“una forma di partecipazione riportata ad un momento preliminare, il cui carattere può essere meglio*

compreso facendo riferimento ad un coinvolgimento dei privati riportato ad un momento ancora “embrionale” del processo decisionale”³⁰⁴.

Un secondo elemento critico si lega alla modalità telematica con la quale il dibattito si è svolto. Infatti, se è vero che la previsione di un sviluppo della procedura a distanza pare attuare quanto previsto dall’art. 9 del d.lgs. n. 82 del 2005 (Codice dell’amministrazione digitale)³⁰⁵, in virtù del quale l’amministrazione favorisce l’utilizzo delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico, allo stesso tempo ci si dovrebbe anche domandare se l’utilizzo di queste nuove tecnologie sia idoneo a garantire un’effettiva partecipazione democratica per la realizzazione, nel caso di specie, della Diga foranea, ma più in generale per lo svolgimento della procedura di dibattito pubblico.

Infatti, pur dovendo evidenziare che l’utilizzo di strumenti tecnologici che garantiscono una partecipazione a distanza ha permesso un’adeguata informazione per i cittadini interessati³⁰⁶, dall’analisi dei 55 Quaderni degli attori è visibile che al dibattito hanno partecipato quasi esclusivamente i soggetti “esperti” o comunque già a conoscenza delle problematiche insite dietro la realizzazione di tale opera.

Non si può affermare che le ragioni di tale assenza dipendono esclusivamente dalle modalità tecnologiche di svolgimento, tuttavia, è chiaro che se per un verso esse rispondono ad un’esigenza di modernizzazione e semplificazione, dall’altro pongono il rischio di tagliare fuori “le voci” di molti cittadini. Una soluzione di compromesso potrebbe essere quella di prevedere sia modalità di coinvolgimento utilizzando canali di comunicazione digitali, che permettano una più elevata diffusione del dibattito, sia incontri di discussione e di dialogo in presenza consentendo di catturare un maggior interesse dei soggetti interessati.

Non si può non porre l’attenzione, pertanto, al fatto che il dibattito pubblico si sia svolto entro tempi molto contingentati.

³⁰⁴ E. FREDIANI, *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, p. 657 ss.

³⁰⁵ In particolare, tale norma afferma che “*lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all’estero, al processo democratico e per facilitare l’esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi*”.

³⁰⁶ Il dibattito pubblico ha visto un totale di 903 partecipanti ai webinar, 25.766 persone raggiunte dalla pagina Facebook ad esso dedicata, 15.000 visualizzazioni medie per evento pubblicato online, 60.914 ascolti delle repliche degli incontri andate in onda su Primocanale.

Come esaminato, infatti, lo svolgimento del dibattito pubblico in oggetto ha visto l'organizzazione e la gestione di undici incontri pubblici e tecnici concentrati in una durata limitata dal proponente a quaranta giorni naturali consecutivi.

In tale quadro, è necessario comprendere se ci sarebbero effettivamente state maggiori opportunità di confronto, di dialogo e di studio del progetto nel caso in cui i tempi fossero stati più dilatati.

Nell'ambito della procedura di dibattito pubblico sono emerse diversi aspetti problematici individuati dai soggetti partecipanti.

In particolare, sono emersi dubbi legati ai vincoli e allo sviluppo aeroportuale in relazione all'operatività e lo sviluppo dello scalo aeroportuale, che potrebbe essere fortemente penalizzato con l'accesso delle grandi navi nei terminali di ponente³⁰⁷. In merito, l'Autorità di Sistema Portuale ha evidenziato che le valutazioni e gli accordi con gli enti e le autorità aeroportuali che interesseranno l'esercizio delle attività portuali saranno affrontate nelle successive fasi di progettazione.

Ancora, è emerso, soprattutto da parte degli operatori portuali, la preoccupazione riguardante *“la continuità operativa del lavoro portuale nei terminal, dei servizi tecnico nautici e dell'accesso ai terminal stessi durante le due distinte fasi di cantiere, quella della costruzione della nuova diga e quella della demolizione delle parti della vecchia”*. Si richiedeva, inoltre, di *“individuare tutte le possibili soluzioni pratiche e operative per garantire a tutte le compagnie di navigazione che scalano nel porto di Genova, la continuità operativa”*³⁰⁸.

Su questi aspetti, come emerge dalla relazione conclusiva e dagli incontri pubblici svoltisi, il proponente ha affermato che l'organizzazione dei lavori e dei cantieri e i necessariamente collegati aspetti tecnici degli stessi saranno organizzati nel dettaglio nelle successive fasi di progettazione tenendo conto della necessità di ridurre al minimo le interferenze con l'operatività portuale.

Diversi interlocutori, inoltre, hanno evidenziato come la realizzazione della nuova diga foranea debba essere *“accompagnata necessariamente dalla revisione e aggiornamento del Piano Regolatore di Sistema Portuale (...) con l'individuazione di relativi ambiti e funzioni”*³⁰⁹, evidenziando forti perplessità sulla scelta di indire il dibattito

³⁰⁷ Si vedano i Quaderni di Confesercenti, Legambiente Liguria, Alessandra Gazzotti, Europa Verde Liguria che hanno evidenziato come lo scalo aeroportuale rappresenti un *“asset (...) altrettanto fondamentale per lo sviluppo delle imprese cittadine in termini di turismo e opportunità di business”*.

³⁰⁸ Si vedano i Quaderni di Assagenti e Confindustria Genova.

³⁰⁹ Quaderno di Confindustria Genova.

pubblico riguardante la nuova diga senza contestualmente prevedere l'aggiornamento del Piano Regolatore Portuale e con un piano principale che coinvolgesse tutta l'area urbana corrispondente alla diga.

Secondo alcune voci dei soggetti partecipanti, ancora, il nuovo Piano regolatore dovrebbe essere inoltre l'occasione per avviare *“uno studio sul rumore e l'inquinamento della qualità dell'aria per l'area del Porto Antico e del Bacino di Sampierdarena; al fine di inserire, già durante l'aggiornamento delle aree portuali, misure volte a mitigare e ridurre l'esposizione agli inquinanti e al rumore proveniente dai futuri terminal”*³¹⁰.

In merito, infatti, sono stati inevitabilmente evidenziati diversi aspetti relativi alle questioni attinenti alla tutela ambientale. Sul punto, uno dei temi più discussi nel corso del dibattito pubblico è stato quello relativo alla qualità dell'aria, in relazione alle possibili conseguenze derivanti dalla cantierizzazione dell'opera, al possibile incremento dei traffici portuali e alla conseguente movimentazione delle merci, con conseguente aumento del traffico su gomma³¹¹.

Ancora, ulteriori temi legati alle questioni ambientali hanno avuto ad oggetto gli impatti sull'ambiente marino, rispetto ai quali si indica la necessità di ulteriori studi ed approfondimenti progettuali³¹²; la possibilità di utilizzare la nuova diga foranea come piattaforma per la produzione di energia da fonti rinnovabili³¹³ e gli aspetti legati al trasferimento dei depositi chimici, rispetto ai quali nel corso degli incontri pubblici alcuni interventi hanno indicato la nuova diga foranea come possibile nuova localizzazione dei depositi³¹⁴.

Pare evidente, pertanto, che alla luce delle evidenti problematiche che un'opera di tali dimensioni può comportare, il dibattito pubblico ha evidenziato la necessità di inquadrare la realizzazione della nuova diga foranea in un contesto

³¹⁰ Si veda il Quaderno di Rossella D'Acqui (Linea Condivisa) nel quale si afferma, inoltre, che *“lo studio dovrà essere seguito da ulteriori analisi a lavori ultimati, al fine di individuare le strategie da mettere in atto in caso di criticità e per fini di monitoraggio”*.

³¹¹ In particolar modo, come evidenziato dal resoconto dell'incontro pubblico del 29.01.2021 dedicato ai temi ambientali, a tale questione è stata rivolta maggior attenzione dai residenti del Quartiere di Sampierdarena, che hanno evidenziato come *“chi abita di fronte al porto subisce emissioni di ossido di azoto, polveri sottili primarie e secondarie e anidride solforosa derivanti dal traffico portuale delle navi e dei camion”*

³¹² Si vedano i Quaderni di Antonio di Natale della Fondazione Acquario di Genova Onlus, di Nadia Repetto e Maurizio Wurtz, Europa Verde Liguria, Fridays for Future Genova, INU Liguria, Rossella D'Acqui (Linea Condivisa).

³¹³ Si vedano i Quaderni di Genova for Yachting e il Quaderno di Europa Verde Liguria.

³¹⁴ Si veda il Quaderno di Giovanni Spalla e Andrea Agostini e lo studio dell'analisi preliminare di rischio e prefattibilità tecnico-economica riguardante la dislocazione di determinate attività di movimentazione e stoccaggio di prodotti chimici, petrolchimici, petroliferi e LNG nel porto di Genova. Studio della Società Saneco, 2014.

di relazioni spaziali, economiche e sociali che provvedono a definire, come affermato dai partecipanti, il rapporto tra la città e il suo porto³¹⁵.

Così come evidenziato nel quaderno degli attori di Legambiente Liguria, infatti, è necessario fare in modo che *“la diga possa essere elemento di relazione tra porto e città, piuttosto che l’ennesima infrastruttura conflittuale, (...) basata su fragili equilibri, grandi interessi economici, e forti impatti socio ambientali”*.

Tuttavia, appare chiaro che il fattore legato al tempo di svolgimento, per il vero molto limitato, non può essere considerato l’unico elemento critico nella procedura partecipativa in oggetto. Non può affermarsi con certezza, infatti, che un tempo più lungo avrebbe permesso di discutere e risolvere le diverse questioni problematiche emerse nel dibattito pubblico.

Alla luce degli interventi precedentemente analizzati, infatti, si comprende che non sarebbe comunque stato possibile affrontare all’interno di un dibattito pubblico le diverse e complesse questioni che sono state introdotte da alcuni partecipanti.

Anzi, in relazione, ad esempio, alle questioni attinenti al nuovo piano regolatore appare ancora più evidente il fatto che il dibattito pubblico non possa rappresentare la sede per una discussione su tale aspetto che non è neppure di competenza dell’Autorità proponente.

Ciò che in realtà si potrebbe presentare come maggiormente problematico si ricollega, pertanto, alle modalità di informazione e coinvolgimento dei soggetti interessati. Infatti, appare evidente che un dossier di progetto che presenti diverse e complesse soluzioni progettuali e analizzi nel dettaglio i diversi aspetti tecnici non possa essere neppure analizzato e compreso in un termine così breve dai singoli cittadini.

Non pare possibile, infatti, che opere infrastrutturali dai costi così elevati³¹⁶ e dagli effetti ambientali così importanti per la società non suscitino l’interesse dei soggetti interessati.

³¹⁵ Ibidem, nel quale si afferma che la discussione avviata con il dibattito pubblico *“debba essere l’occasione per rinvigorire e rafforzare la relazione tra città e porto che nei decenni passati ha vissuto un forte deterioramento, dovuto ai modelli di sviluppo delle due realtà, spesso in contrapposizione piuttosto che in sinergia”*.

³¹⁶ Il costo complessivo dell’opera si attesta in 1,3 miliardi di euro, dei quali 950 milioni, per la “prima fase”, attraverso fondi del Recovery Fund, mentre per la fase successiva sono previsti 200 milioni da fondi ordinari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, infine, 250 milioni di euro da parte dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure occidentale.

Forse i problemi non si annidano esclusivamente in relazione al dato temporale, ma hanno ad oggetto un problema culturale più ampio, che coinvolge le procedure relative alla partecipazione dei cittadini, soprattutto nell'ambito della tutela ambientale, e necessitano di essere pensati nell'ottica di un maggiore, ma soprattutto migliore ed effettiva, partecipazione sociale. Infatti, anche nella Relazione conclusiva non si rinvencono riferimenti all'eventuale volontà di partecipazione tardiva di alcuni soggetti che non siano riusciti a partecipare a causa dei tempi contingentati.

Tuttavia, ciò che pare importante è che tale strumento, in seguito agli interventi legislativi, non venga considerato un mero adempimento procedimentale, e come tale svuotato di significato.

Infatti, pur in un tempo ridotto, necessario, nell'ottica legislativa, al fine di semplificare e velocizzare la procedura, tale strumento potrebbe comunque perseguire l'obiettivo per il quale è stato introdotto, anche rispetto a opere pubbliche di tali dimensioni.

Appare visibile che l'efficacia dello strumento del dibattito pubblico, nell'ottica soprattutto di una pacificazione sociale, potrà essere valutata nel nostro ordinamento solo analizzandone l'effettiva attuazione, al momento relativa unicamente all'opera in oggetto.

A tale fine, si deve tuttavia rilevare che lo strumento del dibattito pubblico pare finalmente diffondersi a livello nazionale, così come si evince dal sito istituzionale della Commissione per il dibattito pubblico, la quale indica i dibattiti avviati o che stanno per essere avviati³¹⁷ e dai quali si potranno ricavare importanti dati per l'indagine sulla reale utilità pratica del dibattito pubblico nel prevenire i conflitti territoriali.

In secondo luogo, l'attenzione per tale strumento partecipativo si evince anche dal fatto che proprio per studiare e monitorare i dibattiti pubblici nazionali è di recente nato un Osservatorio sul Dibattito pubblico (ODP)³¹⁸, al fine di

³¹⁷ In particolare, tra gli altri, è possibile citare il dibattito pubblico Garganica, un progetto che consiste nel potenziare il collegamento stradale tra Vico del Gargano e Mattinata attraverso una viabilità a scorrimento veloce a partire dai due tratti già esistenti. Ancora, un dibattito pubblico è stato indetto da Rete Ferroviaria Italiana in merito alla realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara. Un ulteriore dibattito pubblico è stato indetto dal comune di Padova in relazione all'intervento riguardante la nuova linea tramviaria, denominata "SIR2" che attraverserà da est a ovest tutto il territorio del Comune di Padova abbracciando i territori dei limitrofi Comuni di Rubano e Vigonza.

³¹⁸ L'Osservatorio sul Dibattito Pubblico è stato presentato il 24 settembre 2021. Per una breve ricostruzione dell'incontro, si veda C. RAMOTTI, *Un seminario sul dibattito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 1357 ss.

individuare, conseguentemente, i criteri necessari per verificare quale sarà effettivamente la legittimazione sostanziale che tale strumento partecipativo potrà avere, ed evitare che a partecipare siano sempre, in realtà, “i soliti noti”.

In merito, come evidenziato anche in dottrina, si deve sottolineare che il corretto e permanente utilizzo del dibattito pubblico “*potrebbe dunque consentire una transizione post-pandemia più orientata ai principi della trasparenza e dell’interesse pubblico, purché la mobilitazione del pubblico sia accompagnata da un’informazione di tipo adeguato, da un processo decisionale che rispetti i tempi più lunghi degli iter decisionali complessi, di una cultura della partecipazione maggiormente diffusa soprattutto da parte dei funzionari pubblici, e di un attivismo pubblico (...) che lasci spazio anche ai singoli cittadini*”³¹⁹.

9. Il dibattito pubblico: aspetti controversi e scenari futuri

Nonostante l’attesa per l’introduzione nel nostro ordinamento di un istituto che presenta importanti riflessi sul processo decisionale in relazione alle grandi opere aventi impatto ambientale, sociale e territoriale, non possono non evidenziarsi alcuni profili problematici.

La critica più rilevante, come si è cercato di mettere in luce nelle pagine che precedono, attiene la disciplina della Commissione nazionale, sia dal punto di vista della sua struttura e composizione, poiché si configura quale organo operante in stretta dipendenza con il Governo, sia in relazione alle funzioni attribuitegli dalle norme sopra analizzate. Non sembrerebbe infatti prevista una reale efficacia del ruolo di garanzia e supervisione della Commissione dato che la stessa non vigila sulla conduzione dell’intero procedimento del dibattito: dal momento del ricevimento dell’istanza, alla raccolta degli interventi dei cittadini durante la procedura e fino all’approvazione del rapporto che conclude il dibattito. Solo dirigendo l’intera procedura la Commissione potrebbe assicurare il corretto svolgimento del dibattito e l’effettività della partecipazione pubblica.

Riprendendo quanto detto all’inizio della presente trattazione, si è già evidenziato che l’obiettivo principale del dibattito pubblico si lega inevitabilmente

L’ODP, oltre a raccogliere, in un’unica piattaforma web, tutte le informazioni e le novità che interessano lo strumento del dibattito pubblico, si pone il principale scopo di individuare, sulla base delle prassi nazionali e regionali, delle linee guida per la gestione dei processi partecipativi inerenti alle decisioni amministrative complesse.

³¹⁹ F. CITTADINO, M. TRETTEL, *Il “dibattito pubblico” in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, p. 568.

alla prevenzione e composizione dei conflitti in merito alla realizzazione di opere pubbliche.

Tuttavia, la consultazione dei cittadini potrebbe anche portare all'effetto opposto rispetto all'obiettivo di evitare i conflitti. Infatti, potrebbe accadere che il dibattito pubblico generi un allungamento dei tempi dell'istruttoria e quindi dell'intera procedura. Questo potrebbe paradossalmente condurre ad un aumento del contenzioso. Se è, infatti, vero che gli esiti del dibattito pubblico debbano essere tenuti in considerazione dalla stazione appaltante, così come previsto dall'art. 9 del d.P.C.M. 76/2018, qualora ciò non accadesse la decisione finale si esporrebbe a possibili ricorsi giurisdizionali rispetto alla corrispondenza della motivazione alle risultanze del dibattito pubblico.

Tale eventualità potrebbe forse essere evitata se inquadrassimo la Commissione Nazionale quale autorità amministrativa indipendente, affidando alla stessa poteri maggiormente penetranti in ordine allo svolgimento e monitoraggio della procedura. In primo luogo, infatti, la Commissione avrebbe così la possibilità di intervenire già durante la procedura, su segnalazione o qualora ravvisi eventuali violazioni. Inoltre, potrebbe essere intrapresa una prima procedura di mediazione anche in relazione alle eventuali decisioni successive del committente pubblico dinanzi alla stessa Commissione prevedendo la possibilità di ricorrere in sede giurisdizionale solo in una seconda fase.

Non rappresenta del resto una novità la possibilità di ricorrere a rimedi non giurisdizionali innanzi alla autorità indipendenti preposte a settori regolati e a servizi pubblici la cui finalità è appunto quella di prevenire i contenziosi. Ad esempio, l'autorità per la garanzia nelle comunicazioni (AGCOM) è competente a risolvere in via non giurisdizionale sia le controversie che possono sorgere tra le diverse imprese che operano nel settore e forniscono i servizi sia le controversie tra le stesse e gli utenti³²⁰.

I ragionamenti appena svolti sulla mancata indipendenza della Commissione nazionale e sulla possibilità di ricorrere ad una procedura di mediazione offrono anche un ulteriore spunto di riflessione. Ci si può infatti interrogare sulla qualificazione del dibattito pubblico alla stregua di uno strumento preventivo e deflattivo del contenzioso, se possa quindi essere ricompreso, in senso lato,

³²⁰ S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore: profili pubblicistici*, in *Resp. civ. e prev.*, 2020, p. 40 ss.

all'interno degli strumenti di ADR rispetto ai quali i contratti pubblici rappresentano un campo di sperimentazione³²¹.

Il dibattito pubblico potrebbe essere qualificato alla stregua di una mediazione al fine di prevenire o limitare il successivo contenzioso giudiziale?

In merito alla possibile funzione che possiamo conferire alla mediazione si possono seguire diverse scuole di pensiero. Seguendo l'approccio più diffuso si può ritenere che la funzione della mediazione sia quella di *“aiutare le parti ad instaurare un percorso di dialogo e di confronto che le metta in condizione di negoziare e trovare insieme una soluzione”*³²². Nel dibattito pubblico, oltre a emergere questa funzione facilitativa del dialogo, viene rispettata un'altra caratteristica indispensabile della mediazione vale a dire il ruolo non decidente della figura della Commissione nazionale o di quella del coordinatore del dibattito pubblico.

Infatti, così come evidenziato in dottrina si può cogliere *“l'idea di una funzione propositiva del dibattito pubblico”*³²³ rispetto al quale chi partecipa presenta al decisore pubblico un *“progetto di assetto equilibrato e di mediazione degli interessi in gioco, in funzione del loro ragionevole componimento”*³²⁴.

Tuttavia, senza anticipare quanto si dirà rispetto all'utilizzo di tali strumenti all'interno delle controversie aventi come parte la Pubblica Amministrazione³²⁵, sembrerebbe mancare un elemento fondamentale. È infatti evidente che la Commissione, alla luce delle motivazioni sopra riportate non possa essere qualificata come soggetto terzo e neutrale capace di governare il conflitto tra il proponente dell'opera e gli eventuali soggetti che, per diverse ragioni, siano contrari alla sua realizzazione o ne individuino aspetti che necessitino modifiche. Allo stesso modo, anche il Coordinatore del dibattito pubblico non può assumere questo ruolo. In merito, la dottrina efficacemente afferma che alla luce delle modalità di scelta del coordinatore del dibattito pubblico egli è *“in sostanza un*

³²¹ M. RAMAJOLI, *Il precontenzioso nei contratti pubblici tra logica preventiva e tutela oggettiva*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2018, p. 557 ss.

³²² M. DOTI, C. MENICHINO, *La mediazione*, in *ADR. Una giustizia complementare*, in *ADR. Una giustizia complementare*, Milano, 2018, p. 110.

³²³ E. FREDIANI, op.cit., p. 411.

³²⁴ Ibidem, nota 45, citando R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, op. cit., p. 134.

³²⁵ M. RAMAJOLI, *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.*, 2014, p. 1 ss.; M. DELSIGNORE, *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso*, in *Riv. dell'arb.*, 2017, p. 521 ss.; M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *ADR e Pubblica Amministrazione*, in F. DANOVÌ, F. FERRARIS (a cura di), *ADR. Una giustizia complementare*, Milano, 2018, pp. 239-254; B. MARCHETTI, *Le ADR nel contenzioso dei contratti pubblici*, in *Astrid Rassegna*, 2015.

*dirigente ministeriale, che, per quanto preparato, è difficile abbia, almeno nelle fasi iniziali di utilizzo dello strumento, specifiche competenze in materia di mediazione dei conflitti e processi partecipativi*³²⁶.

Significativo è ancora il fatto che il dibattito pubblico, a differenza delle normali forme di mediazione o conciliazione, interviene in una fase in cui il conflitto non è ancora sorto. Pertanto, esso mira a prevenire la successiva controversia. Sul punto, però, si potrebbe affermare che la definizione di ADR può adattarsi a comprendere qualsiasi strumento che in senso lato disinnesci una controversia.

Inoltre, non è poi così vero che in relazione alle procedure sottoposte a dibattito pubblico non ci si trovi di fronte ad un conflitto. In primo luogo, sappiamo che una delle ragioni per le quali assumono importanza gli strumenti di democrazia partecipativa sia proprio quella di inserirsi in contesti territoriali nei quali vi siano già forti conflitti di prossimità. Ancora, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale in una sentenza nella quale era in oggetto la legge della regione Puglia in materia di dibattito pubblico³²⁷, anche se il conflitto non è già evidente, esso è *“potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio”*. Scopo del dibattito pubblico, pertanto, sarà quello di alimentare un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altra, disinnesci il conflitto.

Da ultimo si deve anche riportare quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del d.P.C.M 76/2018 il quale afferma che *“il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può nominare, su proposta della Commissione, sino a tre esperti competenti in materia di mediazione dei conflitti, progettazione partecipata e dibattito pubblico, che prendono parte ai lavori della Commissione senza diritto di voto”*. Non si coglierebbe il senso di nominare tali esperti se non vi fosse un conflitto, anche potenziale, da “mediare”.

Sembrerebbe ricavarsi, da tutti gli elementi fino a qui evidenziati, che tale strumento risulti essere un modo per aprire una preliminare procedura di consultazione al fine di ricercare un coordinamento amministrativo con il coinvolgimento dei privati rischiando però di non valorizzare la portata di questo

³²⁶ V. MOLASCHI, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, op. cit., p. 398.

³²⁷ Sentenza Corte costituzionale n. 235/2018 depositata il 14/12/2018.

strumento partecipativo e complicare ulteriormente il modello organizzativo adottato per la scelta di localizzazione delle infrastrutture rilevanti e strategiche³²⁸.

La disciplina codicistica, pur innovando il tradizionale rapporto tra cittadini e istituzioni e apportando elementi di democraticità nei processi decisionali, appare comunque limitata e improntata a molta cautela³²⁹.

Tuttavia, si deve evidenziare che l'obiettivo della procedura di dibattito pubblico non è quello di "proteggere" gli interessi dei privati, quanto quello di agevolare l'amministrazione a prendere la decisione che persegua al meglio l'interesse pubblico con il minor sacrificio delle posizioni degli altri soggetti coinvolti³³⁰. Tale concetto può essere espresso in modo più incisivo utilizzando le parole della più attenta dottrina sul tema, la quale afferma che sia *"fondamentale porsi in maniera neutrale, di ascolto, creare uno spazio effettivo di discussione e tenere sotto controllo i tempi. Bisogna prendere sul serio i cittadini. Il sospetto era che tutto venisse fatto per legittimare decisioni già prese. Se si supera nei fatti e nei comportamenti questa diffidenza, allora il confronto si avvia e può essere molto produttivo. La partecipazione non ha la bacchetta magica, però costituisce un elemento di trasparenza, che è sempre positiva. Ha la capacità di far emergere problemi reali percepiti dalla comunità. Il soggetto proponente ha così la possibilità di progettare l'opera tenendo nel debito conto le esigenze di chi vive quel territorio"*³³¹.

Si è visto, infatti, come sia in Francia che in Italia l'esito del dibattito pubblico non sia vincolante per la realizzazione dell'opera in quanto sarebbe anche difficilmente ipotizzabile che una sede di confronto e discussione, che rimane comunque circoscritta e atecnica, possa prendere decisioni che incidono sull'intera collettività³³².

Tuttavia, la Francia ha il merito di aver assegnato all'istituto in oggetto una grande diffusione e rilevanza mediatica cambiando anche l'approccio sulle decisioni di realizzazione di grandi opere aventi impatto sull'ambiente³³³.

³²⁸ A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Mumus*, 2018, p. 141.

³²⁹ F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 52.

³³⁰ A. BONOMO, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, op. cit., p. 209.

³³¹ L. BOBBIO, DP Gronda di Genova, intervista per Nimby Forum (2009).

³³² L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, op. cit., p. 140.

³³³ G. MASTRODONATO, *Decisioni amministrative e partecipazione nella disciplina degli appalti pubblici*, in *Convegno Aipda 2017, "Decisioni amministrative e processi deliberativi"*, Bergamo.

Concludendo, è quindi auspicabile che, in futuro, la funzione di vigilanza si possa realizzare attraverso l'affidamento alla Commissione nazionale del dibattito pubblico di compiti maggiormente penetranti e del suo inquadramento quale soggetto indipendente dal potere esecutivo. Per raggiungere questo obiettivo sarebbe necessario che il legislatore intervenisse specificatamente sia sulla figura della Commissione nazionale sia sulla disciplina generale del dibattito pubblico al fine di regolare più specificatamente alcuni aspetti anche nell'ottica di aumentare la prevenzione dei conflitti in corso o potenziali.

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DEFLATTIVI DEL CONTENZIOSO IN MATERIA AMBIENTALE

(L'educazione sui problemi ambientali, svolta sia fra le giovani generazioni sia fra gli adulti, dando la dovuta considerazione ai meno abbienti, è essenziale per ampliare la base di un'opinione informativa e per inculcare negli individui, nelle società e nelle collettività il senso di responsabilità per la protezione e il miglioramento dell'ambiente nella sua piena dimensione umana. È altresì essenziale che i mezzi di comunicazione di massa evitino di contribuire al deterioramento dell'ambiente. Al contrario, essi devono diffondere informazioni educative sulla necessità di proteggere e migliorare l'ambiente, in modo da mettere in grado l'uomo di evolversi e progredire sotto ogni aspetto. Art. 19, Dichiarazione di Stoccolma, 1972)

SOMMARIO: 1. Un'introduzione sugli strumenti di ADR – 2. La spinta europea verso l'utilizzo degli strumenti di ADR – 3. ADR e Pubblica Amministrazione: una ricognizione dello stato dell'arte – 3.1. La giustizia amministrativa alternativa: spazi applicativi – 3.2. L'utilizzo della transazione nelle controversie amministrative – 3.3. Mediazione e P.A: la circolare 9/2012 – 4. ADR e ambiente: una strada ancora da definire – 4.1. La transazione ambientale – 5. La pubblica amministrazione come “parte” del conflitto: la responsabilità del funzionario pubblico e l'ombra della Corte dei conti – 6. La mediazione dei conflitti ambientali – 6.1. La sperimentazione della camera arbitrale di Milano – 6.2. Il procedimento di mediazione ambientale definito dalla CAM – 6.3. FacilitAmbiente: il nuovo progetto sperimentale della CAM – 6.4. Il disegno di legge sulla mediazione ambientale – 6.5. Uno sguardo di diritto comparato: in particolare la mediazione ambientale in Francia

1. Un'introduzione sugli strumenti di ADR

Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, difficilmente inquadrabili in termini formali, vengono sinteticamente denominati con l'acronimo inglese ADR (Alternative Dispute Resolutions)³³⁴.

Tale formula è utilizzata per comprendere un insieme di istituti, implementati nel tempo, caratterizzati dal fatto di essere alternativi rispetto alla giustizia ordinaria nella risoluzione di controversie tra privati o tra privati e Pubblica Amministrazione.

Gli strumenti di ADR si sono sviluppati in un primo tempo nell'ordinamento statunitense per poi diffondersi in quello europeo ed essere utilizzati, in tempi relativamente recenti, anche in Italia.

Una prima classificazione non controversa distingue tra gli strumenti autonomi di risoluzione della lite e gli strumenti eteronomi. I primi sono identificabili in quei procedimenti in cui i soggetti partecipanti assumono il ruolo di protagonisti nella risoluzione della controversia. Gli strumenti eteronomi, invece, sono caratterizzati dalla presenza di un soggetto terzo, indipendente e imparziale, vale a dire estraneo alla questione e in una posizione di equidistanza dai rispettivi interessi delle parti, che ha il compito di gestire le diverse fasi del procedimento. In tale ultimo caso, il consenso prestato dalle parti può servire a legittimare l'utilizzo dello strumento di ADR o a delimitare l'oggetto e i meccanismi di controllo dell'atto finale, ma non incide sul contenuto di tale atto che proviene dal terzo³³⁵.

Tra le caratteristiche che è possibile ascrivere agli strumenti di ADR è innegabile la loro maggior snellezza procedimentale e la loro flessibilità e adattabilità, caratteristiche che determinerebbero, teoricamente, un minor costo,

³³⁴ Per un inquadramento generale sugli strumenti di ADR e le loro caratteristiche da parte della dottrina civile sul tema si veda, tra gli altri, G. ALPA, *Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie in diritto civile*, in *Politica del diritto*, 1997; E. SILVESTRI, *Osservazioni in tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, p. 321 ss.; R. CAPONI, *La conciliazione stragiudiziale come metodo di ADR («Alternative Dispute Resolution»)*, in *Foro it.*, 2003, p. 165 ss.; C. PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche*, Torino, 2010; R. RORDORE, *Giurisdizione e rimedi alternativi, relazione al 60° Convegno di studi amministrativi a Varenna 18-20 ottobre 2014*, in *Astrid Rassegna*, 2014; F. DANOVÌ, F. FERRARIS (a cura di), *ADR. Una giustizia complementare*, Milano, 2018.

³³⁵ F.P. LUISO, *L'arbitrato e la mediazione nell'esperienza contemporanea*, in *www.judicium.it*, p. 1 ss., in particolare p. 2.

rispetto a quello del giudizio, per i soggetti che decidono di utilizzarli. L'eliminazione degli alti costi e delle lungaggini processuali rappresenta, infatti, una delle principali finalità a cui tali meccanismi rispondono.

In relazione al profilo relativo alla durata dei processi, è noto il fatto che l'Italia ha subito plurime condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo³³⁶ per violazione del primo paragrafo dell'articolo 6 della CEDU, il quale prevede il diritto di ogni persona a che la propria causa sia trattata da un tribunale indipendente e imparziale entro un termine ragionevole. Inoltre, il principio della ragionevole durata del processo è sancito anche dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e viene altresì fissato, come noto, dall'art. 111 della Costituzione.

In particolare, tale aspetto viene considerato determinante in quanto, così come evidenziato da una parte della dottrina, *“l'efficienza della giurisdizione giova (e non certo nuoce) alla buona soluzione negoziale delle controversie, poiché laddove la giurisdizione sia al contrario inefficiente (per fattori di ordine temporale o per altre ragioni) vi potrà sempre essere tra due contendenti una parte intenzionata a sfruttare le distorsioni dell'andamento giurisdizionale”*³³⁷.

Così argomentando, si sottolinea il fatto che l'inefficienza del sistema giurisdizionale, se da un lato viene considerata come un punto di debolezza che potrebbe condurre a ricercare strumenti di risoluzione delle controversie non giudiziali, dall'altro lato rappresenta un evidente problema laddove venga strumentalmente utilizzata per allungare i tempi processuali ed ostacolare una celere definizione del giudizio.

Pertanto, l'inefficienza del sistema processuale sotto il profilo temporale non costituisce un'ulteriore motivazione che conduce all'utilizzo preferenziale di strumenti di ADR ma, al contrario, rappresenta un evidente ostacolo anche per gli strumenti deflattivi, in quanto potrebbe essere maggiormente conveniente, a

³³⁶ In merito si veda, da ultimo, la sentenza *Petrella c. Italia* del 18 marzo 2021, ric. n. 24340/07, nella quale la Corte EDU si è pronunciata nuovamente per la violazione, da parte dell'Italia, delle garanzie convenzionali previste dall'art. 6 CEDU, sia in relazione alla ragionevole durata del processo che al diritto di accesso a un tribunale, e dall'art. 13 CEDU, che prevede il diritto ad un rimedio effettivo.

³³⁷ F. DANOVI, F. FERRARIS, *La cultura della mediazione e la mediazione come cultura*, Milano, 2013, p. 10. Così anche S. CHIARLONI, *Stato attuale e prospettive della conciliazione stragiudiziale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, p. 450 ss., dove l'Autore a proposito della conciliazione stragiudiziale afferma che *“le conciliazioni stragiudiziali, per essere buone, esigono un'amministrazione della giustizia efficiente, in modo che non vi sia una parte indotta a speculare sulle durate processuali per fare accettare al suo avversario una conciliazione cattiva.”*

livello processuale, l'attesa, nella maggior parte dei casi, dei lunghi tempi del giudizio.

Il potenziamento del ricorso a tali strumenti infatti, non può derivare, o comunque non solo, dalla crisi della giustizia ordinaria nel far fronte all'ormai troppo elevato carico giudiziario, in quanto pare ormai evidente che tali meccanismi di composizione delle liti arricchiscono il modello processuale svolgendo una funzione di più ampio spettro.

Per questo motivo, uno degli obiettivi primari degli interventi in materia di giustizia, evidenziato da ultimo anche nelle linee programmatiche della Giustizia presentate il 15 marzo 2021³³⁸, è rappresentato dalla necessità di riportare il processo a un modello di efficienza e competitività che consenta anche ai cittadini di recuperare fiducia nell'amministrazione della giustizia. Tale obiettivo potrà essere perseguito, oltre che sul piano organizzativo, attraverso interventi sia in ambito extraprocessuale, come si avrà modo di evidenziare, che in ambito processuale.

Le due linee non sono infatti parallele perché si potrebbe giungere ad un maggiore utilizzo degli strumenti di ADR se si offrisse anche al giudice la possibilità di spingere le parti in causa verso soluzioni consensuali. Tale aspetto, tuttavia, non può rappresentare solo un adempimento "formale" del giudice, ma dovrebbe essere rilevato e valutato, ad esempio, anche per le progressioni di professionalità dei magistrati, in modo da incoraggiare gli stessi ad un maggiore utilizzo degli strumenti alternativi di risoluzione³³⁹. Ancora, sul piano processuale un incentivo potrebbe certamente essere rappresentato dall'istituzione di un'apposita disciplina di favore in relazione alle spese processuali³⁴⁰.

³³⁸ Discorso tenuto in Parlamento il 15 marzo 2021, "*Linee programmatiche sulla giustizia*".

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ Su questi aspetti si muove il disegno di legge A.C. 3289, approvato dal Senato lo scorso 21 settembre 2021, il quale prevede una delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. Quanto ai principi e criteri ispiratori della riforma, la modifica legislativa interviene in primo luogo sugli istituti di risoluzione alternativa delle controversie con la finalità di incentivarli, adottando un testo unico in materia di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie, aumentando gli incentivi fiscali, estendendo a tali istituti l'applicabilità del gratuito patrocinio, estendendo l'ambito delle controversie per le quali il previo tentativo di mediazione è condizione di procedibilità, favorendo la partecipazione delle parti a tali procedure, anche con modalità telematiche, disciplinando le attività di istruzione stragiudiziale, potenziando la formazione e l'aggiornamento dei mediatori e la conoscenza di questi strumenti presso i giudici.

Per un commento sulla modifica legislativa in oggetto si veda, C. GAMBA, *La mediazione nel progetto di riforma della commissione Luiso*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, p. 941 ss.

Oltre agli aspetti sin qui evidenziati, gli strumenti alternativi del contenzioso sono meccanismi che servono anche a comporre la lite, a riconciliare, anziché contrapporre soggetti portatori di interessi tra loro contrastanti.

Un obiettivo che gli strumenti di ADR si pongono è legato, infatti, al rafforzamento della tutela del privato offerta dall'ordinamento. Pare logico, infatti, che un procedimento improntato al dialogo, anziché allo scontro giudiziario possa migliorare la comunicazione tra le parti in conflitto, soprattutto nelle controversie in cui i "poteri" delle parti non siano simmetrici, e permetta di mantenere le relazioni sociali.

Anche la dottrina, definendo i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale *ha* parlato, in proposito, di *“mending justice”*³⁴¹, cioè di una giustizia che non decide chi abbia torto o ragione, ma piuttosto *“rammenda”* le relazioni e ristabilisce il dialogo tra le parti, anche proponendo e/o raccomandando soluzioni di compromesso³⁴².

Per rispondere a queste finalità, il primo intervento legislativo si è avuto, come noto, con il d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28³⁴³, che ha istituito un sistema di mediazione obbligatoria per alcune controversie civili e commerciali.

L'art. 1 comma del testo legislativo precisa che con il termine mediazione s'intende *“l'attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con la formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa”*.

Tuttavia, un primo “intoppo” nell'applicazione di tale normativa si è avuto con la dichiarazione di illegittimità costituzionale, per eccesso di delega legislativa, nella parte in cui il d.lgs. n. 28/2010 prevedeva il carattere “obbligatorio” della mediazione³⁴⁴. Per questo motivo, il legislatore è successivamente intervenuto sul precedente testo adottando la l. 9 agosto 2013, n. 98.

Un successivo intervento normativo si è avuto con l'emanazione del d.l. 12 settembre 2014, n. 132, intitolato misure urgenti di “degiurisdizionalizzazione”, che ha previsto nuovi meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie³⁴⁵.

³⁴¹ M. CAPPELLETTI, *Appunti su conciliatore e conciliazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, p. 57 ss.

³⁴² S. FANTINI, *Le analogie e le differenze con lo strumento del ricorso amministrativo e le ADR nella materia degli appalti*, in www.giustiziaamministrativa.it, 2021.

³⁴³ Di attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, in GU n. 53 del 5 marzo 2010.

³⁴⁴ Sul tema, E. MINERVINI, *La “storia infinita” della mediazione obbligatoria*, in *Contratti*, 2013, p. 1153 ss.; G. SPINA, *La mediazione delle controversie ambientali*, in *Amb. svil.*, 2013, p. 451 ss.

³⁴⁵ Per un commento si veda, C. CONSOLO, *Un d.l. processuale in bianco e nerofumo sullo equivoco della “degiurisdizionalizzazione”*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 1173 ss.

Nell'ambito dell'assetto organizzativo idoneo a rispondere alle esigenze concrete di applicazione degli strumenti alternativi al contenzioso giudiziale, sono nati diversi organismi, tra i quali a livello istituzionale le Camera arbitrali e le Camere di conciliazione che perseguono, come si avrà anche modo di analizzare più diffusamente in merito al progetto sperimentale di mediazione ambientale, iniziative volte a prevedere un miglior servizio di giustizia di prossimità.

Inoltre, l'implementazione dell'utilizzo di tali strumenti permette di differenziare e aumentare lo spettro delle modalità di tutela avendo così la possibilità di scegliere gli strumenti adeguati e specifici nella definizione del conflitto in corso o potenziale.

Su questo tema si riportano anche le parole della Professoressa Marta Cartabia, attualmente Ministro della Giustizia, che, illustrando le linee programmatiche sulla giustizia, ha affermato che *“le soluzioni negoziali e di mediazione si renderanno tanto più necessarie nel contesto attuale, in cui gli effetti economici della pandemia stanno determinando forti squilibri nei rapporti giuridici esistenti. La giustizia preventiva e consensuale rappresenta una strada necessaria per il contenimento di una possibile esplosione del contenzioso”*³⁴⁶.

Nel quadro così delineato appare interessante verificare quale sia il grado di diffusione e utilizzo degli strumenti di ADR nelle controversie pubblicistiche.

A tal fine, tuttavia, pare utile procedere alla ricognizione del quadro completo degli strumenti di ADR a disposizione della Pubblica Amministrazione, anche per esplorare e indagare eventuali nuovi spazi applicativi rispetto all'ambito delle controversie in materia ambientale.

L'analisi degli strumenti di ADR utilizzati a vario titolo nell'ambito delle controversie che coinvolgano la Pubblica amministrazione, anche quando non si è in presenza dell'esercizio di un pubblico potere, e di una conseguente posizione di interesse legittimo del privato, appaiono interessanti nella presente trattazione anche alla luce del fatto che nell'ambito dei conflitti ambientali il privato può essere portatore sia di un interesse legittimo che di un diritto soggettivo.

Sembra utile ricordare, in tal senso, la definizione dei conflitti ambientali, che è stata già riportata nel primo capitolo e che verrà ripreso nel prosieguo della trattazione, ricavata dal disegno di legge n. 1630 sulla mediazione ambientale³⁴⁷,

³⁴⁶ Discorso tenuto in Parlamento il 15 marzo 2021, *“Linee programmatiche sulla giustizia”*.

³⁴⁷ Comunicato alla presidenza il 26 novembre 2019, il quale prevede l'introduzione nell'ordinamento della mediazione dei conflitti ambientali e paesaggistici di natura civile e amministrativa.

il quale definisce il conflitto ambientale come “*la controversia tra due o più parti, portatrici di diritti soggettivi o interessi legittimi anche diffusi e collettivi, in cui si contrappongono visioni divergenti relative alle decisioni da assumere riguardo all’ambiente, e in particolare alla gestione o all’uso delle risorse e dei beni ambientali, in ragione dei relativi impatti*”.

Nuovi spazi per applicare gli strumenti di ADR sono ricavabili in base al processo di trasformazione, di origine europea, che intende superare l’idea che la giustizia possa essere assicurata solo attraverso il ricorso ad un giudice. Anzi, il ricorso al giudice dovrebbe essere visto come un rimedio estremo una volta ritenuti non adeguati al caso concreto gli strumenti di risoluzione stragiudiziale esistenti.

2. La spinta europea verso l’utilizzo degli strumenti di ADR

Ripercorrendone brevemente di seguito gli interventi normativi, è innegabile la spinta determinata dall’Unione europea, e dagli stessi paesi che vi appartengono, nell’applicazione degli strumenti deflattivi del contenzioso nel nostro ordinamento³⁴⁸.

Infatti, una volta riconosciuta anche da parte dell’UE la necessità di ricorrere a strumenti che forniscono una risposta alle difficoltà di accesso alla giustizia, riscontrabili in molti stati membri, la Commissione europea ha adottato del 2002 il Libro verde³⁴⁹ relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale³⁵⁰. Tale documento afferma che la promozione

³⁴⁸ Per uno studio di diritto comparato sul tema si veda A. MASUCCI, *La procedura di mediazione come rimedio alternativo di risoluzione delle controversie di diritto amministrativo prima e nel corso del processo. Profili delle esperienze francese, tedesca e inglese*, in *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010, p. 175 ss.; M. DELSIGNORE, *I rimedi alternativi alla judicial review oltre manica*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 919 ss.; O. DESIATO, *Le politiche dell’Unione Europea in favore della “degjurisdizionalizzazione” e i più recenti interventi del legislatore italiano in tema di ADR per i consumatori*, in *Resp. civ. prev.*, 2016, p. 1793 ss.; B. MARCHETTI, *Note sparse sul sistema dei rimedi amministrativi dell’Unione Europea*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, 2015, p. 23; L. DE LUCIA, *Rimedi amministrativi e rapporto con la tutela giurisdizionale nell’Unione Europea*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, op. cit., p.3 ss.

³⁴⁹ Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale COM (2002) 196 def.

³⁵⁰ Precedentemente l’UE aveva già affermato l’importanza nell’utilizzo di tali strumenti nel Consiglio europeo di Vienna nel dicembre 1998, e in occasione del Consiglio europeo di Tampere nell’ottobre 1999 dedicato alla “*creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’Unione europea*”. Ancora, nell’ambito del vertice europeo di Lisbona del marzo 2000, “*l’occupazione e la società dell’informazione*”, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione e il Consiglio a fare in modo di accrescere la fiducia dei

dell'utilizzo degli strumenti alternativi rappresenta una priorità nella politica dell'UE e si pone come obiettivo quello di raccogliere le osservazioni generali degli Stati membri in modo che l'Unione possa promuovere successivamente iniziative legislative e operative in materia di ADR.

Gli aspetti caratteristici delle ADR precedentemente introdotti vengono messi in luce anche in un passaggio del Libro verde in cui si afferma come sia opportuno mettere maggiormente in luce il ruolo svolto dalle ADR come strumento necessario al fine di raggiungere la pace sociale. Il Libro verde, infatti, evidenzia che nelle forme di ADR in cui non sono soggetti terzi a prendere una decisione, le parti non si pongono in un'ottica di scontro ma si impegnano, invece, in un processo di riavvicinamento, scegliendo loro stesse la modalità di risoluzione del contenzioso. In questo modo, le parti svolgono un ruolo maggiormente attivo, tentando di trovare da sole la soluzione per loro più conveniente. Questo approccio di tipo consensuale aumenterebbe le possibilità per le parti di mantenere, una volta conclusa la controversia, le loro relazioni³⁵¹.

Tuttavia, è con la direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008³⁵², recepita in Italia con il d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28, che, compiendo un passo decisivo per l'utilizzo di tali strumenti, l'UE invita agli Stati membri a adottare procedure alternative ed extragiudiziali aventi lo scopo di prevenire l'insorgere del conflitto. Tale direttiva, relativa in particolare a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, ha avuto come scopo quello di promuovere ulteriormente l'utilizzo della mediazione facendo in modo che le parti che vi ricorrono possano fare affidamento su un contesto giuridico certo, intervenendo conseguentemente anche sulla riforma della giustizia.

Sul punto, la normativa italiana è sempre stata sotto la lente d'ingrandimento dell'UE. Così, ad esempio, la raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea n. 362/2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017, sostiene che *“occorre completare la riforma della giustizia civile dando rapidamente attuazione alla riorganizzazione dei tribunali, abbreviando la durata eccessiva dei procedimenti e riducendo*

consumatori nel commercio elettronico, in particolare attraverso sistemi alternativi per la soluzione delle controversie.

³⁵¹ Si veda in merito, M. RAMAJOLI, *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.* 2014, p. 1 ss.

³⁵² F.P. LUISO, *La delega in materia di mediazione e conciliazione*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, pp. 1257-1265.

il volume dell'arretrato e il livello di contenzioso [...], è necessario intervenire per promuovere il ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.”

Successivamente, nel 2013, l'UE adotta una seconda direttiva in materia di ADR³⁵³ nell'ambito delle controversie dei consumatori, fissando gli adempimenti degli Stati membri in modo da garantire che i consumatori abbiano accesso a meccanismi extragiudiziali di ricorso trasparenti, efficaci, equi e di elevata qualità, a prescindere dal luogo di residenza all'interno dell'Unione.

Nello stesso anno, è stato adottato il regolamento (UE) n. 524/2013, a cui è seguito un regolamento di esecuzione³⁵⁴, che ha previsto l'istituzione di una piattaforma per la risoluzione delle controversie online a livello dell'Unione, la c.d. piattaforma ODR. Tale piattaforma dovrebbe offrire un unico punto di accesso per i consumatori e i professionisti che desiderano risolvere in ambito extragiudiziale le controversie concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi online.

Delineati brevemente gli interventi normativi, si deve evidenziare che l'Unione europea ha costruito, nel tempo, un vero e proprio modello alternativo alla via giurisdizionale, affidando il compito alle proprie amministrazioni³⁵⁵. In tale ambito, si può menzionare l'importante ruolo riconosciuto al mediatore europeo. In merito, l'art 263, comma 5, del TFUE, che disciplina i ricorsi alla Corte di giustizia afferma che *“gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti”*.

³⁵³ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori).

³⁵⁴ Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1051 del 1° luglio 2015 relativo alle modalità per l'esercizio delle funzioni della piattaforma di risoluzione delle controversie online, alle caratteristiche del modulo di reclamo elettronico e alle modalità della cooperazione tra i punti di contatto di cui al regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori.

³⁵⁵ P. CHIRULLI, L. DE LUCIA, *Rimedi amministrativi ed esecuzione diretta del diritto europeo*, Torino, 2018; L. DE LUCIA, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 355 ss.; B. MARCHETTI, *Note sparse sul sistema dei rimedi amministrativi dell'Unione europea*, in G. FALCON, B. MARCHETTI, *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, op. cit., p. 23 ss.; B. MARCHETTI, *La tutela non giurisdizionale*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2017, p. 423 ss.

In particolare, il mediatore europeo³⁵⁶ è un organo imparziale nominato dal Parlamento e che si attiva nel momento in cui pervengono denunce di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni o di altri organi dell'UE. In merito alla procedura con cui il mediatore si attiva l'art. 228 TFUE stabilisce che *il Mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria.*

Nei casi in cui il Mediatore verifichi un caso di cattiva amministrazione, egli si mette direttamente in contatto con l'organismo interessato, il quale dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere sulla vicenda. È sempre onere del Mediatore trasmettere in seguito una relazione al Parlamento europeo e ai soggetti interessati. È previsto, inoltre, che la persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine svolta dal Mediatore

Sempre in ambito europeo, inoltre, un'interessante procedura conciliativa è quella della rete SOLVIT³⁵⁷, attiva dal 2002. Tale strumento viene utilizzato per la risoluzione di controversie transfrontaliere di carattere pubblicistico riguardanti un cittadino e una P.A. diversa da quello del paese di residenza, qualora non vengano riconosciute dalla P.A. estera libertà economiche garantite dal Trattato o, in generale, un diritto garantito dall'UE³⁵⁸. Per ogni controversia che viene segnalata, la rete SOLVIT tenta di giungere ad una risoluzione della stessa entro un termine di dieci settimane dal giorno in cui è stato notificato il ricorso al centro SOLVIT del Paese in cui il caso è sorto. Si evidenzia, tuttavia, che la soluzione adottata non vincola il richiedente, il quale può sempre intraprendere un'azione giudiziale o presentare un'istanza formale alla Commissione europea. Da ultimo, nel 2017, la Commissione ha adottato una risoluzione volta a potenziare la rete SOLVIT affinché si possa sfruttare pienamente la sua capacità di fungere da strumento deflattivo del contenzioso e la sua capacità di creare una rete internazionale di cooperazione amministrativa.

³⁵⁶ Si veda in proposito M. P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 303 ss., in cui l'Autore afferma che *“il mediatore costituisce una delle più importanti conferme dell'esistenza dell'amministrazione comunitaria, intesa nei due sensi di apparato amministrativo e di attività”*.

³⁵⁷ M. LOTTINI, *La Rete SOLVIT: uno strumento di risoluzione delle controversie transfrontaliere*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, p. 1089 ss.

³⁵⁸ Per risolvere le controversie i centri SOLVIT cooperano direttamente attraverso un'applicazione online. La rete è composta da 30 centri (uno per ogni Stato Membro dell'UE più Islanda, Liechtenstein e Norvegia). In Italia il centro SOLVIT ha sede presso il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda la normativa europea in relazione alle controversie che nascono nell'ambito della tutela ambientale, merita di essere ricordato il Quinto programma d'azione in campo ambientale adottato il 18 marzo 1992, *“Per uno sviluppo durevole e sostenibile”*, in cui si afferma di dover ampliare gli strumenti da utilizzare per sostenere le politiche ambientali. Da allora, infatti, si è compresa la necessità, in primo luogo, di istituire apposite autorizzazioni e specifici incentivi ambientali e, ancora, di intervenire soprattutto in relazione alla disciplina della responsabilità per i danni arrecati all'ambiente e la previsione di appositi accordi ambientali che rappresentano il primo passo verso un'apertura nell'utilizzo di strumenti consensuali in tale ambito.

Ancora, il Considerando n. 24 della direttiva 2004/35/CE chiede alle autorità amministrative *“di assicurare la disponibilità di mezzi di applicazione ed esecuzione efficaci, garantendo un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate.”*

Inoltre, la decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, riguardante un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020, afferma che sia necessario *“garantire che le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia siano in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e promuovere la risoluzione stragiudiziale delle controversie per trovare soluzioni efficaci in via amichevole per le controversie in ambito ambientale.”*

3. ADR e Pubblica Amministrazione: una ricognizione dello stato dell'arte

Gli strumenti di ADR, impiegati in un primo tempo in ambito civile e commerciale, sono stati successivamente oggetto di studio e concretamente applicati anche nei casi in cui una delle parti del conflitto sia la Pubblica Amministrazione³⁵⁹, ipotesi che rappresenta l'oggetto di attenzione della presente trattazione.

³⁵⁹ In relazione all'applicazione degli strumenti di ADR nel campo del diritto amministrativo si veda, M.P. CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con le pubbliche amministrazioni alternative alla giurisdizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 1 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Funzione amministrativa e diritto privato (il problema delle situazioni giuridiche soggettive)*, in *Scritti in onore di V. Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, p. 1211; F. CINTOLI, *Le tecniche di Alternative Dispute Resolution nelle controversie della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, p. 917 ss.; M. RAMAJOLI, *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.* 2014, p. 1 ss.; EAD., *Interesse generale e rimedi alternativi pubblicistici*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 3 ss.; F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 549 ss.; M. DELSIGNORE, *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso?*, in *Riv. arb.*, 2017, p. 521 ss.

Così come affermato dalla dottrina³⁶⁰, se si *trapiantano* gli strumenti alternativi di risoluzione in ambito pubblicistico essi sono idonei a ottenere i medesimi frutti positivi generati nell'ambito del processo civile e precedentemente delineati.

Per le controversie in cui una delle parti è l'Amministrazione la volontà di ricorrere all'utilizzo degli strumenti di ADR in un'ottica rimediale, grazie agli effetti deflattivi del contenzioso che tali strumenti comporterebbero, sembrerebbe meno incalzante. Questo sia in quanto vi è stata una caduta vertiginosa dei ricorsi amministrativi dovuta alla crisi economica, sia in ragione degli ostacoli previsti per adire le vie giurisdizionali³⁶¹.

Tali elementi, in realtà, dovrebbero ritenere ancor più necessaria un'implementazione nell'utilizzo degli strumenti deflattivi del contenzioso. Infatti, in un ordinamento giuridico democratico, nel quale il ricorso al giudice amministrativo presenti evidenti criticità legate ai costi e ai tecnicismi del processo tradizionale, la diffusione e l'utilizzo degli strumenti di ADR può offrire al privato una concreta possibilità alternativa di ottenere giustizia nei confronti della P.A.

Questi strumenti consentono, infatti, di avvicinarsi maggiormente rispetto alla logica processuale alle esigenze reali dei cittadini rappresentando una forma di "giustizia di prossimità"³⁶², vale a dire una giustizia capace di adattarsi alle particolarità di ogni controversia e adattando la risoluzione in base a quanto prospettato dalle parti.

Pertanto, l'obiettivo è quello di rendere disponibile ai cittadini, ma anche alla Pubblica Amministrazione, uno strumento a cui poter ricorrere per trasformare i conflitti in occasioni di diagnosi e confronto.

Pare evidente, pertanto, che una delle poche linee attualmente perseguibili per arginare il fenomeno della proliferazione dei conflitti giudiziari sia quella di incentivare l'utilizzo di strumenti ADR.

³⁶⁰ M. RAMAJOLI, *Per una giustizia amministrativa alternativa con particolare (anche se non esclusivo) riguardo alle transazioni pubblicistiche*, in *Giustizia consensuale*, 2021, p. 123 ss., nel quale l'Autore evidenzia che gli strumenti di ADR "consentono di rendere più efficiente la giustizia amministrativa, perché evitano di ricorrere a tutti i costi davanti al giudice scaricando altrove la domanda di giustizia, ma i loro potenziali vantaggi non si limitano alla stretta sfera processuale. Infatti, tali strumenti possono migliorare la qualità delle decisioni pubbliche, favorire l'adozione di soluzioni condivise, ristabilire il dialogo tra parti le cui relazioni sono destinate a durare nel tempo e concorrere alla moralizzazione, rendendo palesi accordi altrimenti destinati a non emergere".

³⁶¹ V. DOMENICHELLI, *La giustizia nell'amministrazione fra procedimento e processo, fra giurisdizione amministrativa e modelli alternativi di risoluzione delle controversie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, p. 55 ss.

³⁶² F. DANOVI, *ADR: finalità e modelli*, in AA.VV. (a cura di) F. DANOVI, F. FERRARIS, *ADR una giustizia complementare*, op. cit., p. 10.

Tali strumenti, infatti, non si pongono in ogni caso come antagonisti al processo, ma rappresentano uno strumento ulteriore. Si noti, in merito, il fatto che già da tempo la dottrina ha definito tali meccanismi come forme di “giustizia coesistenziale”³⁶³. Questo aspetto è stato recentemente ripreso dalla dottrina contemporanea che parla di “giustizia complementare”³⁶⁴, sottolineando la capacità degli strumenti di ADR di essere rimedi flessibili e modulabili in base alle singole esigenze delle parti e dai quali un ordinamento moderno non può prescindere.

Quando si discute di controversie pubblicistiche, inoltre, a tali finalità se ne aggiungono anche di ulteriori, tra le quali, così come ricordato da attenta dottrina³⁶⁵, il “*miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche e la moralizzazione della Pubblica Amministrazione, rendendo palesi accordi altrimenti destinati a non emergere*”.

Gli strumenti di ADR, infatti, potendo fare fronte alla crescente necessità di partecipazione e coinvolgimento dei privati nelle decisioni amministrative, possono rappresentare “*un nuovo modo di tutela dell’interesse pubblico*”. Pare evidente, infatti, che “*dai rimedi alternativi trae giovamento non solo il privato, ma anche l’amministrazione pubblica*”³⁶⁶.

Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, infatti, paiono perfettamente adattarsi alle attuali esigenze di trasformazione del diritto amministrativo.

Esprimendo tali concetti attraverso le parole della migliore dottrina in merito, “*la valorizzazione di ADR pubblicistiche costituisce un ulteriore tassello del superamento della visione antagonistica delle relazioni che contraddistingue la nostra epoca. Più precisamente, la dinamica conflittuale caratterizza due distinti rapporti: da un lato, il rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini, in realtà chiamati entrambi a cooperare per il raggiungimento del bene comune; dall’altro, il rapporto tra amministrazione e giurisdizione, che sono poteri dello Stato da non concepire come terreno di conquista reciproca*”³⁶⁷.

3.1. La giustizia amministrativa alternativa: spazi applicativi

³⁶³ M. CAPPELLETTI, *Appunti su conciliatore e conciliazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, pp. 49 e 56 ss.

³⁶⁴ F. DANOVI, *ADR: finalità e modelli*, op. cit., p. 9.

³⁶⁵ M. RAMAJOLI, *ADR e Pubblica Amministrazione*, in AA.VV. a cura di F. DANOVI, F. FERRARIS, *ADR una giustizia complementare*, p. 240.

³⁶⁶ M. RAMAJOLI, *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, op. cit., p. 12.

³⁶⁷ M. RAMAJOLI, *Per una giustizia amministrativa alternativa con particolare (anche se non esclusivo) riguardo alle transazioni pubblicistiche*, op. cit. p. 125

Nonostante la lunga stagione di riforme che ha caratterizzato negli ultimi decenni il diritto amministrativo³⁶⁸, la P.A. agisce ancora prioritariamente attraverso lo strumento del provvedimento, espressione del suo potere autoritativo, invece che ricorrere ai contratti o agli accordi. Anche nel caso di contenzioso, inoltre, gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie vengono difficilmente presi in considerazione dall'Amministrazione che preferisce resistere di fronte al giudice amministrativo.

In merito, non si può non evidenziare come uno degli elementi che caratterizzano le decisioni dell'Amministrazione al giorno d'oggi sia legato alla complessità dei suoi provvedimenti, che, come si è già visto, risulta ancora più evidente nel settore del diritto dell'ambiente. Questo ha come conseguenza la necessità di ricorrere e dipendere da conoscenze tecniche, oltre ad un inevitabile aumento dei conflitti tra chi decide e chi "subisce" la decisione amministrativa. Per questo motivo, si è correttamente evidenziato³⁶⁹ che il ricorso a procedure conciliative, adeguandosi ai principi di economicità ed efficienza della P.A., potrebbe invece riportare su un piano di parità i soggetti contrapposti.

Nell'ambito delle controversie pubblicistiche, infatti, lo strumento delle ADR rappresenta ancora una potenzialità non pienamente sfruttata, differentemente, ad esempio e come si vedrà meglio in seguito, da quanto accade nel sistema francese³⁷⁰.

Infatti, uno dei maggiori problemi riscontrabili nell'utilizzo degli strumenti di ADR nell'ambito delle controversie pubblicistiche riguarda i casi in cui i procedimenti si svolgono prima dell'apertura di un contenzioso dinanzi al giudice e ha ad oggetto il rispetto del termine breve di decadenza dell'azione. In tal caso,

³⁶⁸ Il riferimento è da intendersi, oltre alla legge sul procedimento amministrativo che per la prima volta prevede la partecipazione del privato nel procedimento amministrativo, anche ai successivi interventi legislativi. In particolare, si devono menzionare la legge n. 190 del 2012 in materia di anticorruzione e la legge n. 33 del 2013 in materia di trasparenza amministrativa. Da ultimo, la legge delega n. 124 del 2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", ha previsto quattordici deleghe per la riforma della pubblica amministrazione. Per una ricostruzione sul tema si veda, F. BASSANINI, *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in *Astrid online*, 2010, p. 1 ss.

³⁶⁹ L. MUSSELLI, *Mediazione dei conflitti ambientali e pubblica amministrazione*, in L. MUSSELLI (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, pp. 37-50, in particolare 42 ss.

³⁷⁰ A. CASSATELLA, *Il ricorso alle a.d.r. nelle controversie fra privati e pubblica amministrazione: ammissibilità e caratteri*, in *Dir. form.*, 2014, p. 1203 ss.; A. SIMONATI., *Giustizia amministrativa e rimedi alternativi: l'esperienza francese*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, op. cit.

l'unico modo per superare l'ostacolo si lega alla necessità di prevedere, ad esempio, un'ipotesi di procedura conciliativa obbligatoria e preventiva rispetto all'azione giudiziale, in grado di sospendere il termine per l'impugnazione.

In tale ipotesi, non sarebbe riscontrabile nessun problema in ordine alla compressione del diritto di agire in giudizio ex art. 24 Cost., in quanto l'intento sarebbe quello di favorire la deflazione del contenzioso e prevenire l'insorgere della lite processuale.

Tuttavia, anche simile possibilità di intervento legislativo rischia di rimanere priva di significato se non si uniscono ad essa incentivi reali all'utilizzo delle procedure conciliative. Sarebbe controproducente, infatti, spingere verso tali procedure quando non vi è nessuna possibilità di conciliare la lite, portando all'opposto risultato di allungare i termini processuali.

Da un punto di vista storico, inoltre, l'esperienza dei ricorsi amministrativi³⁷¹ disciplinati dal d.P.R. n. 1199 del 24 novembre 1971, alla luce di una evidente mancanza di imparzialità e indipendenza degli organi chiamati a decidere, non è stata idonea ad introdurre nel nostro ordinamento un reale strumento deflattivo del contenzioso giudiziale³⁷².

Non mancano, infatti, le voci³⁷³ che ritengono che i ricorsi amministrativi potrebbero essere molto utili all'interno del sistema qualora venissero affidati *a organi dotati di autorevolezza, e dunque imparziali e competenti, ai quali potersi rivolgere con fiducia e senza troppe formalità; e se questi organismi fossero messi in grado di incidere effettivamente sulla scelta amministrativa controversa; dotandoli dunque di poteri di decisione*

³⁷¹ A. PAJNO, *Amministrazione giustiziale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2000.

³⁷² Tuttavia, si deve evidenziare che il ricorso straordinario al presidente della Repubblica è diventato negli anni più simile al ricorso giurisdizionale anche in seguito all'intervento della legge n. 69 del 18 giugno 2009 che ha reso vincolante il parere reso dal Consiglio di Stato. La Corte costituzionale, infatti, ha qualificato il ricorso straordinario come "*rimedio giustiziale amministrativo con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo*" (Corte Cost. n. 73 del 2 aprile 2014). Allo stesso modo, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che il decreto che definisce il ricorso straordinario è "*estrinsecazione sostanziale di funzione giurisdizionale*" (Cons. di Stato, Ad. Plen., n. 9 del 6 maggio 2013).

In dottrina, con specifico riferimento al ricorso straordinario al presidente della Repubblica, si veda, A. TRAVI, *La "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario*, in *Foro it.*, 2013, p. 483 ss.; M. CALABRÒ, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e modelli di a.d.r. nelle controversie tra cittadino e amministrazione*, in *Giust.Amm.it*, 2014; A. CARBONE, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 54 ss.; P. TANDA, *L'adunanza plenaria afferma la natura non retroattiva dell'acquisizione - ad opera della legge n. 69/2009 e del cod. proc. amm. - della natura sostanzialmente giurisdizionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Dir. e proc. amm.*, 2016, p. 477 ss.

³⁷³ V. DOMENICHELLI, *La giustizia nell'amministrazione fra procedimento e processo, fra giurisdizione amministrativa e modelli alternativi di risoluzione delle controversie*, op. cit., p. 71.

nel merito (anche tecnico) e non solo limitati ai profili di legittimità, o di un'efficace capacità di mediazione (in quanto autorevoli e competenti).

Si pensi, invece, che tali i ricorsi amministrativi sono considerati centrali in altri ordinamenti come quello tedesco o austriaco, dove il ricorso al giudice amministrativo può essere proposto se prima è stata presentata un'opposizione alla stessa amministrazione che ha emesso l'atto che si intende impugnare, filtro processuale che in tali ordinamenti si rileva spesso risolutivo.

Nel nostro ordinamento, invece, come evidenziato anche dalla dottrina³⁷⁴, l'unico modo affinché si rivitalizzi l'utilizzo dei ricorsi amministrativi sembrerebbe essere quello di *una modifica radicale dei presupposti organizzativi degli stessi, che tenga conto da un lato delle mutate relazioni inter-organiche all'interno dell'amministrazione e, dall'altro, della esigenza di assicurare l'autorevolezza delle decisioni degli organi di ricorso.*

Uno dei maggiori problemi nell'utilizzo delle ADR nel campo del diritto amministrativo è legato sicuramente all'annosa questione della disponibilità delle posizioni giuridiche³⁷⁵. Partendo dal dato normativo, al concetto di disponibilità fanno espresso riferimento sia l'art. 1966 c.c.³⁷⁶ in tema di transazione, sia l'art. 806 c.p.c.³⁷⁷ in relazione alla procedura di arbitrato.

Tuttavia, la dottrina intervenuta sul tema ha evidenziato come non si possa dire di essere giunti ad una definizione condivisa di indisponibilità, concetto che in realtà appare indeterminato³⁷⁸.

In particolare, la nozione di disponibilità è stata definita come espressione della *“dinamicità delle posizioni giuridiche, da intendersi non tanto quanto capacità di spogliarsi della situazione e di rinunciare, ma, invece, quale possibilità di conformare, di adattare e modellare le pretese di cui si compone la posizione e che sono l'oggetto della*

³⁷⁴ B. MARCHETTI, *La tutela non giurisdizionale*, op. cit.

³⁷⁵ M. DELSIGNORE, *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso?*, op. cit., p. 521 ss.; M. RAMAJOLI, *Il precontenzioso nei contratti pubblici tra logica preventiva e tutela oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, p. 557 ss.

³⁷⁶ Il quale afferma che *“Per transigere le parti devono avere la capacità di disporre dei diritti che formano oggetto della lite. La transazione è nulla se tali diritti, per loro natura o per espressa disposizione di legge, sono sottratti alla disponibilità delle parti”*.

³⁷⁷ Il quale, al comma 1, afferma che *“Le parti possono far decidere da arbitri le controversie tra di loro insorte che non abbiano per oggetto diritti indisponibili salvo espresso divieto di legge”*.

³⁷⁸ F. GOISIS, *Compromettibilità in arbitri (e transigibilità) delle controversie relative all'esercizio del potere amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, p. 243 ss.; M. DELSIGNORE, *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, Milano, 2007.

*controversia*³⁷⁹. Definito in tal modo il concetto di disponibilità, si potrebbe conseguentemente affermare la sua applicabilità sia all'interesse legittimo vantato da un soggetto privato, sia al potere esercitato dalla P.A. In dottrina si è affermata, inoltre, la disponibilità degli interessi legittimi anche in ragione della loro surrogabilità in denaro³⁸⁰.

Giova qui evidenziare, pur non potendo compiutamente affrontare il complicato dibattito, come affermato anche dalla dottrina³⁸¹, che il carattere indisponibile dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione che scaturiscono dall'esercizio di un pubblico potere potrebbe dirsi superato già da tempo, anche in relazione alla previsione di cui all'art. 11 della l. 241/90 rispetto alla possibilità per la P.A. di stipulare accordi sostitutivi del provvedimento finale con i privati³⁸².

Sul punto la dottrina ha ulteriormente chiarito che la concezione che l'esercizio del potere sia la regola nell'agire della P.A. è derivata unicamente dal dialogo e dal ragionamento dottrinale e giurisprudenziale, non presentando invece la Costituzione nessuna preclusione all'utilizzo di modelli negoziali per la cura dell'interesse pubblico³⁸³. Viene evidenziato, infatti, che i vincoli costituzionali per l'amministrazione si sostanziano in realtà nel rispetto dei principi indicati dall'art. 97 Cost. Tuttavia, *“il vincolo costituzionale al rispetto da parte della pubblica amministrazione dei principi di legalità, imparzialità, buon andamento e pienezza di tutela giurisdizionale non comporta come logica conseguenza la costituzionalizzazione di una sorta di principio di necessità della forma giuridica pubblica per l'amministrazione e per i suoi atti”*³⁸⁴.

³⁷⁹ M. DELSIGNORE, *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso?*, op. cit., p. 523.

³⁸⁰ *Ibidem*, nota 9, che rinvia sul tema al contributo di L. FERRARA, *L'arbitrato nelle controversie amministrative. In particolare, la compromettibilità degli interessi legittimi*, in (a cura di) V. PUTORTÌ, *La giustizia arbitrale*, Napoli, 2015, p. 245 ss.

³⁸¹ M. RAMAJOLI, *Per una giustizia amministrativa alternativa con particolare (anche se non esclusivo) riguardo alle transazioni pubblicistiche*, op. cit. p. 129.

³⁸² A. CASSATELLA, *La transazione*, op. cit., p. 185 ss. Sul tema si vedano inoltre, *ex multis*, E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 223 ss.

³⁸³ Si vedano in proposito le argomentazioni di M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 675 ss., in cui vengono anche ripresi i concetti già sostenuti sul punto da V. CERULLI IRELLI, *Diritto amministrativo e diritto comune: principi e problemi*, in *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, vol. I, Milano, 1998 e, EAD., *L'amministrazione “costituzionalizzata” e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, 2019, (Note 11 e 12).

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 678.

Nei fatti, inoltre, l'indisponibilità degli interessi legittimi viene superata dagli strumenti via via introdotti dal legislatore e che denotano il favore per percorsi transattivi anche se guidati e predefiniti dalla legge.

Rispetto a tali strumenti, deve evidenziarsi che essi non si inseriscono nelle tipologie di controversie rispetto alle quali si è scelto di delimitare lo studio nella presente trattazione, vale a dire le ipotesi nelle quali vi è l'esercizio di un pubblico potere a fronte di una corrispondente posizione del cittadino di interesse legittimo. In ogni caso, tali strumenti, come si è anticipato, paiono utili al fine di evidenziare la volontà del legislatore, anche sulla base dell'impulso europeo precedentemente analizzato, di dare maggiore linfa all'utilizzo delle ADR, anche quando una delle parti in causa sia una pubblica amministrazione³⁸⁵. Ciò, a maggior ragione, anche a fronte del fallimento dei rimedi c.d. giustiziali.

Si pensi, in primo luogo, al ricorso in materia di accesso rispetto al quale l'art. 25, comma 4, della l. 241/90 prevede che sia possibile, in alternativa al ricorso giurisdizionale ex art. 116 c.p.a., il ricorso ad un difensore civico³⁸⁶ o, per le amministrazioni statali, alla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Non può non essere menzionata, inoltre, la materia regolata dal Codice dei contratti pubblici, all'interno del quale gli artt. 208 e 209 prevedono che le controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici si possano risolvere attraverso gli strumenti della transazione e dell'arbitrato³⁸⁷.

L'art. 240 del Codice dei contratti disciplina, inoltre, l'istituto dell'accordo bonario³⁸⁸, strumento che consente di definire stragiudizialmente le controversie

³⁸⁵ I. GENUESSI, *Gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie in ambito amministrativo in una prospettiva comparata transfrontaliera: l'ordinamento svizzero*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 2020, p. 911 ss.

³⁸⁶ V. DE FALCO, *Il potere sostitutivo del difensore civico regionale nell'assetto costituzionale moderno*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2006, 1, 131-146; A. CELOTTO (a cura di), *Il ruolo del difensore civico. Aspetti evolutivi e comparati*, Napoli, 2008; C. NASSIS, *L'ombudsmanship in Italia. Funzioni di garanzia e tutela giustiziale del diritto di accesso*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2010, 1, 18-30. Da ultimo, N. POSTERARO, *L'amministrazione contenziosa: le Alternative Dispute Resolution (con particolare riguardo alla figura del difensore civico)*, in *Il processo*, 2021, p. 265 ss.

³⁸⁷ F. MANGANARO, *Strumenti giuridici alternativi alla tutela giurisdizionale nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *www.giustamm.it*.

³⁸⁸ Il comma 1 dell'art. 240 afferma che "Per i lavori pubblici di cui alla parte II affidati da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori, ovvero dai concessionari, qualora a seguito dell'iscrizione di riserve sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera possa variare in misura sostanziale e in ogni caso non inferiore al dieci per cento dell'importo contrattuale, si applicano i procedimenti volti al raggiungimento di un accordo bonario, disciplinati dal presente articolo."

che potrebbero insorgere tra le parti durante la fase di esecuzione del contratto di appalto pubblico.

Ancora, in materia di contratti pubblici sono previsti, inoltre, gli istituti di precontenzioso disciplinati dall'art. 211 del Codice, il quale prevede che su iniziativa della stazione appaltante o di una o più delle altre parti, l'ANAC esprima un parere entro 30 giorni, previo contraddittorio, in relazione alle questioni sorte durante lo svolgimento delle procedure di gara. Occorre evidenziare che il parere richiesto ad ANAC è vincolante solo nei confronti dei soggetti che intendano aderirvi. Per questo motivo, colui che presenta l'istanza è tenuto a darne comunicazione a tutti i soggetti interessati alla soluzione della questione controversa.

Un altro campo dove le ADR sono proficuamente utilizzate riguarda i settori sottoposti al controllo delle Autorità di vigilanza dove è prevista la risoluzione preventiva nelle controversie tra utenti e i fornitori di alcuni servizi rilevanti per la vita dei cittadini, pur non essendovi in tali controversie un esercizio del potere amministrativo.

In tale ambito una delle esperienze più significative è certamente quella dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che ha adottato un "Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche"³⁸⁹, il quale prevede che siano rimesse all'AGCOM *“la risoluzione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti e operatori inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale e ai diritti degli utenti stabilite dalle norme legislative, dalle delibere dell'Autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi”*³⁹⁰. In tali casi, il ricorso in sede giurisdizionale è improcedibile fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione rimesso talvolta ai Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM)³⁹¹.

Ancora, merita di essere menzionata l'attività decisoria affidata al Garante per la protezione dei dati personali. In tale ambito, l'art. 140-*bis* del Codice della

³⁸⁹ Delibera n. 353/19/CONS.

³⁹⁰ Art. 2., comma 1.

³⁹¹ Organismi regionali che svolgono sia funzioni proprie, sia funzioni delegate dell'AGCOM sulla base di convenzioni bilaterali, tra le quali vi rientra quella di conciliazione e definizione delle controversie tra utenti ed operatori.

Privacy³⁹² prevede che il privato può proporre reclamo al Garante qualora ritenga che i diritti di cui gode sulla base della normativa in materia di protezione dei dati personali siano stati violati.

In tale ambito una delle problematiche è sicuramente legata alla mancanza di sistematicità delle procedure attivabili di fronte alle AAI che si differenziano tra loro in relazioni ad alcuni aspetti. Ad esempio, sempre in base a quanto previsto dall'art. 140-*bis* del Codice per la protezione dei dati personali, la presentazione del reclamo all'autorità amministrativa rende improponibile un'ulteriore azione davanti all'autorità giudiziaria avente lo stesso oggetto e le medesime parti. Viene ulteriormente specificato che il reclamo al Garante non può essere proposto se, per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, è stata già esperito un ricorso giurisdizionale. Diversamente, il tentativo di conciliazione per le controversie dinanzi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni diventa condizione di procedibilità per la successiva azione giurisdizionale³⁹³.

Alla luce delle divergenze tra le diverse procedure, parrebbe necessario un intervento sistematico del legislatore, il quale dovrebbe tenere conto, tuttavia, che *proprio nella loro diversa articolazione sta forse la loro utilità; essendo stati pensati in funzione peculiare delle diverse esigenze dei settori in cui operano*³⁹⁴.

Vi è poi un ulteriore aspetto, che verrà in seguito approfondito, sullo scarso utilizzo degli strumenti di ADR generato dall'eventuale azione di responsabilità per danno erariale nei confronti dei funzionari amministrativi e rispetto alla quale è competente la Corte dei conti³⁹⁵.

3.2. L'utilizzo della transazione nelle controversie amministrative

L'istituto della transazione, quale esempio concreto di applicazione delle ADR in ambito pubblicistico, permette di completare ulteriormente i precedenti ragionamenti.

³⁹² Articolo inserito dall' art. 13, comma 1, lett. a), d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, che ha inserito l'intero Capo 0.I. intitolato "*Alternatività delle forme di tutela*".

³⁹³ Art. 3, comma 1, Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, all. A, Delibera n. 353/19/CONS.

³⁹⁴ V. DOMENICHELLI, *La giustizia nell'amministrazione fra procedimento e processo, fra giurisdizione amministrativa e modelli alternativi di risoluzione delle controversie*, op. cit., p. 65.

³⁹⁵ M. DE PAOLIS, *Responsabilità per transazione nelle attività della p.a.*, in *Azienditalia*, 2015, p. 429 ss.

Per comprendere pienamente il dibattito sorto intorno alla struttura e agli effetti della transazione amministrativa³⁹⁶ è necessario muovere, in primo luogo, dal dato normativo fornito dal Codice civile, elemento necessario per procedere all'analisi sull'applicabilità di tale istituto nel diritto amministrativo.

L'art 1965, comma 1, del Codice civile definisce la transazione come “*il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro*”.

Dalla definizione codicistica³⁹⁷, e dalla giurisprudenza granitica in merito³⁹⁸, si può ricavare come l'elemento che caratterizza il contratto transattivo si sostanzia, dunque, nella sussistenza di reciproche concessioni, mediante le quali si realizza la funzione economico-sociale del negozio transattivo e si ottiene il fine della composizione o prevenzione della lite. Da ciò discende che si possa rilevare la nullità dell'accordo transattivo ogni qual volta vi sia la previsione di concessioni a carico di una sola delle due parti.

Sul punto, merita di essere menzionata un'interessante sentenza del Consiglio di Stato³⁹⁹ avente ad oggetto la pretesa nullità di una transazione stragiudiziale tra un'impresa e l'Amministrazione comunale.

Nel merito, attraverso tale accordo transattivo l'impresa rinunciava al proprio diritto di risarcimento derivante da una precedente sentenza di condanna del Comune a fronte della quale l'Amministrazione, “*riconosce la buona volontà di controparte e si impegna a prendere in considerazione le capacità tecniche e professionali di (...)*”

³⁹⁶ Per una ricostruzione esaustiva sul tema, A. CASSATELLA, *La transazione amministrativa*, Napoli, 2020, il quale ritiene di poter qualificare la transazione amministrativa come un segmento della più complessa attività di composizione della lite denominata “operazione transattiva”, consentendo così di chiarire in quali rapporti si pongano le previsioni del Codice civile e della legislazione speciale nella definizione della struttura del negozio transattivo. L’“operazione transattiva”, infatti, “*in quanto espressione di una modalità di formazione della decisione di transigere e del contenuto del contratto di transazione*” “*non si può ascrivere univocamente al diritto comune o speciale, essendo necessario stabilire il suo regime in rapporto alle qualità delle parti ed alla loro posizione rispetto alla lite*”. Conseguentemente, da ciò ne deriva che alla P.A. siano applicabili tutte le norme che, rispettando quanto previsto dall'art. 1, commi 1 e 1-bis, della l. n. 241/1990, *subordinano la formazione della volontà di transigere alle garanzie che connotano ogni manifestazione dell'agire amministrativo*. La posizione dei soggetti privati, invece, sarà sottoposta alle regole del diritto privato. Precedentemente, come segnalato dallo stesso autore (nota VII), l'unica monografia sul tema è quella di E. GUICCIARDI, *Le transazioni degli enti pubblici*, pubblicata in *Archivio di diritto pubblico*, 1936.

³⁹⁷ Dalla dottrina civilistica si possono menzionare, tra gli altri, gli scritti di A. PALAZZO, *La transazione*, in (a cura di) P. RESCIGNO, *Trattato di diritto privato. Obbligazioni e contratti*, XIII, Torino, 1985, p. 301 ss.; M. FRANZONI, *La transazione*, Padova, 2001; S. RUPERTO, *Gli atti con funzione transattiva*, Milano, 2002.

³⁹⁸ Cass., Sez. II, sentenza n. 24169 del 25 ottobre 2013.

³⁹⁹ Cons. di Stato, Sez. V, sentenza n. 3888 del 22 giugno 2018.

nelle prossime procedure ad evidenza pubblica". L'impegno assunto dal Comune, così come strutturato e descritto, appare ad avviso dell'organo giudicante privo di rilevanza giuridica, *"dovendo esso derivare, senza necessità di alcuna specifica assunzione, dalla fisiologia dell'azione amministrativa e dalla mera osservanza della normativa in materia di appalti al cui rispetto l'Amministrazione è ex lege obbligata nell'espletamento delle procedure relative all'affidamento delle pubbliche commesse"*.

A maggior ragione tale concessione da parte dell'Amministrazione non può essere interpretata come *"l'assunzione di un anomalo impegno ad una più benevola considerazione nei confronti della controparte in caso di sua partecipazione ad altre gare e nella prospettiva di future aggiudicazioni, atteso che altrimenti l'accordo si configurerebbe in esame come un vero e proprio pactum sceleris, sì da rendere nulla la transazione per la sua antigiusuridicità e contrarietà a norme imperative per illiceità dell'oggetto e della causa"*.

Tale pronuncia evidenzia come viene interpretato dalla giurisprudenza l'aspetto relativo nullità dell'accordo transattivo anche nell'ambito delle controversie pubblicistiche.

Maggiori problema crea l'art 1966, comma 1, c.c. il quale prevede che *"per transigere le parti devono avere la capacità di disporre dei diritti che formano oggetto della lite"*.

Tale assunto lega il problema dell'applicazione dell'istituto della transazione al problema precedentemente accennato sulla disponibilità degli interessi legittimi e in particolare del poter pubblico quando una delle parti dell'accordo transattivo sia una P.A.

Parte della dottrina che si è occupata di questi temi non ha mancato di evidenziare che *"pur in seguito al riconoscimento di un certo grado di negoziabilità del potere, conseguito alla codificazione degli accordi amministrativi, rimane, infatti, fermo il fatto che l'autonomia dell'amministrazione, in sede transattiva, incontra sia il limite dell'interesse generale e dei diritti dei terzi, sia quello dei vincoli posti alle sue decisioni dal principio di buon andamento, legalità, pubblicità e imparzialità. Il suo potere di disporre dunque non è e non può essere assoluto"*⁴⁰⁰.

In merito, si deve ulteriormente evidenziare che attenta dottrina ritiene che i vincoli dei principi costituzionali siano comunque rispettati, in quanto *"il buon andamento non è perseguito mediante la ricerca di una mera alternativa alla giurisdizione, ma attraverso un'attività finalizzata a garantire una composizione della controversia più aderente alle circostanze del caso concreto e, di conseguenza, più adeguata allo stesso interesse pubblico"*.

⁴⁰⁰ B. MARCHETTI, *La tutela non giurisdizionale*, op. cit.

*perseguito dalla p.a*⁴⁰¹. Si ritiene, infatti, che ciò possa permettere alla Pubblica Amministrazione di ricorrere allo strumento transattivo “*in contesti di incertezza sistemica, rispetto ai quali l'applicazione della legge al caso concreto presenti obiettive difficoltà o un'alea tale da compromettere l'efficacia dell'azione amministrativa*”⁴⁰². In tale ipotesi, il raggiungimento dell'accordo transattivo rappresenterebbe uno dei modi per poter soddisfare le esigenze sottese all'interesse pubblico.

Viene evidenziato, infatti, che la composizione di una controversia in via transattiva non comporta una rinuncia da parte dell'amministrazione al perseguimento dell'interesse pubblico. Infatti, la questione dovrebbe essere inquadrata da un altro punto di vista, in quanto, è la stessa “*realizzazione dell'interesse della collettività a rendere opportuna la rinuncia da parte dell'amministrazione a difendere la propria posizione davanti a un giudice, inducendo la controparte a desistere da una potenziale o reale impugnativa*”⁴⁰³.

Così come evidenziato anche dalla dottrina⁴⁰⁴, pertanto, la transazione in cui è parte una pubblica amministrazione pare ormai sicuramente ammissibile, in quanto vi sono specifici settori, ad esempio nell'ambito dei contratti pubblici e in quello ambientale, nei quali il legislatore ha espressamente previsto e disciplinato transazioni pubblicistiche.

In particolare, come è noto, gli articoli 208 e 209 del Codice dei contratti pubblici dispongono che le controversie relative ai diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, possono sempre essere risolte attraverso la transazione e l'arbitrato⁴⁰⁵.

L'accordo transattivo, nella vigente formulazione, si colloca in linea con il criterio che ispira l'intera opera di riforma del 2016, enunciato dall'art. 1, comma 1, lett. aaa), l. 28 gennaio 2016, n. 11, il quale delega al Governo la “*razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale*”.

⁴⁰¹ A. CASSATELLA, *La transazione amministrativa*, op. cit., p. 352

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ M. RAMAJOLI, *Per una giustizia amministrativa alternativa con particolare (anche se non esclusivo) riguardo alle transazioni pubblicistiche*, op. cit. p. 130.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ Si rinvia a, V. DOMENICHELLI, *La risoluzione in via giudiziaria o arbitrale delle controversie in materia di opere pubbliche*, in (a cura di) R. Villata, *L'appalto di opere pubbliche*, Padova, 2004, p. 1021 ss.; B. MARCHETTI, *Le a.d.r. nel contenzioso dei contratti pubblici*, in AA.VV., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione. Atti del LXI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 2016, pp. 425-461; M. DELSIGNORE, *La transazione e l'arbitrato nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. Arb.*, 2019, p. 361 ss.

Come si è già accennato, l'art. 208 prevede che *“le controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, possono essere risolte mediante transazione nel rispetto del codice civile, solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui non risulti possibile esperire altri rimedi alternativi all'azione giurisdizionale”*.

In merito al ruolo dell'amministrazione nella conclusione della transazione, occorre ricordare che la stessa non si trova nella stessa posizione del privato. Per questo motivo, come precisato dalla giurisprudenza⁴⁰⁶, il ricorso a tale strumento implica che *“il procedimento di formazione della volontà contrattuale della p.a. non si svolge integralmente ed esclusivamente sul piano del diritto privato, articolandosi invece in due serie di atti, la prima (c.d. serie negoziale) costituita da atti civilistici, la seconda (c.d. serie procedimentale), composta da atti amministrativi, sindacabili di sicuro da parte del giudice amministrativo”*.

Inoltre, nell'ambito della transazione pubblicistica si deve da ultimo evidenziare che i maggiori aspetti problematici, si rinvengono, come si evidenzierà ulteriormente nel prosieguo, rispetto al ruolo della Corte dei conti che potrebbe ritenere responsabile il dipendente pubblico per danno erariale e rispetto all'instabilità dell'accordo dovuto al possibile esercizio da parte dell'amministrazione dei poteri di revoca o di annullamento d'ufficio⁴⁰⁷.

Come affermato anche dalla giurisprudenza, infatti, rispetto alla stipulazione di un accordo transattivo non è consentita una valutazione della scelta di transigere ma è ammissibile il controllo giurisdizionale del contenuto negoziale⁴⁰⁸.

3.3 Mediazione e P.A: la circolare n. 9/2012

L'art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 28/2010 afferma che con il termine mediazione s'intende *“l'attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con la formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa”*. Si tratta ora di capire se il procedimento di mediazione possa essere applicato anche nell'ambito delle controversie pubbliche per ragionare, in seguito, circa la sua possibile applicazione nella risoluzione dei conflitti ambientali.

⁴⁰⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 17 dicembre 2007, n. 6471

⁴⁰⁷ M. RAMAJOLI, *Per una giustizia amministrativa alternativa con particolare (anche se non esclusivo) riguardo alle transazioni pubblicistiche*, op. cit. p. 135.

⁴⁰⁸ C. conti, sez. giurisd. Abruzzo, 5 gennaio 2012, n. 1.

Rispetto all'applicazione della procedura di mediazione in campo amministrativo⁴⁰⁹, un passo importante è costituito dalla circolare n. 9 del 10 agosto 2012⁴¹⁰ che prevede l'applicabilità della mediazione civile obbligatoria alla P.A.⁴¹¹

Tale circolare, suddivisa in sette paragrafi, analizza l'istituto della mediazione e il suo possibile utilizzo anche da parte della P.A. La circolare richiama, oltre alla normativa interna, anche la Direttiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, relativa ad alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

Il documento in oggetto precisa che nelle fonti normative interessate non vi sono disposizioni che escludono le pubbliche amministrazioni dall'ambito di applicazione della disciplina introdotta dal D.lgs. 28/2010.

In particolare, la circolare in oggetto menzionato l'art. 1, comma 2, della sopra citata direttiva, in base al quale *“essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)”*, ritenendo, pertanto, che rientrano nel novero delle controversie disciplinate dal D.lgs. 28/2010 quelle che implicano la responsabilità della P.A. per atti di natura non autoritativa.

Nel testo in oggetto, la finalità della mediazione viene individuata nella assistenza delle parti nella ricerca di una composizione non giudiziale di una controversia. Nel concetto di controversia, in base alla circolare, vi rientrano sia la crisi di cooperazione tra privati, sia quelle tra privati e pubbliche amministrazioni che agiscono *iure privatorum*. Manca, pertanto, una previsione legislativa rispetto alle ipotesi in cui la P.A. agisca esercitando un pubblico potere.

Ai fini dell'individuazione delle controversie oggetto di mediazione occorre fare rinvio agli articoli 2 e 5 del d.lgs. 28/2010 e, con specifico riferimento alle pubbliche amministrazioni, al già richiamato articolo 1, comma 2, della già menzionata direttiva 2008/52/CE.

L'articolo 2, comma 1, del d.lgs. 28/2010 dispone che la mediazione ha per oggetto diritti di cui le parti possano disporre. Pertanto, sono da escludere le controversie che abbiano ad oggetto diritti indisponibili.

⁴⁰⁹ C. VOLPE, *Mediazione e giudizio amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2018; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Per una sentenza sempre meno ingiusta: uscita di sicurezza dal processo amministrativo e mediazione giustiziale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2017.

⁴¹⁰ Emanata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.

⁴¹¹ L. MUSSELLI, *Mediazione dei conflitti ambientali e pubblica amministrazione*, op. cit., pp. 37-50.

Al tentativo facoltativo di mediazione, previsto per le controversie di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 28/2010, si aggiunge l'obbligo del previo esperimento della procedura nelle controversie indicate nel successivo articolo 5.

Tale ultima disposizione, nel disciplinare la "condizione di procedibilità e rapporti con il processo", al comma 1 individua le controversie rispetto alle quali, prima di ricorrere alle vie giudiziali, vi è l'obbligo, anche da parte della pubblica amministrazione, salvo disposizioni speciali, di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione⁴¹²

In ordine al procedimento di mediazione esso non è molto differente da quello disciplinato dal d.lgs. n. 28/2010.

In primo luogo, deve essere presentata un'apposita istanza ad un organismo di mediazione, la quale deve contenere l'indicazione, oltre all'organismo, delle parti, l'oggetto e le ragioni della pretesa. A questo punto, il responsabile dell'organismo designa un mediatore e fissa il primo incontro tra le parti non oltre quindici giorni dal deposito della domanda.

L'amministrazione procede alla valutazione della convenienza a partecipare al procedimento di mediazione e, quando non intenda intervenire, provvede a formalizzare attraverso uno specifico atto la sua scelta.

In relazione alla fase conclusiva del procedimento di mediazione, può esservi il raggiungimento di un accordo amichevole di cui il mediatore redige processo verbale al quale è allegato il testo dell'accordo. Invece, quando l'accordo non è raggiunto, il mediatore può formulare una proposta di conciliazione a cui le parti hanno la possibilità di aderire entro il breve termine di sette giorni.

Nella circolare in oggetto, viene analizzato anche l'aspetto relativo alla rappresentanza dell'Amministrazione in mediazione. È compito del dirigente dell'ufficio, o altro dirigente delegato, competente sulla materia oggetto di mediazione sottoscrivere l'eventuale accettazione della proposta. Viene poi disciplinata la possibilità di delegare tali funzioni anche a dipendenti di qualifica non dirigenziale che siano dotati di comprovata e particolare competenza ed esperienza nella materia del contenzioso e in quella a cui afferisce la controversia.

⁴¹² Si tratta delle controversie in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Da ultimo, per quanto riguarda il ruolo dell'Avvocatura di Stato si evidenzia l'opportunità che l'amministrazione formuli alla stessa una richiesta di parere, esponendo le proprie valutazioni sulla controversia, nei casi in cui il tentativo di transazione riguardi controversie di particolare rilievo.

Al di fuori di questi casi, l'amministrazione richiede il parere all'Avvocatura dello Stato con esclusivo riferimento all'ipotesi in cui il dirigente dell'Ufficio dirigenziale generale competente sulla materia oggetto della controversia ovvero il dirigente o funzionario delegato abbia proceduto ad una motivata valutazione della controversia in senso favorevole alla conclusione dell'accordo.

Delineato il contenuto della circolare, si può comprendere come, pur rappresentando un'apertura importante nell'ottica dell'utilizzo della procedura di mediazione da parte dell'Amministrazione, rimangono ancora molteplici punti in cui risulta necessario un intervento legislativo per comprendere la sua reale possibilità di essere utilizzata.

Ancora, un ulteriore problema si lega alla modalità con cui formalizzare la buona riuscita della conciliazione in modo da prevedere la rinuncia al diritto di impugnazione successivamente esercitabile.

In via generale, nell'ambito delle ADR pubblicistiche appare chiara la necessità di una legge che disciplini la materia nel suo complesso, essendo doveroso, in caso contrario, operare un difficile equilibrio di tali strumenti tra diritto privato e diritto pubblico⁴¹³.

4. ADR e ambiente: una strada ancora da definire

Nell'ultimo ventennio si è fatta sempre più forte la necessità di ripensare gli strumenti da utilizzare nelle politiche ambientali anche attraverso una rivisitazione degli strumenti di diritto privato.

Tuttavia, come correttamente evidenziato anche dalla dottrina⁴¹⁴, l'ingresso di strumenti privatistici nella tutela dell'ambiente non dovrebbe condurre ad una recessività della disciplina ambientale regolata dal diritto amministrativo ma, al contrario, si dovrebbe premere per un utilizzo ancora maggiore dell'azione

⁴¹³ M. RAMAJOLI, *Per una giustizia amministrativa alternativa con particolare (anche se non esclusivo) riguardo alle transazioni pubblicistiche*, op. cit. p. 140; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Per una sentenza sempre meno ingiusta: uscita di sicurezza dal processo amministrativo e mediazione giustiziale*, in *La sentenza amministrativa ingiusta e i suoi rimedi*, a cura di F. FRANCIOSI, M.A. SANDULLI, Napoli, 2018, p. 351 ss.

⁴¹⁴ G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., p. 730.

amministrativa governata però da regole maggiormente efficaci e caratterizzate da un procedimento più snello. Resta evidente, infatti, che la tutela dell'ambiente non può ormai essere circoscritta al diritto nazionale o europeo. Pertanto, anche l'introduzione e l'applicazione congiunta di strumenti privatistici deve essere accompagnata dalle tutele proprie del diritto amministrativo, tra le quali, in primo luogo, il perseguimento di fini di interesse generale.

Il dibattito sulla possibilità di utilizzo degli strumenti di ADR, affrontato in primo luogo necessariamente con riferimento alle controversie di diritto amministrativo nella sua accezione generale, deve essere ora calato nello specifico ambito del diritto ambientale.

Si è visto che non si pongono problemi quando la controversia tra P.A. e privato riguarda la possibilità di transigere o mediare liti che vertono su diritti soggettivi. Allo stesso modo, si è cercato di mettere in luce la possibilità di utilizzare gli strumenti di ADR, pur con le dovute cautele, anche quando vi siano in gioco interessi legittimi e, conseguentemente, l'esercizio di un potere pubblico da parte dell'Amministrazione.

Questa precisazione risulta d'obbligo dato che nell'ambito del diritto ambientale è possibile individuare entrambe le tipologie di controversie.

Una volta riconosciuto tale aspetto non si dovrebbe negare la possibilità di ricorrere a tali strumenti deflattivi nell'ambito di un conflitto ambientale che vede la propria origine nell'esercizio di un potere della Pubblica Amministrazione.

In questa prospettiva uno dei problemi che più è stato evidenziato si lega alla nozione giuridica da attribuire al diritto ad una tutela dell'ambiente⁴¹⁵. Molto spesso, infatti, *“si finisce per declinare il diritto all'ambiente dal paradigma di altri diritti recepiti, quali il diritto alla vita, alla salute, alla proprietà privata; ovvero a equipararlo ad una componente specifica, privandolo di una connotazione in grado di ricomprenderlo nella sua integralità”*⁴¹⁶.

In altre parole, così come evidenziato dalla dottrina⁴¹⁷, *“oggetto di tutela diviene, dunque, la “consapevolezza” sullo stato dell'ambiente da parte dell'individuo, in quanto “vittima” (potenziale) della sua alterazione, tramite “coinvolgimento” nell'assunzione di decisioni in materia, unitamente all' “accesso” ad idonei sistemi “procedimentalizzati”, ove*

⁴¹⁵ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, p. 3 ss.

⁴¹⁶ M. ROBLES, *Per una “grammatica” (negoziabile) dei conflitti ambientali*, in *Giust. Civ.*, 2021, p. 37 ss., in part. p. 42

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 43.

l'esperienza comparatistica offre convincenti modelli "a cavallo" tra risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e partecipazione pubblica (Débat Public)".

Un simile inquadramento ben si adatta all'analisi effettuata nel corso di questo studio. Infatti, la ricostruzione, anche storica, della tutela ambientale, i principi ad esso conseguenti e le modalità per la sua tutela, individuate dal legislatore nel corso del tempo, sono già state affrontate nel primo capitolo. Questo ha permesso di mettere in luce il fatto che la protezione accordata in materia ambientale non pare sufficiente anche a fronte della sempre maggiore conflittualità che si verifica a livello ambientale.

La partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi che, a vario titolo, incidono sull'ambiente, analizzando in particolare il recente istituto del Dibattito pubblico è stata, invece, affrontata all'interno del secondo capitolo. Da tali considerazioni è emerso che la consultazione dei cittadini nell'ambito delle scelte di pianificazione del territorio e di progettazione infrastrutturale può dimostrarsi utile nella gestione anticipata del conflitto, evitando tutta una serie di conseguenze negative per l'Amministrazione ma anche per gli stessi cittadini sui quali ricadrebbe, da ultimo, il peso, anche economico, della composizione del conflitto locale da parte dello Stato.

Pertanto, l'obiettivo dello studio ora è quello di comprendere quale spazio possono avere le ADR nella tutela ambientale nell'attuale contesto *"in cui strumenti di diritto pubblico e strumenti di diritto privato sembrano fondersi ed integrarsi in un tentativo volto a forgiare il sistema "più efficiente" di protezione ambientale"*⁴¹⁸.

⁴¹⁸ B. POZZO, *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epoche del diritto dell'ambiente*, in (a cura di) G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI, *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV congresso nazionale SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015*, Napoli, 2016 p. 291 ss., nel quale l'Autore distingue tre periodi relativi alla protezione dell'ambiente: il primo dedicato all'età della scoperta della problematica ambientale e della rivisitazione degli strumenti di diritto privato; il secondo relativo all'età della fede nel diritto amministrativo; il terzo, infine, dedicato all'età dell'ansia o della globalizzazione dei problemi ambientali, *in cui si assiste alla rivalutazione di vari strumenti di diritto privato e alla coniugazione di questi con strumenti di diritto amministrativo in varia foggia, in un contesto caratterizzato da sempre maggior interdipendenza tra livello nazionale e livello sovranazionale*.

Sul punto si veda, R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Milano, 1985; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; G. BERTI, *Il principio contrattuale nell'azione amministrativa*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 3/2002, p. 431 ss.; N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, p. 454 ss.; A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016; M. DE NONNO, *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, in *Federalismi*, 2018.

Il conflitto che accompagna le azioni dell'Amministrazione, come già precedentemente evidenziato, ha ad oggetto sempre più spesso gli impatti di queste azioni sulle condizioni ambientali. Per molto tempo, la tutela dell'ambiente in tali situazioni “è stata considerata talmente “centripeta”, da rasentare l'identificazione con il (solo) diritto amministrativo in sé: ragionare di diritto dell'ambiente significa(va), per lo più, discorrere dello stesso diritto amministrativo”⁴¹⁹.

Come si è tentato di evidenziare, le differenti forme e l'aumento delle opposizioni locali, precedentemente esaminate, mostrano come non appaiano più soddisfacenti i modi tradizionali di emersione, ascolto, rappresentazione e soddisfazione degli interessi in gioco.

Tuttavia, risulta oltremodo incerta la definizione e catalogazione degli strumenti alternativi al tradizionale agire amministrativo in tale settore⁴²⁰.

Pertanto, dopo aver definito e analizzato gli strumenti tradizionali ed emergenti che disciplinano la partecipazione dei soggetti interessati risulta ora utile spostare l'analisi della trattazione sugli strumenti definitivi come alternativi al contenzioso giudiziale in materia ambientale.

Pare evidente che le difficoltà sin qui delineate per l'utilizzo delle ADR quando una delle parti sia la P.A. appaiono forse addirittura acuitizzate nel settore ambientale. Le decisioni ambientali rappresentano, infatti, un'eloquente esemplificazione delle decisioni amministrative complesse in cui si individuano una pluralità di elementi difficilmente governabili⁴²¹.

I conflitti in ambito ambientale, così come già evidenziato nel primo capitolo, hanno ad oggetto controversie che presentano tutte alla loro base la necessità di proteggere l'ambiente inteso come bene giuridico in sé.

Essi, appare utile ricordarlo, hanno ad oggetto beni parimenti tutelati all'interno della Costituzione: la tutela dell'ambiente inteso come bene complesso e comune e lo sviluppo dei territori che si riflette sulla libertà di iniziativa economica.

In campo ambientale una complessità ulteriore si lega sicuramente anche ai risvolti penali dei conflitti. È noto, infatti, che il Codice penale qualifica come reato determinate aggressioni all'ambiente. Tuttavia, anche in questi casi, si pone

⁴¹⁹ M. ROBLES, *Per una “grammatica” (negoziale) dei conflitti ambientali*, op. cit., p. 38.

⁴²⁰ G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 729 ss.; M. ROBLES, *Meritevolezza “ambientale” del contratto e transigibilità degli interessi*, Napoli, 2019.

⁴²¹ R. BIN, *Atti normative e norme programmatiche*, Milano, 1988, p. 232 ss.; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, p. 140.

comunque il problema, non sempre definito nelle sentenze del giudice penale, della futura gestione di un determinato territorio, alla luce del danno ambientale dallo stesso subito⁴²².

Pertanto, anche alla luce di quanto precedentemente evidenziato, le questioni ambientali, possibili oggetto di ADR, abbracciano una serie di controversie. Vi sono innanzitutto i conflitti, analizzati nel secondo capitolo, aventi ad oggetto le decisioni dell'amministrazione relative alla gestione del territorio, quali gli atti di pianificazione territoriali o i provvedimenti di VIA. Ancora, vi sono i conflitti che hanno ad oggetto la decisione dell'amministrazione in ordine alla gestione di territori già oggetto di inquinamento a causa di comportamenti di soggetti privati. Vi rientrano infine, anche se non sono oggetto specifico di questa trattazione, i conflitti tra privati aventi ad oggetto l'uso comune dell'ambiente.

Un ulteriore elemento di difficoltà è possibile rinvenirlo nel fatto che gli interessi coinvolti in tali conflitti riguardano quasi sempre un'ampia platea di soggetti, sia privati che pubblici⁴²³.

Tale complessità è anche generata dai molteplici interventi e intrecci normativi nei diversi settori del diritto ambientale. È evidente, infatti, che il diritto ambientale implichi conoscenze trasversali e interdisciplinari e che includa talvolta l'analisi di dati tecnici i cui effetti possono non sempre essere del tutto conosciuti o scientificamente accettati⁴²⁴.

Un altro dato importante riguarda il fatto che queste liti non siano sempre circoscritte territorialmente, ma si dipanino in più territori, anche oltre i confini nazionali.

Pertanto, il vantaggio nel ricorso agli strumenti di ADR si può legare al fatto che la controversia può essere affrontata in un'unica sede in alternativa ai processi amministrativi, civili e, sotto alcuni aspetti, penali. Inoltre, il radicarsi dei conflitti potrebbe portare a coinvolgere anche le Corti giurisdizionali europee. Questo permette chiaramente di risparmiare un notevole lasso temporale nel quale, nel frattempo, potrebbero aggravarsi e diventare irrimediabili gli impatti o gli eventuali danni ambientali. L'esigenza di una decisione celere e univoca sembra,

⁴²² V. DINI, *La mediazione penale ambientale: scenari non troppo futuribili*, in *Amb. Svil.*, 2018, p. 246 ss.; Per un inquadramento generale sulla tutela penale dell'ambiente si veda D. FRANZIN, *La tutela penale dell'ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 520-529.

⁴²³ M. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale" del contratto e transigibilità degli interessi*, op. cit., p. 139.

⁴²⁴ S. FAILLACE, *La risarcibilità dei danni manifestatisi successivamente alla transazione o alla cosa giudicata*, in *Resp. civ.*, 2005, p. 832 ss.

pertanto, ancora più sentita in un ambito in cui ci si deve sempre più spesso interfacciare con controversie relative a problemi di inquinamenti che si espandono oltre i confini nazionali, riscaldamento climatici e rischi pandemici a livello mondiale.

Da queste prime considerazioni si può già comprendere come una delle difficoltà maggiori sia legata, ancor più in questo caso, ad un mancato intervento del legislatore sul punto. Pur con alcune aperture in determinati settori, infatti, non esiste allo stato una disciplina organica idonea a regolarne il fenomeno. Tuttavia, si dovrà tener conto di fenomeni spontanei da cui si avverte l'utilità di studio e l'analisi dei passi finora compiuti anche al fine di un necessario intervento normativo.

Infatti, è possibile riprendere ancora le parole dell'attuale Ministro della Giustizia nel discorso già menzionato⁴²⁵, dove viene evidenziato che *“il tempo che stiamo attraversando offre una occasione importante per coltivare e diffondere una nuova cultura giuridica, aperta a una pluralità di vie della giustizia, da svilupparsi anche attraverso adeguati strumenti di formazione rivolti oltre che al mediatore, anche al difensore e al giudice, e che debbono trovare spazio sin dai primi anni degli studi universitari”*.

Pare evidente, pertanto, la necessità di rispondere alla “crisi della giustizia”, così invocata negli ultimi anni, anche con strumenti “nuovi”, alternativi alla sede giudiziale, in un settore come quello ambientale di cui si è tentato di evidenziarne le criticità nella disciplina sostanziale che risulta attuata dal legislatore. Si pensi a quanto ricordato nel primo capitolo in tema di contenzioso ambientale proprio per criticare le attuali soluzioni di protezione ambientale individuate dai legislatori.

Infatti, così come evidenziato dalla dottrina⁴²⁶, le norme del c.d. *command and control* non sempre riescono a costituire validi incentivi per i soggetti che, ad esempio, potrebbero inquinare l'ambiente a causa delle loro attività, i quali non sono realmente incoraggiati ad utilizzare prodotti meno inquinanti ma tendono unicamente ad uniformarsi agli *standards*. Nel settore ambientale, inoltre, la poca efficacia di tali norme deriva anche dagli organi ai quali viene affidato il controllo, non sempre sufficientemente formati o dotati dei mezzi sufficienti⁴²⁷.

⁴²⁵ Si veda nota 11.

⁴²⁶ B. Pozzo, *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epoche del diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 306.

⁴²⁷ *Ibidem*, nel quale l'Autore prende l'esempio dello strumento degli *standards* con il quale vengono fissati i tetti massimi di immissione di certe sostanze nell'aria o nell'acqua. Il controllo sul rispetto di tali

Per questi motivi, l'utilizzo esclusivo, da parte del legislatore e della P.A., di mezzi autoritativi ha mostrato nel tempo tutta la sua fragilità tanto che, una parte della dottrina, ha definito tali strumenti “*inefficaci, inidonei al raggiungimento degli obiettivi (...) costosi e inefficienti in sede di applicazione, e, secondo molti autori, anche non democratici*”⁴²⁸. Da più parti⁴²⁹ viene evidenziata, infatti, la necessità di rendere i processi decisionali pubblici più inclusivi e aperti ad una legittimazione “dal basso”.

4.1. La transazione ambientale

Come si è anticipato, le ADR in ambito ambientale non presentano a livello normativo una trattazione organica tanto da richiedere, come si vedrà, l'introduzione di progetti sperimentali. Tuttavia, nell'ambito del settore relativo alle bonifiche, il legislatore ha già da tempo introdotto l'istituto della transazione, il quale può sicuramente rappresentare l'apertura normativa all'utilizzo degli strumenti di ADR anche nel nostro ordinamento.

Nell'ambito del diritto amministrativo ambientale, infatti, la bonifica dei siti contaminati rappresenta un tema di forte interesse e sempre al centro di numerosi interventi legislativi⁴³⁰ e riflessioni dottrinali⁴³¹, essendo uno dei maggiori problemi ambientali per i paesi europei.

valori viene affidato spesso ad organi burocratici inadeguati ad effettuarli talvolta anche a causa della mancanza di risorse finanziarie. Viene inoltre anche evidenziata la possibilità che tra i soggetti preposti alla realizzazione di norme autoritative vi siano gruppi di interesse volti a rallentare l'adozione di norme ad essi sfavorevoli.

⁴²⁸ S. NESPOR, *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2003, p. 962.

⁴²⁹ E. FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019, in part. pp. 136-144, nel quale l'Autore evidenzia come la sequenza del *command and control* non possa ritenersi più sufficiente per fornire una risposta adeguata alle problematiche legate all'ambiente. L'adeguatezza delle decisioni adottate dalla P.A., infatti, si lega sempre di più alla loro effettività, intesa come aderenza alle differenti esigenze dei consociati sulle quali la decisione incide.

⁴³⁰ Prima del Codice dell'ambiente del 2006 il danno ambientale era disciplinato da differenti discipline normative: l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349; l'art. 17, comma 2, D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; l'art.8, comma 2, D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152.

⁴³¹ F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Padova, 2013, p. 273 ss.; V. CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Padova, 2013; D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità della pretese*, Napoli, 2017; E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, p. 3 ss.

Già l'Unione Europea, infatti, attraverso la Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004⁴³², ha segnalato l'esigenza di istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale evidenziando il fatto che all'interno dell'UE esistono molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute. È in tale testo normativo che si sottolinea l'importanza che la riparazione del danno ambientale sia attuata applicando il principio "chi inquina paga", in accordo con il principio dello sviluppo sostenibile. Pertanto, il soggetto che attraverso la propria azione causi un danno ambientale sarà considerato finanziariamente responsabile. In tal modo si inducono gli operatori a adottare misure volte a ridurre al minimo gli eventuali rischi di illeciti ambientali. Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il Codice dell'ambiente⁴³³ che, agli artt. 3-ter e 239, espressamente richiama il principio "chi inquina paga".

Nel contesto della strategia europea per il suolo, la questione è stata affrontata anche all'interno del Sesto e Settimo Programma d'Azione in materia di ambiente, nei quali la bonifica dei siti inquinati è stata considerata come uno degli obiettivi primari da perseguire. Da ultimo, in una Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2021⁴³⁴, avente ad oggetto la necessità di raggiungere un inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo, è stata sottolineata la volontà di elaborare misure idonee per aumentare in maniera significativa gli sforzi intesi a individuare, studiare, valutare e bonificare i siti contaminati affinché entro il 2050 l'inquinamento del suolo non rappresenti più un rischio per la salute o l'ambiente.

Fatte queste brevi premesse, non potendo in questa sede ulteriormente soffermarsi sulla tematica del danno ambientale, che richiederebbe una trattazione a sé stante, ciò che preme analizzare ha ad oggetto l'applicazione della disciplina delle ADR in tale ambito.

⁴³² B. POZZO, *La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, p. 1 ss.

⁴³³ Il D.lgs. 152/2006, "Norme in materia ambientale", è entrato in vigore il 29 aprile 2006. Esso nasce dall'attuazione della delega conferita al Governo con la l. 15 dicembre 2004, n. 308, "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente".

⁴³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un percorso verso un pianeta più sano per tutti. Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo"*.

La transazione amministrativa trova specifica applicazione in materia ambientale, specificamente all'interno del campo della prevenzione e del ripristino ambientale⁴³⁵.

In particolare, la transazione ambientale è stata recentemente riformata ad opera della l. 28 dicembre 2015, n. 221⁴³⁶, che ha previsto l'introduzione nel Codice dell'ambiente del nuovo art. 306 bis⁴³⁷.

Tale norma prevede che *“salvo che la transazione avvenga in sede giudiziale a norma dell'articolo 185 del codice di procedura civile, (...) il soggetto nei cui confronti il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha avviato le procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale di siti inquinati di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, nonché ai sensi del titolo V della parte quarta e della parte sesta del presente decreto, ovvero ha intrapreso la relativa azione giudiziaria, può formulare una proposta transattiva in sede amministrativa*⁴³⁸.

Il Ministero, una volta acquisiti i pareri tecnici e le osservazioni dei soggetti interessati, convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano la Regione e gli enti locali territorialmente coinvolti. La conferenza di servizi, entro centottanta giorni, si pronuncia sulla proposta di transazione. A questo punto, il Ministero elabora uno schema di transazione che, previo parere dell'Avvocatura di Stato, viene sottoscritto dal proponente e adottato con decreto ministeriale.

In primo luogo, è necessario affrontare il problema del coordinamento della disciplina codicistica in tema di transazione, precedentemente analizzata, con la transazione ambientale così come oggi disciplinata dalla legge del 2015.

A tal proposito si potrebbe porre il dubbio che la transazione in materia ambientale, riguardando l'ambiente, sia nulla per illiceità o impossibilità dell'oggetto.

Parte della dottrina, infatti, ha affermato che *“proprio il fatto che l'ambiente integri un bene definito “adespota” certifica l'indisponibilità dello stesso e, di conseguenza, la sua*

⁴³⁵ E. MINERVINI, *Le A.D.R. in materia ambientale: la mediazione e la transazione*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente, l'analisi “ecologica” del diritto contrattuale*, Napoli, 2015, p. 265 ss.

⁴³⁶ *“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 13 del 18 gennaio 2016.

⁴³⁷ A. QUARANTA, V. CAVANNA, *La nuova transazione ambientale: il legislatore spaventa le carte?*, in *Amb. Svil.*, 2016, p. 262 ss.; M. MELI, *La nuova disciplina delle transazioni nelle procedure di bonifica dei siti inquinati e di riparazione del danno ambientale concernenti i siti di interesse nazionale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, p. 456 ss.

⁴³⁸ Le ultime modifiche alla norma sono state effettuate dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, in conversione del d.l. 16 luglio 2020 n. 76.

inidoneità ad essere investito da “reciproche concessioni “(art. 1965, comma 1, c.c.) e, più in generale, a rientrare nel perimetro della disponibilità (art. 1966, comma 1, c.c.)”⁴³⁹.

In realtà tale problema è stato risolto dal Consiglio di Stato secondo cui l’oggetto della transazione ambientale non è rappresentato dall’ *“integrità attuale dell’ambiente”* di cui né lo Stato né gli Enti territoriali minori possono disporre, ma dalla *“azione civile risarcitoria nascente da un fatto illecito già realizzato”*, in particolare, dall’ *“obbligazione civile nascente da un fatto illecito collocato nel passato e per il quale la menomazione dell’integrità ambientale è già storicamente avvenuta. Si verte non dell’ambiente, ma della riparazione monetaria conseguente ad una sua menomazione”⁴⁴⁰.*

La riforma del 2015 rappresenta, in realtà, solo l’ultimo approdo degli interventi legislativi in materia di transazione ambientale.

Infatti, già dagli anni ‘90, con la l. n. 239 del 16 luglio 1998⁴⁴¹, il Legislatore era intervenuto sulla determinazione delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino dei siti di interesse nazionale (SIN) attraverso moduli convenzionali per giungere alla definizione transattiva della controversia.

Una forte apertura verso gli strumenti transattivi era rappresentata dal d.l. n. 208/2008⁴⁴², che ha previsto la possibilità, per il MTE, di stipulare una o più *“transazioni globali”* con una o più *“imprese interessate, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale [...] e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri Enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento”⁴⁴³.*

La transazione era definita *“globale”*, in quanto volta a estinguere tutti i crediti dello Stato o degli altri enti pubblici territoriali riguardanti il risarcimento

⁴³⁹ M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni ‘globali’ e accordi di programma*, in *Dir. Amm.*, 2012, p. 749 ss., p. 757.

⁴⁴⁰ Cons. Stato, commissione speciale, parere 18 maggio 2001, n. 426/01, in *Foro it.*, 2003, p. 633 ss. con nota di M.P. GIACCA, *Brevi note in tema di contratto di transazione e azione di danno ambientale*.

⁴⁴¹ *“Autorizzazione a definire in via stragiudiziale le controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dallo Stato italiano per l’evento Haven e destinazione di somme a finalità ambientali”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 169 del 22 luglio 1998.

⁴⁴² Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2008, convertito, con modificazioni, in Legge 27 febbraio 2009, n. 13, recante *“Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente”*.

⁴⁴³ Sugli antecedenti di tale istituto, V. ZACCHEO, *Le transazioni del danno ambientale*, in *Giustamm.it*, 2009; F. FONDERICO, *Alla ricerca della “pietra filosofale”: bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 917 ss.; S. OGGIANU, *Adr in materia ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in *Janus*, 2010, p. 2 ss.; F. SCARDINA, *Sulla cd. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 203 ss.; M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni ‘globali’ e accordi di programma*, op. cit.; P. A. DE SANTIS, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. mer.*, 2012, p. 2491 ss.

del danno derivante da un'azione lesiva per l'ambiente. L'accordo precludeva anche ogni altra azione risarcitoria per il danno ambientale o per altre pretese derivanti dagli stessi fatti oggetto della transazione.

Tuttavia, si ponevano dei problemi derivanti dal fatto che l'istituto della conferenza dei servizi non pareva idoneo ad acquisire il consenso di tutte le amministrazioni interessate dall'evento lesivo. Ancora, risultava critica la previsione di ricomprendere nella transazione il risarcimento di danni ancora non verificabili.

Secondo parte della dottrina⁴⁴⁴, la riforma del 2015 ha inciso sull'oggetto e conseguentemente sulla natura della transazione. Infatti, l'art. 2, comma 1 del d.l. 208/2008, aveva ad oggetto gli oneri di bonifica, gli oneri di ripristino e il danno ambientale di cui agli articoli 18 della l. 349/1986 e 300 del Codice dell'ambiente. Ancora, la materia oggetto di transazione comprendeva gli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possono richiedere il risarcimento. Rimaneva incerto, pertanto, se oggetto della transazione fosse l'accordo sulla distribuzione dei costi tra Pubblica Amministrazione e soggetti interessati oppure se avesse ad oggetto l'individuazione delle opere necessarie per la bonifica e il ripristino.

In realtà, così come da altri evidenziato⁴⁴⁵, la natura contrattuale della transazione porta a preferire la prima ipotesi, dato che la determinazione degli oneri di bonifica e di ripristino rimane prerogativa del potere pubblico.

Tuttavia, l'attuale art. 306-*bis* afferma che la proposta di transazione individui gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa, con ciò mutando il precedente indirizzo interpretativo.

In proposito, vi è chi ritiene⁴⁴⁶ che si sia comunque in presenza di “*un inedito modello civilistico rimediale*”; pertanto, la transazione rimarrebbe comunque ascrivibile alla categoria dei contratti di diritto privato. Tale qualificazione deriva, in primo luogo, dal fatto che l'art. 306-*bis* attribuisce il potere di iniziativa al privato e non più al Ministero competente. Ancora, si evidenzia il fatto che gli

⁴⁴⁴ U. SALANITRO, *Dal “contratto” all’“accordo” la riforma della “transazione” ambientale*, in M. MELI, S. ADORNO (a cura di), *Il futuro del polo petrolchimico siracusano. Tra bonifiche e riqualificazione*, Torino, 2017, p. 131.

⁴⁴⁵ M. ROBLES, *Meritevolezza “ambientale” del contratto e transigibilità degli interessi*, op. cit., dove l'Autore riporta, a sostegno di tale tesi, anche il pensiero di M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni ‘globali’ e accordi di programma*, op. cit., p. 773.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 163

accordi disciplinati dal Codice dell'ambiente sono accomunati dal fatto di intervenire in funzione preventiva e non esclusivamente riparatoria, come accade, invece, nel caso della transazione ambientale, dove l'accordo interviene sul presupposto che ci sia già stata la contestazione di un'azione illecita generante un danno all'ambiente.

In realtà, come sostenuto da altra parte della dottrina⁴⁴⁷, appare coerente con gli interessi pubblici coinvolti che la transazione sia qualificata come accordo ai sensi dell'art. 11 l. n. 241/90. In questo senso, per coerenza sistematica, depone il fatto che l'art. 306, relativo alla determinazione delle misure per il ripristino ambientale, faccia espresso riferimento al fatto che il Ministero competente può valutare l'opportunità di raggiungere un accordo con l'operatore interessato nel rispetto della procedura di cui all'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo.

Il dato testuale, derivante dal fatto che l'ultimo comma dell'art. 306-*bis* parli di "contratto di transazione", non è in grado di confutare tale interpretazione in quanto, potrebbe essere stato utilizzato dal legislatore per riferirsi all'accordo amministrativo che condivide comunque gli elementi strutturali del contratto⁴⁴⁸.

Ciò posto, ne deriva che, secondo la disciplina generale degli accordi, alla transazione si applicheranno i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, per quanto compatibili, e che il giudice competente a conoscere di tali accordi resta il giudice amministrativo che avrà giurisdizione esclusiva.

5. La pubblica amministrazione come "parte" del conflitto: la responsabilità del funzionario pubblico e l'ombra della Corte dei conti

Nel quadro così delineato, un elemento critico si lega inevitabilmente, come più volte rimarcato, alla natura pubblicistica dell'autorità preposta dall'ordinamento ad assumere la maggior parte delle decisioni che hanno un forte impatto sulle condizioni dell'ambiente che ci circonda⁴⁴⁹.

Infatti, la Pubblica amministrazione potrebbe essere spinta da motivazioni parzialmente differenti rispetto a quelle che muovono i soggetti privati nella decisione di intraprendere un percorso di mediazione. Nell'ambito delle

⁴⁴⁷ U. SALANITRO, *Dal "contratto" all'"accordo" la riforma della "transazione" ambientale*, op. cit., p. 137.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ M.G. IMBESI, *Il valore sociale della mediazione ambientale*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, 2012, p. 515 ss.

controversie pubblicistiche, infatti, si rinvengono alcuni elementi che fungono da ostacolo e potrebbero derivare sia dalle regole che governano il procedimento amministrativo sia dalle modalità di esecuzione dell'accordo finale che potrebbero scaturire dall'accordo di mediazione.

Inoltre, l'asimmetria nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e privati potrebbe condurre ad una mancanza di volontà della P.A. all'utilizzo di strumenti conciliativi se non addirittura ad utilizzare "a proprio favore" il ricorso alla mediazione per un mero allungamento dei termini, legando la propria scelta a mere strategie preprocessuali⁴⁵⁰.

Pare evidente, infatti, che la mancata proposizione o partecipazione in procedure conciliative da parte della P.A. porti ad un aumento della resistenza sociale e del conflitto.

In merito, è necessario evidenziare che un importante aspetto si lega ai poteri del pubblico funzionario; in particolare è necessario comprendere entro quali limiti la delega dallo stesso ricevuta legittimi il funzionario ad esprimere la volontà della P.A.

Questa caratteristica, tipica dell'agire amministrativo, mal si concilia, tuttavia, con le modalità procedurali della mediazione ambientale che spesso prevede la necessità di assumere decisioni non predeterminabili ex ante, legate all'andamento del procedimento.

Connesso a tali aspetti, vi è anche il tema della responsabilità del funzionario pubblico per l'accordo raggiunto in sede conciliativa. Infatti, è noto come su tali decisioni pesi il controllo operato dalla Corte dei conti per un'eventuale ipotesi di danno erariale⁴⁵¹.

Sul punto, la dottrina osserva come anche nelle ipotesi di controversie patrimoniali, di competenza del giudice ordinario, l'Amministrazione non venga considerata come un soggetto *pienamente autonomo*, in quanto il "*giudice contabile esercita un controllo attento sull'equilibrio e la coerenza con l'interesse pubblico della soluzione transattiva*"⁴⁵².

⁴⁵⁰ M. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale" del contratto e transigibilità degli interessi*, op. cit., pp. 142-143.

⁴⁵¹ A. CASSATELLA, *Note in tema di transazione e atti a funzione transattiva*, in G. FALCON, B. MARCHETTI, *Verso nuovi rimedi amministrativi*, op. cit., p. 227.

⁴⁵² M. DELSIGNORE, *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso?*, op. cit., p. 525.

La possibilità per l'Amministrazione di raggiungere un accordo transattivo è altamente discrezionale. Questo potrebbe limitare il sindacato della Corte dei conti nel merito delle scelte discrezionali⁴⁵³.

Tuttavia, la giustizia contabile ha più volte mostrato, nelle sue pronunce, la volontà di superare tale preclusione affermando che *“l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (...) non priva la Corte dei conti della possibilità di controllare la conformità alla legge dell'attività amministrativa; verifica da compiersi anche sotto l'aspetto funzionale, ossia in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti (o correlativamente dell'omessa adozione di atti doverosi), rispetto ai fini imposti in modo specifico dal legislatore, anche attraverso un sindacato indiretto quale quello classico dell'eccesso di potere”*⁴⁵⁴.

In base alla giurisprudenza contabile, pertanto, la razionalità della scelta amministrativa, oltre ad essere coerente con i fini attribuiti dal Legislatore, deve anche essere finanziariamente compatibile, tenendo conto dell'impegno di spesa contabile che la decisione implica in relazione alle risorse finanziarie disponibili e considerando il fine specifico che si vuole raggiungere rapportato alla spesa necessaria per realizzarlo.

Pertanto, la scelta discrezionale del funzionario pubblico potrà essere oggetto di sindacato da parte del giudice contabile quando *“i canoni della finalizzazione e della ragionevolezza economica, congiuntamente o disgiuntamente, non siano stati seguiti rivelando un atteggiamento volitivo del soggetto cui la scelta sia imputabile viziato da una insufficiente o incoerente ponderazione del binomio fine-mezzi/benefici-costi che si sia tradotta in un danno erariale”*⁴⁵⁵.

La conclusione di accordi transattivi può rappresentare per la pubblica amministrazione *“un formidabile strumento di contenimento della spesa pubblica”*, se vi si ricorre in maniera trasparente e leale⁴⁵⁶. Tuttavia, la pubblica amministrazione guarda alla transazione ancora con *“preoccupazioni e sospetti, che hanno persino portato*

⁴⁵³ Disposta dall'art. 1, c. 1, della l. n. 20/1994 (come modificato dall'art. 3, c. 1, del d.l. n. 543/1996 convertito con modificazioni dalla l. n. 639/1996).

⁴⁵⁴ Corte conti, Sez. giur. Lazio, 10 gennaio 2012, n. 22, in *Riv. corte conti*, 2012 p. 261 ss., avente ad oggetto la responsabilità per danno erariale del direttore generale di un'azienda pubblica (concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo) che abbia risolto i rapporti di lavoro con due dirigenti a costi palesemente eccessivi per l'azienda.

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, op. cit., p. 223 ss.

talvolta a dissimulare l'esistenza di vere e proprie transazioni, attraverso l'architettura di una serie di atti, più o meno spontaneamente coordinati".⁴⁵⁷

Pare evidente che affinché si possa raggiungere un accordo equo all'interno del procedimento di mediazione e, più in generale, attraverso gli strumenti di composizione delle liti, si dovrà essere in presenza di un dialogo fra soggetti che si impegnino realmente per trovare un accordo e che, nel caso dell'Amministrazione pubblica, abbiano assunto un atteggiamento imparziale, senza interferenze personali o atteggiamenti fraudolenti.

Vi dovrà essere, infatti, una necessaria trasparenza nelle decisioni assunte, realizzata anche attraverso la capacità di rendicontare correttamente le scelte compiute con l'utilizzazione di risorse pubbliche. Infatti, lo stesso parere reso dalla Corte dei conti nel 2008 sottolinea che *"uno degli elementi che l'ente deve considerare è sicuramente la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio"*, da intendersi quest'ultima non in senso assoluto, ma relativo, nel senso che *"deve essere valutata in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e alla presenza di eventuali orientamenti giurisprudenziali"*⁴⁵⁸

Come evidenziato, la procedura di conciliazione in cui la P.A. è chiamata ad intervenire è preceduta da un atto di delega e di indirizzo da parte dell'organo competente sulla materia oggetto della controversia⁴⁵⁹ in cui vengano chiariti i limiti entro i quali può agire il funzionario pubblico per giungere a una soluzione transattiva, ovvero si motivi la decisione di non intervenire nel procedimento transattivo.

Al pari, tuttavia, la Corte dei conti è chiamata a giudicare anche il possibile danno erariale della P.A. che non risponda ingiustificatamente ad una chiamata in mediazione.

Recentemente, infatti, il Tribunale di Milano ha inviato gli atti alla Procura della Corte dei conti per una valutazione sulla possibile sussistenza di un danno erariale causato sia sotto il profilo del maggior esborso dovuto da Roma Capitale conseguente alla sentenza di condanna, sia in relazione alle somme da pagare in dipendenza della condanna ex art. 96 III° c.p.c. dipendenti da tale censurata condotta deresponsabilizzata.

⁴⁵⁷ *Ibidem.*

⁴⁵⁸ Parere reso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 26/2008.

⁴⁵⁹ Identificato, per le amministrazioni statali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. f), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel dirigente dell'ufficio dirigenziale generale, salvo delega ai dirigenti sottordinati ai sensi del successivo art. 17, comma 1, lett. c).

Nella valutazione operata dal giudice rimettente, infatti, si ritiene che sussistessero elevate probabilità di un accordo che avrebbe comportato un esborso minore da parte dell'ente territoriale rispetto a quello contenuto nella sentenza. Inoltre, l'esistenza di chiare indicazioni da parte dell'autorità giudicante, esposte in un'ordinanza che conteneva anche una proposta ex art. 185-bis vantaggiosa per l'Ente territoriale, poneva il Comune, secondo il giudice remittente, *“nella condizione di poter pervenire ad una conciliazione in totale sicurezza e senza il timore di addebiti (contabili) per le scelte discrezionali ad essa afferenti”*⁴⁶⁰.

Per quanto concerne la responsabilità contabile e la sussistenza del danno cd. erariale, come afferma l'art. 1 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 *“la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”*.

Pertanto, si avrà responsabilità solo per l'ipotesi in cui la transazione sia stata raggiunta con dolo o colpa grave, quindi, nei casi in cui correttezza della scelta sia dimostrabile in termini oggettivi, a maggior ragione se corredata da idonei pareri tecnici e legali, non si dovrebbero attendere conseguenze negative.

In merito si deve tuttavia segnalare che, da ultimo, in materia di responsabilità per danno erariale, è intervenuto il d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazione nella l. 11 settembre 2020 n. 120, il quale all'art. 21, secondo comma, prevede che *“limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*. In relazione all'elemento soggettivo, sempre l'art. 21, primo comma, specifica che *“la prova del dolo richiede la dimostrazione dell'evento dannoso”*.

È evidente la volontà della norma di superare, soprattutto in questo periodo emergenziale, il freno dell'amministrazione generato dalla c.d. “paralisi della firma” dei funzionari pubblici che può generare condotte dilatorie della P.A.

⁴⁶⁰ Tribunale di Roma, Sez. XIII, ordinanza del 25.5.2020, Est. Moriconi.

Tale scelta legislativa ha suscitato non poche critiche anche da parte della Corte dei conti⁴⁶¹. Il Procuratore regionale presso la Corte dei Conti del Veneto⁴⁶², durante l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, ha ritenuto che *“la scelta legislativa di limitare o escludere la responsabilità per colpa grave ovvero per danni cagionati da grave imprudenza, negligenza e imperizia di amministratori e/o dipendenti pubblici, comporterà già nell'immediato, ma soprattutto se protratta nel tempo, il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di 'attenzione amministrativa' per una gestione oculata delle risorse pubbliche”*.

Diverse problematiche sorgerebbero anche sotto il profilo tecnico-giuridico in quanto la norma non tiene conto del fatto che la condotta illecita del funzionario pubblico spesso si articola al suo interno in condotte sia commissive che omissive, entrambe concorrenti nel causare il danno erariale. Ancora, la condotta commissiva dell'agente, punibile in caso di dolo, potrebbe essere imputata al dirigente superiore gerarchico per la sua condotta omissiva, punibile per dolo o colpa grave, rispetto all'operato dell'agente autore del danno. Si evidenziano, pertanto, profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 28 Cost. e per contrasto a principi di ragionevolezza.

In definitiva, tale modifica legislativa *“potrebbe dar luogo ad atti più 'disinvolti', con rischi per la stessa legittimità degli atti e delle procedure e, in definitiva, della stessa speditezza dell'azione amministrativa”*⁴⁶³.

Fortemente critico è anche il Procuratore generale della Corte dei conti, il quale in un suo intervento⁴⁶⁴ afferma che *“quando si abbassa l'effettività del principio di legalità, quando si delimita al di sotto di una certa soglia il perimetro delle responsabilità,*

⁴⁶¹ Il presidente della Corte dei conti Guido Carlino nell'introdurre il convegno *“Il decreto Semplificazioni e regime transitorio in tema di responsabilità amministrativo-contabile: i chiaroscuri della riforma”*, tenutosi in data 25 marzo 2021, afferma che *“Il timore della responsabilità non può essere causa della inazione della pubblica amministrazione, ove la responsabilità per colpa grave sia correttamente intesa, come ha rilevato la Corte costituzionale, quale criterio per determinare quanto del rischio debba rimanere a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo (Corte Cost. 371/1998). Ancora, viene evidenziato che “il sistema delle norme processuali e sostanziali garantisce l'agente pubblico e le statistiche delle azioni giudiziarie avviate (circa il 2% rispetto alle denunce di danno) non induce certamente a ritenere la sussistenza di un eccessivo intervento della magistratura contabile requirente”*.

⁴⁶² La requisitoria del Procuratore generale Paolo Evangelista è rinvenibile nel sito istituzionale www.cortedeiconti.it.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ Intervento rinvenibile all'interno del sito istituzionale della Corte dei conti dal titolo *“Il decreto Semplificazioni e regime transitorio in tema di responsabilità amministrativo-contabile: i chiaroscuri della riforma”*, presentato all'interno del convegno *“La Corte dei conti ai tempi del “recovery plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti”*, tenutosi in data 25 marzo 2021.

quando la “fuga della firma” in realtà è la “fuga dai controlli”, si innesca il processo di formazione non di buone prassi ma della “mala amministrazione”“.

6. La mediazione dei conflitti ambientali

Come si è già avuto modo di evidenziare, tra i diversi strumenti di ADR, quello maggiormente indicato e improntato alla composizione dei conflitti tra due o più parti mediante la collaborazione, la comunicazione e il dialogo, è la mediazione.

Infatti, la stessa direttiva 2008/52/CE, precedentemente citata, riconosce che la mediazione possa fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti. Essa afferma, inoltre, che gli accordi conclusi attraverso procedimenti di mediazione hanno maggiori possibilità di essere rispettati in maniera volontaria dalle parti, preservando più agevolmente tra le stesse una relazione amichevole e duratura. Ancora, si evidenzia come questi benefici diventano maggiormente evidenti nei conflitti che presentano elementi di portata transfrontaliera.

Il d.lgs. 28/2010, come successivamente modificato, non presenta alcuna disposizione in tema di mediazione ambientale. Recentemente, tuttavia, dati gli ambiti, anche diversi da quello civile e commerciale, in cui la mediazione si è diffusa, gli studiosi e operatori del diritto si sono interrogati su una sua possibile applicazione in campo ambientale⁴⁶⁵.

Una delle esperienze più interessanti all'interno della disciplina della mediazione ambientale è quella degli Stati Uniti⁴⁶⁶, ordinamento al quale tradizionalmente viene ricollegata la nascita degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. Negli USA, infatti, le ADR in campo ambientale

⁴⁶⁵ Tra i primi studi sul tema si devono indicare, U. SALANITRO, *L'environmental mediation negli USA: uno strumento alternativo per la risoluzione dei conflitti ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 229 ss.; C. TROISI, *Brevi considerazioni in tema di mediazione ambientale*, in *Dir. agr.* 2005, p. 5 ss.; L. GIAMPIETRO, *I procedimenti di mediazione in materia ambientale: spunti di riflessione*, in *Amb. svil.*, 2011, p. 252 ss.; M. PORCELLI, *Mediazione e conflitti ambientali*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2012, p. 215 ss.

⁴⁶⁶ L.S. BACOW, M. WHEELER, *Environmental dispute resolution*, New York, 1984; S. KAUFMAN, *Mediation in environmental disputes*, in *Conflict Resolution – Entry for the Encyclopaedia of Life Support Systems (EOLSS)*, Vol. II, 2009, p. 46 ss., nel quale l'Autore introduce il concetto di mediazione chiamata “trasformativa” i cui obiettivi non includono necessariamente la risoluzione della controversia ma mirano alla comprensione reciproca e a una trasformazione più profonda e duratura dei punti di vista delle parti rispetto a quella necessaria per raggiungere un accordo.

sono molto diffuse e sviluppate, così da aver acquisito nel tempo un'autonoma identità. Riferendosi a questo fenomeno, infatti, si parla a riguardo di ECR, *Environmental Conflict Resolution*, acronimo che comprende tutte quelle procedure alternative di risoluzione delle controversie ambientali che includono la *mediation*, l'*arbitration*, la *facilitation*, la *conciliation*, la *non-binding minitrials* e la *early neutral evaluation*⁴⁶⁷.

Negli Stati Uniti, l'interesse per l'utilizzo degli strumenti di ADR alle questioni ambientali si rinviene già negli anni Settanta⁴⁶⁸. Il primo caso di conflitto risolto attraverso la mediazione ambientale risale, infatti, al 1974 e aveva ad oggetto il posizionamento di una diga di contenimento dalle inondazioni del fiume Snoqualmie, vicino a Seattle. Da allora, l'utilizzo della mediazione è costantemente aumentato⁴⁶⁹ anche grazie agli interventi legislativi che ne hanno permesso un capillare utilizzo a livello federale⁴⁷⁰.

Al fine di comprendere la possibilità di applicare l'istituto della mediazione alle controversie in materia ambientale nel nostro ordinamento, sarebbe necessario domandarsi se esse abbiano ad oggetto diritti disponibili o indisponibili. In realtà, non pare dirimente la questione se il diritto alla tutela dell'ambiente sia disponibile o meno e in che modo si declini la definizione di ambiente, essendo necessario ogni volta considerare, così come già sottolineato nel primo capitolo, il caso specifico e analizzare l'oggetto concreto della controversia⁴⁷¹.

In ogni caso, come evidenziato dalla dottrina⁴⁷², deve affermarsi che “*la mediazione appaia uno strumento utilizzabile soltanto ove non riguardi il bene ambiente in sé:*

⁴⁶⁷ J. A. SIEGEL, *Alternative Dispute Resolution in Environmental Enforcement Cases: A Call for Enhanced Assessment and Greater Use*, in *Pace Emvtl. L. Rev.*, 2007, p. 187 ss., in part. p. 189; K. EMERSON, T. NABATCHI, R. O'LEARLY, J. STEPHENS, *The Challenges of Environmental Conflict Resolution*, in R. O'LEARLY, L. B. BINGHAM, *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*, Washington, 2003, p. 3 ss.

⁴⁶⁸ S. ILLARI, *La tutela ambientale ripartita. Federalismo ed ecosistema negli Stati Uniti*, Padova, 2002, p. 183 ss.

⁴⁶⁹ G. BINGHAM, L. V. HAYGOOD, *Environmental Dispute Resolution: The First Ten Years*, in *Arbitration Journal*, 1986, p. 3 ss.; N. KUBASEK, G. SILVERMAN, *Environmental mediation in American Business Law Journal*, 1988, p. 533 ss.

⁴⁷⁰ Tra le istituzioni governative che promuovono l'utilizzo delle ECR si possono annoverare: l'EPA (Environmental Protection Agency) e il CPRC (Conflict Prevention and Resolution Center), due centri di risoluzioni delle controversie creati rispettivamente dal DOI (U.S. Department of the Interior) e dalla Federal Energy Regulatory Commission ed infine lo IECR (U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution).

⁴⁷¹ G. SPINA, *La mediazione delle controversie ambientali*, op. cit., p. 451.

⁴⁷² *Ibidem*.

bene di natura pubblica la cui tutela è - come noto - affidata allo Stato (e per esso al Ministero dell'ambiente), e del quale, pertanto, i privati certamente non possono disporre ad alcun titolo".

L'applicazione dell'istituto della mediazione può rappresentare un modo per alleggerire il sistema giudiziario cercando al tempo stesso di eliminare le inevitabili asimmetrie tra i soggetti parte dei conflitti ambientali. Come diffusamente analizzato nel primo capitolo, infatti, le controversie in materia ambientale presentano alcune peculiari caratteristiche che rendono difficile la loro composizione in via giurisdizionale. Infatti, anche il ruolo delle organizzazioni di cittadini, quali associazioni ambientaliste riconosciute, comitati o gruppi locali, seppur rappresentativi di un ampio numero di cittadini potrebbero comunque non perfettamente coincidere con quello dei soggetti coinvolti "più da vicino" dal conflitto ambientale.

Tuttavia, appare ancor più funzionale, come si è già detto in materia di Dibattito pubblico, il fatto di includere i soggetti interessati nelle fasi del processo decisionale, quindi nell'ambito del procedimento amministrativo. Questo in quanto la mediazione e l'ascolto dei soggetti interessati, oltre a poter migliorare il progetto del proponente, spesso si rileva in grado di evitare che il conflitto giunga dinanzi al giudice⁴⁷³.

Ciò che pare interessante è che all'interno di tale procedura sia prevista la possibilità di nominare un soggetto terzo facilitatore che possa intervenire sulle

⁴⁷³ M. G. IMBESI, *Il valore sociale della mediazione ambientale*, op. cit., nel quale l'Autore, sottolineando l'importanza della mediazione ambientale quale strumento di conciliazione sociale, evidenzia anche il ruolo innovativo di strumento "democratico" che la mediazione può ricoprire.

Si ricorda, in merito, che anche nell'ambito delle valutazioni ambientali, in particolar modo nell'ambito della VIA, il diritto di partecipazione e la possibilità di esprimere la propria posizione, introducendo le proprie argomentazioni, può avere degli effetti procedurali intermedi, prima ancora che incidere sulla decisione finale. L'art 24 del Codice dell'ambiente, infatti, afferma che "*qualora all'esito della consultazione ovvero della presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente si renda necessaria la modifica o l'integrazione degli elaborati progettuali o della documentazione acquisita, l'autorità competente, entro i venti giorni successivi, ovvero entro i dieci giorni successivi (...) può, per una sola volta, stabilire un termine non superiore ad ulteriori venti giorni, per la trasmissione, in formato elettronico, degli elaborati progettuali o della documentazione modificati o integrati*". A questo punto "*L'autorità competente, ricevuta la documentazione integrativa, la pubblica immediatamente sul proprio sito web e, tramite proprio apposito avviso, avvia una nuova consultazione del pubblico*".

La VIA, inoltre, non è un istituto originale ma è stata introdotta su modello dell'Environmental Impact Assessment (EIA), previsto nel National Policy Act (NEPA), in vigore negli Stati Uniti dal 1970. L'obiettivo di tale strumento è quello di informare e promuovere la partecipazione dei soggetti interessati al fine di assicurare analisi trasparenti e consapevoli delle conseguenze ambientali di determinate scelte adottate dall'Amministrazione. La disciplina del NEPA assicura che le Agenzie federali possano valutare le conseguenze e gli impatti ambientali dei loro provvedimenti informandone i cittadini. Su tale istituto si veda L. VIOLINI, *La valutazione di impatto ambientale nell'ordinamento statunitense*, in *Amministrare*, 1989, p. 459 ss.

questioni conflittuali. Questa possibilità conduce ad un effetto positivo, sia rispetto alla riduzione dei tempi, sia rispetto ai costi del procedimento valutativo.

L'obiettivo principale della mediazione, in altri termini, *“non è certamente quello di raggiungere il punto medio di incontro, esattamente e matematicamente equidistante dalle contrapposte pretese, bensì piuttosto di un punto mediano, intendendo quest'ultimo termine in senso atecnico, tale da ricomprendere tutti gli ulteriori profili e aspetti riguardanti le parti che devono essere presi in considerazione”*⁴⁷⁴.

La potenzialità offerta dalla mediazione pare ancora più evidente per le controversie aventi ad oggetto il danno ambientale, dove, come già introdotto precedentemente, appare prioritario il ripristino dello stato dei luoghi rispetto al risarcimento pecuniario e, rispetto al quale, la mediazione potrebbe sfociare in un successivo accordo transattivo.

Per quanto, come si vedrà a breve, vi siano stati alcuni progetti pilota sulla mediazione ambientale, seguiti da una proposta di legge al momento approvata in Senato, molti sono oggi gli aspetti che si ritiene richiedano un intervento normativo.

In primo luogo, è necessaria una ridefinizione degli ambiti di applicazione ai fini di un'estensione della portata della mediazione in settori dove la stessa porterebbe un indiscutibile valore aggiunto, cosa che, come si è cercato di evidenziare, potrebbe accadere in materia ambientale nell'ambito dei conflitti territoriali generati dalle decisioni dell'Amministrazione sulla gestione territoriale e la progettazione infrastrutturale. In secondo luogo, come più volte evidenziato, sarebbe utile prevedere incentivi processuali o fiscali ed intervenire nel rapporto tra mediazione e giudizio, ampliando l'utilizzo, ad esempio, della mediazione delegata dal giudice.

In ogni caso, in assenza di una norma legittimante, la facoltà dell'amministrazione di intraprendere una mediazione e la convenienza di tale esercizio in ragione dell'interesse pubblico da soddisfare, *“dovrà essere accertata e sufficientemente motivata caso per caso, a seconda delle caratteristiche del conflitto, degli interessi in gioco e delle opportunità aggiuntive che il ricorso alla mediazione potrebbe potenzialmente offrire alla soluzione del conflitto, fatta naturalmente salva la facoltà di entrambe le parti di*

⁴⁷⁴ F. DANOVI, F. FERRARIS, *La cultura della mediazione e la mediazione come cultura*, op. cit, p. 6.

*adire (o proseguire) la via giurisdizionale una volta fallito il tentativo di risolverlo in via stragiudiziale*⁴⁷⁵.

Anche rispetto a tale ultima questione, relativa alla formazione della volontà della P.A., tuttavia, occorre comprendere se la motivazione alla quale fare riferimento sia ricavabile dal provvedimento, ex art. 3 l. n. 241/90, oppure se sia necessario un diverso e ulteriore atto, forse precedente all'instaurazione del procedimento di mediazione, che indichi le ragioni per le quali la P.A. ritenga conveniente la procedura al fine di un miglior perseguimento dell'interesse pubblico in oggetto nell'ambito delle diverse controversie aventi ad oggetto l'esercizio di un pubblico potere.

La soluzione migliore parrebbe in ogni caso la prima. Questo, in primo luogo, perché si legherebbe la decisione di intraprendere la procedura di mediazione ad una motivazione normativamente prevista e che indica, inoltre, determinati elementi che la stessa deve contenere a livello contenutistico. Ancora, pare maggiormente funzionale che le scelte adottate dall'Amministrazione vengano motivate in seguito alla conclusione della mediazione in modo che la P.A. possa specificatamente indicare e motivare anche eventuali ragioni per le quali il procedimento di mediazione non sia giunto a conclusione.

6.1. La sperimentazione della camera arbitrale di Milano

Nel contesto sopra descritto si inserisce il progetto a cura della Camera Arbitrale di Milano (CAM), una delle prime istituzioni in Italia ad occuparsi di questi temi e attiva nel campo ambientale dal 1996⁴⁷⁶.

Il progetto, denominato “Mediazione dei conflitti ambientali”, si è svolto tra dicembre 2015 e novembre 2016 per poi estendersi successivamente fino a settembre del 2017. Tale progetto, ideato dalla CAM, ha visto anche la partecipazione di Regione Lombardia e del Comune di Milano e la collaborazione, in qualità di osservatori, del TAR Milano e del Tribunale di Milano.

⁴⁷⁵ M. GIOVANNINI, *La mediazione delle controversie ambientali*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 195.

⁴⁷⁶ N. GIUDICE, *L'esperienza di Camera Arbitrale di Milano nella mediazione ambientale*, in L. MUSSELLI, (a cura di) *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, op. cit., pp. 51-60.

L'obiettivo che il progetto si è prefissato ha ad oggetto la gestione e prevenzione dei conflitti ambientali da attuare attraverso l'incontro e un dialogo costruttivo e creativo, raggiungendo in tal modo una soluzione efficace e duratura dei conflitti ambientali attraverso la composizione dei diversi interessi contrapposti.

Le ragioni che hanno spinto all'ideazione di questo progetto si legano inevitabilmente, anche in questo ambito, all'inadeguatezza del sistema giudiziario ad offrire risposte esaustive ed efficaci. Oltre alle note difficoltà legate alla sua durata e ai costi, in campo ambientale si rinvergono, tuttavia, ulteriori ragioni ontologiche⁴⁷⁷.

Nell'ambito dei conflitti ambientali, infatti, non sempre le sentenze riescono ad offrire risposte soddisfacenti rispetto alle responsabilità dei soggetti interessati.

Il primo luogo, è necessario fare i conti con la tecnicità della materia ambientale, rispetto alla quale risulta necessario rifarsi anche a saperi extra giuridici e attinenti il mondo della scienza.

Un ulteriore problema si lega al fatto che in molteplici contenziosi in materia ambientale le parti non lamentano la lesione di un interesse privato bensì la tutela di un interesse comune, qual è l'interesse all'ambiente.

La difesa dell'ambiente rappresenta, inoltre, un problema non così recente ma al quale si guarda con reale interesse solo negli ultimi anni. Anche per questo motivo, gli strumenti di diritto allo stato esistenti, seppur con l'emersione di alcuni istituti precedentemente analizzati, non paiono ancora in grado di garantire il paritetico confronto degli interessi in gioco.

La mediazione ambientale mira, pertanto, a definire i conflitti ambientali cercando un'effettiva risoluzione del problema reale che li caratterizza per fare in modo che non si ripetano in futuro, raggiungendo una soluzione che le parti ritengano equa e soddisfacente.

Il fattore legato alla ricerca di un accordo duraturo, reso possibile grazie al fatto che sono le parti a scegliere la soluzione ad esse confacente, non deve essere trascurato, in quanto ciò permette di prevenire ulteriori conflitti evitando così eventuali costi processuali.

Giova ora evidenziare che la risoluzione delle controversie ambientali tramite una procedura di mediazione può essere utile non solo nell'ambito delle

⁴⁷⁷ V. DINI, *La gestione dei conflitti ambientali: i procedimenti giudiziari e le procedure di mediazione*, in L. MUSSELLI (a cura di), op. cit., pp. 29-50.

controversie amministrative ma anche civili e, pur con gli inevitabili limiti, anche in materia penale.

In merito, è importante osservare che spesso i contenziosi giudiziari ambientali si risolvono con l'eventuale individuazione del danno arrecato e del suo responsabile senza procedere a ripristinare il pregiudizio ambientale arrecato. L'utilizzo della mediazione, in tali casi, potrebbe invece risolvere il problema legato al ripristino del danno ambientale attraverso soluzioni più rapide e maggiormente aderenti alle caratteristiche peculiari della controversia.

Nell'ambito, invece, della conflittualità generata dalle decisioni dell'Amministrazione rispetto alla costruzione di opere pubbliche, attraverso la mediazione, oltre ad intervenire in modo tempestivo e con costi spesso inferiori, si evita anche la possibilità che si verifichi una sospensione dei lavori di realizzazione di opere infrastrutturali o edili.

6.2. Il procedimento di mediazione ambientale definito dalla CAM

La mediazione prende avvio attraverso un'apposita istanza presentata all'Organismo⁴⁷⁸. Quest'ultimo contatta personalmente i soggetti coinvolti dalla controversia comunicando la volontà dell'istante di voler trattare il conflitto davanti a un mediatore e verificando la disponibilità delle altre parti a partecipare.

In relazione al fattore temporale, l'intero procedimento di mediazione non dovrebbe durare più di tre mesi; tuttavia, il termine non è perentorio ed è sempre prorogabile di comune accordo tra le parti, essendo possibile che in alcune controversie si renda necessaria una durata maggiore. Questo può accadere soprattutto nel caso in cui siano coinvolti soggetti istituzionali o soggetti privati molto strutturati.

Durante la procedura è possibile per le parti ricorrere ad una consulenza tecnica. Ciò si rende sovente necessario per rendere più facilmente comprensibili a tutti i soggetti che partecipano gli aspetti tecnici o scientifici che potrebbero derivare dalla complessità delle tematiche ambientali sottoposte a mediazione.

In ogni caso, la consulenza tecnica non ha finalità decisorie e non è vincolante per la mediazione, ma ha unicamente lo scopo di permettere alle parti di raggiungere un accordo maggiormente consapevole.

⁴⁷⁸ Si veda il volume a cura di più Autori, *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, disponibile in formato digitale all'interno del sito istituzionale della Camera arbitrale.

A livello generale, nell'ambito della procedura di mediazione, come noto, la riservatezza rappresenta un elemento imprescindibile di ogni controversia. È possibile, infatti, che ciascuna parte abbia colloqui riservati con il mediatore, il quale, salva espressa autorizzazione, non può riferire quanto emerso agli altri partecipanti. È necessario sottolineare, tuttavia, che ciò riguarda la conduzione delle trattative, mentre l'esito della trattativa deve, non solo essere reso pubblico ma anche adeguatamente comunicato.

Dato che uno degli aspetti positivi sempre rilevato del ricorso alle ADR è quello relativo ai costi, si evidenzia che nella fase sperimentale si è fatto riferimento al tariffario del Servizio di Conciliazione della Camera Arbitrale di Milano.

In alcuni casi, tuttavia, deve essere considerata l'eventualità che i costi relativi alla possibilità di intavolare una procedura di mediazione risultino troppo alti per le c.d. "parti deboli" (ad es. associazioni ambientaliste, comitati di cittadini). Infatti, la mediazione potrebbe essere un'alternativa meno costosa rispetto al contenzioso amministrativo soprattutto nelle vertenze meno complesse, in cui il numero dei contendenti e le questioni da affrontare rimangono limitate e non necessitano dell'affidamento ad esperti di valutazioni attinenti all'oggetto della mediazione. Per questo motivo, occorre prendere atto del fatto che, spesso, i contendenti nelle vertenze ambientali hanno risorse asimmetriche ed introdurre dei correttivi al sistema.

Soffermandosi ora sulla fase conclusiva, quando la mediazione ha esito positivo le parti assumono determinati impegni che possono riguardare azioni future e che vengono indicate nell'accordo raggiunto.

È chiaro che riguardo a tale aspetto si pongono alcune questioni problematiche rispetto al ruolo della Pubblica amministrazione. In particolare modo, infatti, sarà necessario comprendere quale soggetto è incaricato di assumere la decisione finale e con quali modalità. Ulteriore aspetto si lega, inoltre, alla tempistica entro la quale la decisione della P.A. deve intervenire anche al fine di poter valutare se vi sia un reale interesse per la parte privata nel perseguire la procedura di mediazione ambientale rispetto al ricorso al giudice. Pare evidente che senza un intervento legislativo che regoli tali aspetti procedurali, non presi in considerazione neppure dal disegno di legge che verrà esaminato, non si possa realmente inquadrare la mediazione ambientale tra gli strumenti che permettono una deflazione del contenzioso giudiziale.

Conclusa la procedura, ciò che è importante verificare è che le parti effettivamente si attengano a quanto sottoscritto. Per questo motivo, sarebbe opportuno che nell'accordo di mediazione siano previste modalità condivise di controllo e monitoraggio degli impegni assunti, oltre che di risoluzione delle controversie che dovessero emergere in fase esecutiva. Sotto questo aspetto, potrebbero essere previsti una serie di incontri successivi al raggiungimento dell'accordo in modo da mantenere monitorata l'esecuzione dell'accordo e tenere sempre aperto il dialogo tra le parti.

Quale esempio virtuoso si può riportare la mediazione ambientale relativa alle divergenze sorte in merito al progetto di "Recupero del corso della roggia dell'Orrido di Inverigo con separazione del collettore fognario", progetto da realizzare all'interno dell'area del paesaggio rurale dell'Orrido e del Viale dei Cipressi di Inverigo (Como)⁴⁷⁹.

A tale mediazione, infatti, hanno preso parte undici diversi soggetti, tra i quali, oltre all'amministrazione comunale, la stessa Regione Lombardia. Ebbene, in tal caso, i sette incontri svoltisi tra settembre 2019 e marzo 2020 hanno permesso di raggiungere in tempi rapidi un accordo, siglato tramite una Convenzione, che ha previsto una variante al progetto iniziale, criticato dalle associazioni locali.

La Convenzione raggiunta tra le parti prevede, inoltre, che al fine di "*proseguire il percorso virtuoso avviato con tale esperienza*", i soggetti che vi hanno partecipato siano coinvolti anche durante la realizzazione dell'opera con incontri informativi dello stato di avanzamento lavori e di confronto. Si può notare come, in tal caso, non solo sia stato raggiunto un accordo evitando così il possibile contenzioso che ne sarebbe scaturito, ma non è stato neppure necessario interrompere la realizzazione dell'opera pubblica, volta a migliorare un problema di inquinamento della roggia, garantendo l'efficienza della stessa Amministrazione.

Ancora, lo spazio di dialogo e incontro creatosi ha permesso alle parti, oltre all'evidente possibilità di far valere i loro interessi ed essere ascoltati, anche di creare le basi per successivi accordi che permettano una programmazione strategica e negoziata del territorio e nel quale l'Amministrazione acquista anche un giovamento d'immagine nel suo ruolo di gestore del territorio anche attraverso l'ascolto attivo dei soggetti interessati.

⁴⁷⁹ Il dossier finale del progetto è disponibile all'interno del sito www.contrattidifiume.it.

Nell'analisi di questo caso di mediazione ambientale si possono notare tutti i diversi risvolti positivi che la mediazione può apportare. Infatti, anche quando un accordo non viene raggiunto non si può sempre parlare di esito negativo della mediazione. Questo in quanto, in primo luogo, potrebbero essere raggiunti degli accordi su alcuni aspetti della controversia anche se la stessa non viene risolta nella sua interezza. Inoltre, per quanto riguarda gli aspetti positivi derivanti dall'apertura del confronto e del dialogo, è evidente che essi non verrebbero cancellati anche se dopo la conclusione della procedura non si è raggiunto l'accordo.

6.3. FacilitAmbiente: il nuovo progetto sperimentale della CAM

Appare interessante anche evidenziare come la volontà di prevenzione dei conflitti ambientali è stata perseguita, da ultimo, anche attraverso un ulteriore progetto, *FacilitAmbiente*.

Tale servizio, istituito dalla Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi in collaborazione con la Camera Arbitrale di Milano ha come obiettivo quello di supportare la P.A., le imprese e i cittadini nell'affrontare in modo preventivo i conflitti ambientali, attraverso un percorso di facilitazione con soggetti qualificati.

La facilitazione viene definita dal Regolamento⁴⁸⁰ come *“l'attività svolta da un soggetto terzo e imparziale, con adeguate abilità e competenze in materia di gestione di processi di dialogo e deliberazione in contesti multiparte, finalizzata a incrementare il coinvolgimento e la partecipazione di portatori di interesse alla progettazione di interventi e iniziative; a stimolare l'analisi e la soluzione di questioni e problemi complessi in modo condiviso; a prevenire e trasformare i conflitti all'interno di un gruppo, di un'organizzazione o di un determinato contesto sociale e territoriale”*.

A differenza della mediazione, quindi, la facilitazione⁴⁸¹ *“è finalizzata alla costruzione di soluzioni condivise, non nella risoluzione di controversie relative alle soluzioni da scegliere e si esplica nell'organizzazione e gestione di processi decisionali inclusivi attraverso l'uso di metodologie largamente sperimentate e consolidate nella prassi ma che, attualmente, non trovano riscontro in un'apposita regolamentazione”*.

⁴⁸⁰ Regolamento sul funzionamento del servizio di facilitazione ambientale “facilitambiente”, approvato con Delibera di Giunta n. 44 del 29 marzo 2021.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

Pare evidente, quindi, la volontà di ampliare lo spettro di strumenti preventivi e risolutivi delle controversie ambientali. In merito, pur dando conto dell'importanza di prevedere uno strumento aggiuntivo in tale ambito, non può essere taciuto il fatto che, allo stesso tempo, la questione possa essere letta anche da una diversa angolazione. Non si comprende del tutto, infatti, la necessità di prevedere uno strumento che presenta evidenti affinità con la mediazione ambientale.

Ancora, in cosa consisterebbe la differenza rispetto alla mediazione indicata, dal regolamento sopra citato, nella locuzione “*costruzione di soluzioni condivise*”? Il fine della mediazione ambientale certamente si ricollega anche alla volontà di costruire soluzioni condivise e durature nel tempo.

Pertanto, da tale ragionamento si potrebbe anzi ricavare che, o la mediazione ambientale così come pensata e sperimentata appaia insufficiente, o che il nuovo procedimento si presenti in realtà come una duplicazione di uno strumento già esistente, appesantendo lo spettro degli strumenti esistenti e creando forse una certa confusione sulle loro modalità di utilizzo.

Anche rispetto alle modalità di svolgimento del procedimento di Facilitazione sorgono alcuni dubbi interpretativi.

In primo luogo, il regolamento sopra citato stabilisce che esso si svolga secondo modalità concordate con il Facilitatore⁴⁸² e contenute nella sua proposta. Ancora, il documento aggiunge che la Segreteria della Camera Arbitrale di Milano⁴⁸³, non meglio precisata, segue l'evolversi del percorso di Facilitazione a garanzia del suo regolare svolgimento ed effettua il monitoraggio delle attività concordate e definite nella proposta. È il Facilitatore a condurre il percorso

⁴⁸² Definito dal regolamento in oggetto quale soggetto che svolge, individualmente o collegialmente, l'attività di Facilitazione come sopra definita, possedendo gli specifici requisiti di formazione e competenza più avanti specificati.

⁴⁸³ Il regolamento attribuisce importanti compiti alla stessa, la quale: a) individua i Facilitatori più idonei alle specifiche istanze pervenute, attingendo dai nominativi dei professionisti pubblicati nell'Elenco tenuto dalla Camera di Commercio; b) riferisce alla Camera di Commercio sullo stato dei percorsi di Facilitazione depositati; c) riceve dai Soggetti coinvolti tutti gli atti scritti e i documenti; d) forma e conserva i fascicoli del percorso di Facilitazione; e) fissa, ove occorra, i termini funzionali al regolare e agevole svolgimento del percorso di Facilitazione e rispetto del presente Regolamento; f) svolge un'attività di monitoraggio del percorso di Facilitazione; g) su richiesta del Soggetto richiedente e di altri soggetti eventualmente coinvolti, può ospitare incontri e riunioni presso i propri uffici e/o della Camera di Commercio; h) può sospendere o concludere il percorso in caso di richiesta di tutti i Soggetti coinvolti e negli altri casi previsti dal Regolamento.

attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti che possano risultare adatti all'oggetto del procedimento e dialogando con i soggetti coinvolti.

Anche rispetto a tali indicazioni sembra delinarsi la mancanza di una concreta definizione delle modalità di conduzione e definizione del procedimento. Non paiono puntualmente definiti e precisati la durata del procedimento, i soggetti coinvolti e i relativi poteri.

Manca, ancora, un inquadramento del ruolo dell'Amministrazione, dato il fatto che il procedimento in oggetto viene definito nel regolamento pensato anche "*a vantaggio della P.A.*", e introdotto al fine di ridurre la conflittualità generata dalle questioni aventi rilevanza ambientale che possono comportare per la P.A. "*riflessi negativi sui procedimenti, che spesso possono diventare oggetto di contenzioso*".

Una nota di merito si deve individuare, da ultimo, nella possibilità che il percorso di Facilitazione possa svolgersi anche da remoto tramite mezzi di collegamento a distanza.

Tuttavia, pur alla luce degli elementi critici individuati, il procedimento e gli effetti di tale progetto sperimentale di facilitazione in materia ambientale, presentato il 31 giugno 2021, potranno essere valutati soltanto prossimamente, rappresentando prematura, allo stato, una valutazione sullo stesso, data la mancanza di sufficienti casi di studio.

6.4. Il disegno di legge sulla mediazione ambientale

Come già espresso, al fine di offrire uno sviluppo concreto e significativo all'istituto della mediazione per la soluzione dei conflitti ambientali si ritiene indispensabile un intervento legislativo che intervenga sulle criticità più significative e disciplini la partecipazione delle amministrazioni pubbliche nei procedimenti di mediazione, dato che, allo stato, e come si è cercato di mettere in luce, non vi è alcuna preclusione al perseguire gli interessi pubblici affiancando agli strumenti tipici del diritto pubblico, pur con le dovute cautele, anche gli strumenti del diritto privato.

Di tale necessità si fa carico il disegno di legge n. 1630, comunicato alla presidenza il 26 novembre 2019, che prevede l'introduzione nell'ordinamento della mediazione dei conflitti ambientali e paesaggistici di natura civile e amministrativa. Il fine della proposta normativa è quello di favorire la risoluzione dei conflitti ambientali e paesaggistici anche mediante strumenti innovativi ed

alternativi, nell'ottica di agevolare i procedimenti partecipativi in funzione di uno sviluppo sostenibile.

In primo luogo, si prevede di modificare la rubrica sostituendola con il titolo *“Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo. Mediazione ambientale”*.

Il conflitto ambientale viene definito come *“la controversia tra due o più parti, portatrici di diritti soggettivi o interessi legittimi anche diffusi e collettivi, in cui si contrappongono visioni divergenti relative alle decisioni da assumere riguardo all'ambiente, e in particolare alla gestione o all'uso delle risorse e dei beni ambientali, in ragione dei relativi impatti”*.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che all'articolo 3-*sexies* del Codice dell'ambiente siano apportare alcune modifiche. In particolare, l'aggiunta di un comma 1-*octies* che preveda la possibilità di avviare un procedimento di mediazione, ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, in caso di conflitto ambientale suscettibile di trovare composizione, anche parziale, attraverso la rimodulazione del provvedimento finale.

In caso di avvio del procedimento, diverrebbe obbligatorio per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, partecipare alla mediazione assistite dalla propria avvocatura, ove presente, o da un avvocato incaricato.

Inoltre, con l'aggiunta di un secondo comma, 1-*novies*, si prevede che le amministrazioni pubbliche possano attivare un procedimento di mediazione, al fine di prevenire contenziosi giurisdizionali, *“qualora in sede di conferenza di servizi o di audizione dei soggetti interessati e controinteressati emergano aspetti suscettibili di trovare composizione in sede di mediazione”*.

Ancora, è previsto che al di fuori delle ipotesi di cui ai precedenti commi, nei procedimenti valutativi o decisionali di natura ambientale in cui la partecipazione del pubblico sia suscettibile di far emergere profili di conflitto ambientale, l'amministrazione può sempre richiedere ad un organismo abilitato ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, la nomina di un mediatore, al fine di facilitare l'adozione di un provvedimento conforme al principio dell'azione ambientale di cui all'articolo 3-*ter*.

In relazione all'individuazione del funzionario pubblico legittimato ad esprimere nell'ambito del procedimento di mediazione, non giudiziale, la volontà dell'Amministrazione rappresentata e ad impegnarla alla sottoscrizione dell'accordo conciliativo, la relazione introduttiva al disegno di legge ritiene si

possa applicare l'articolo 16, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui *“la rappresentanza dell'amministrazione davanti all'organismo di mediazione e la sottoscrizione dell'accettazione della proposta di conciliazione sono demandate al dirigente dell'Ufficio dirigenziale generale competente nella materia oggetto della controversia ovvero ad altro dirigente a tal fine delegato”*.

Un importante aspetto disciplinato dal disegno di legge si lega alla criticità, più volte evidenziata nella presente trattazione, del procedimento per danno erariale in cui potrebbero incorrere i dipendenti pubblici in seguito alla loro decisione di conciliare la controversia. In particolare, viene previsto che l'adesione a una proposta di conciliazione formulata da uno degli organismi di mediazione previsti dal d.lgs. 28/2010 non dà luogo a responsabilità amministrativa e contabile in capo al soggetto incaricato di rappresentare l'amministrazione pubblica nel procedimento di mediazione quando il suo contenuto rientri nei limiti del potere decisionale del soggetto incaricato, salvi i casi di dolo o colpa grave.

Inoltre, la relazione introduttiva prevede che, al fine di prevenire un danno erariale, il raggiungimento dell'accordo che compone la lite può essere discrezionalmente sottoposto anche ad un controllo da parte dell'Avvocatura dello Stato, facendo riferimento altresì alle linee guida di cui alla circolare n. 9/2012 precedentemente analizzata in tema di mediazione, oppure potrebbe essere interessata la Corte dei conti in sede di parere preventivo di legittimità.

Tuttavia, non si può non evidenziare rispetto a tale aspetto le problematiche legate al fatto che l'Avvocatura di Stato interverrebbe in sede di parere pur potendo già rappresentare la stessa P.A. nel procedimento, con evidenti dubbi legato al conflitto di interessi.

Infine, il disegno di legge propone l'introduzione di alcune modifiche anche all'articolo 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso l'aggiunta di diversi commi.

In particolare, il nuovo comma 6-*bis* prevederebbe che in caso di conflitto paesaggistico suscettibile di trovare una risoluzione della lite, anche parziale, attraverso un accordo conciliativo, può essere avviato un procedimento di mediazione. In tali casi, così come previsto per le modifiche al Codice dell'ambiente, le amministrazioni pubbliche sono obbligate a partecipare alla mediazione assistite dalla propria avvocatura o con l'assistenza di un avvocato.

Intervenendo su questi fondamentali aspetti, la proposta normativa risolverebbe molte delle criticità evidenziate in ordine la difficoltà di mediare su interessi complessi, potenzialmente in conflitto tra amministrazione pubblica e privati, colmando, inoltre, l'assenza di una normativa che legittimi l'amministrazione pubblica all'instaurazione di una procedura di mediazione per la soluzione di conflitti ambientali.

Tuttavia, si deve evidenziare che il disegno di legge è stato al momento solo assegnato, in data 20 gennaio 2020, alle commissioni 2^a Giustizia e 13^a Territorio, ambiente, beni ambientali⁴⁸⁴, senza che sia ancora iniziato il suo esame, probabilmente anche a causa delle successive vicende che di lì a poco hanno costretto l'Italia a far fronte ai problemi legati all'epidemia da Covid-19, relegando in secondo piano altre questioni, pur fondamentali.

In attesa di verificare l'iter legislativo, si percepisce, quindi, l'esigenza di non disperdere quanto svolto e ottenuto con il progetto di sperimentazione sopra analizzato. Risulta necessario, infatti, porre le basi per la prosecuzione dello stesso e implementare gli istituti di progettazione partecipata, al fine di permettere una loro maggiore diffusione sul territorio e un maggior utilizzo di tali istituti da parte dell'Amministrazione.

Tuttavia, questo risultato non pare semplice senza che vi sia un intervento del legislatore idoneo a intervenire sui punti oscuri e meno definiti della procedura di mediazione ambie

Tale dato è accompagnato anche dal fatto che tra le Amministrazioni manchi una reale collaborazione e predisposizione al confronto e alla mediazione. Questo anche perché, come evidenziato dalla dottrina, *“si riscontra, infine, la scarsità di personale dotato di specifiche competenze tecniche e l'assenza di una “cultura” amministrativa fondata sulla fiducia reciproca e sulla mediazione”*⁴⁸⁵. Un ipotetico passo da compiere

⁴⁸⁴ Sono previsti, inoltre, i pareri delle commissioni 1^a (Aff. costituzionali), 5^a (Bilancio), 7^a (Pubbl. istruzione).

⁴⁸⁵ L. CARBONARA, *La difficoltà di decidere*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 5 ss., in part. p. 6, nel quale l'Autore evidenzia le difficoltà presenti nei procedimenti per la realizzazione di opere pubbliche e impianti produttivi caratterizzati dalla loro lentezza e dall'esito imprevedibile. Le posizioni che l'Italia occupa nelle classifiche internazionali relative allo sviluppo della dotazione infrastrutturale (*World Economic Forum*) portano l'Autore a chiedersi se, nel nostro ordinamento, *sia realmente possibile adottare in maniera efficiente decisioni amministrative “complesse”*. In altre parole, *se sia davvero possibile, all'esito di un'adeguata istruttoria procedimentale, conciliare l'attività di produzione (sviluppo industriale e ammodernamento infrastrutturale) con le esigenze di tutelare l'ambiente, il paesaggio e la salute*.

potrebbe essere quello di decentralizzare tale progetto anche ad altre istituzioni presenti sul territorio in modo da favorire il più possibile la sua diffusione.

Anche il fatto che alla procedura di mediazione partecipano più soggetti, anche pubblici, ai quali fanno capo diversi centri di interesse non si ritiene possa essere un motivo per non avviare una mediazione. Anzi, proprio in tali casi il conflitto potrebbe essere meglio risolto nell'ambito di tale procedura, dando voce a tutte le parti in causa nello stesso momento, che in un'aula di tribunale.

6.5. *Uno sguardo di diritto comparato: in particolare la mediazione in Francia*

In molti paesi del contesto europeo l'impulso della normativa internazionale ed europea è stato decisivo per poter attuare ed implementare la disciplina relativa al tema delle ADR e, nello specifico, all'utilizzo di strumenti deflattivi del contenzioso in campo ambientale. Come già analizzato anche nei precedenti paragrafi, infatti, decisivi per l'interesse e la sensibilizzazione degli Stati nei confronti di tali temi sono stati, tra gli altri, la Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica nel processo decisionale e l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali e la Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, inerente a determinati aspetti della mediazione civile e commerciale.

Per quanto riguarda l'applicazione della mediazione ambientale in alcuni dei paesi europei, l'esperienza spagnola, che ha attuato la direttiva europea in materia di mediazione con il *Real Decreto-ley* n. 5 del 2012 sulla mediazione civile e commerciale, dimostra alcuni punti di contatto con l'Italia. Anche in Spagna, infatti, nonostante la mediazione sia prevista per le controversie civili e commerciali, manca una previsione legislativa che la estenda al settore ambientale, nonostante le numerose sperimentazioni in materia⁴⁸⁶.

In Germania⁴⁸⁷, invece, dove la competenza in materia ambientale viene suddivisa tra Bund e Länder, un ruolo fondamentale in tema di protezione

⁴⁸⁶ Per un inquadramento si veda L. MUSSELLI, *La mediazione dei conflitti ambientali in Spagna*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 227 ss., nel quale viene indicato il contributo della dottrina spagnola sul tema, M.V. GIL-CEREZO, E. DOMÍNGUEZ-VILCHES, *La mediación ambiental en la gestión de conflictos socioambientales asociados a políticas de ordenación territorial y desarrollo sostenible: Estudio de casos en el ámbito español*, in *Revista de Estudios Regionales*, 2014, p. 163 ss.

⁴⁸⁷ A. LUPONE, *L'approccio tedesco alla mediazione ambientale. Un modello per l'Europa?*, in *La mediazione dei conflitti ambientali*, op. cit., p. 243 ss.

dell'ambiente viene svolto da alcune agenzie ed istituti specializzati nella gestione dei conflitti in materia ambientale attraverso metodi ADR⁴⁸⁸.

La comparazione con il modello francese, già affrontata in relazione alla partecipazione cittadina in materia ambientale e all'istituto del dibattito pubblico, appare densa di spunti di riflessione anche rispetto alla mediazione.

In Francia esistono due tipi di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti: la mediazione e la conciliazione. Attraverso la conciliazione, le parti possono, con l'aiuto del conciliatore, raggiungere un accordo che può acquisire forza esecutiva su richiesta delle parti al giudice.

La mediazione, invece, può intervenire sia all'interno del processo sia al di fuori di una procedura giudiziaria. Nel primo caso, la mediazione⁴⁸⁹ dura al massimo tre mesi e si svolge sotto il controllo del giudice che, in accordo con le parti, può designare un mediatore.

La mediazione è definita dall'articolo 21 della legge 95-125 dell'8 febbraio 1995 come *“qualsiasi procedura strutturata, indipendentemente dalla sua denominazione, mediante la quale due o più parti tentano di raggiungere un accordo in vista della risoluzione amichevole delle loro controversie, con l'assistenza di un terzo, il mediatore, scelto da loro o designato con il loro accordo dal giudice adito”*.

Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 131 del codice di procedura civile francese *“il giudice investito di una controversia può, previo accordo delle parti, designare una terza persona, per ascoltare le parti e confrontare i loro punti di vista per consentire loro di trovare una soluzione al conflitto che le oppone”*.

Il ruolo della mediazione è stato anche implementato con l'introduzione di una condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Infatti, la legge del 18 novembre 2016 sulla modernizzazione della giustizia nel XXI secolo, modificata dalla legge del 23 marzo 2019 sulla programmazione 2018-2022 e la riforma della giustizia, ha previsto l'obbligo per determinate materie di ricorrere alla mediazione prima di poter adire l'autorità giudiziaria, pena la dichiarazione di inammissibilità della domanda.

⁴⁸⁸ Secondo quanto riportato dal rapporto interno, *La mediazione ambientale nel diritto europeo e comparato: alcune prime indicazioni*, a cura del Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico politici, redatto nell'ambito del progetto Mediazione ambientale che si è analizzato, i due enti di maggiore rilievo sono la “Clearingstelle EEG”, un facilitatore in materia di conflitti legati alle energie rinnovabili, e l'Organismo di conciliazione per il trasporto pubblico (Söp, “Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V.”).

⁴⁸⁹ In base agli articoli 131-1 e seguenti del codice di procedura civile francese.

In Francia, la mediazione è prevista e disciplinata anche all'interno del processo amministrativo⁴⁹⁰. L'art. L114-1 Codice di giustizia amministrativa afferma, infatti, che nel processo celebrato davanti al Consiglio di Stato il giudice, ottenuto il consenso delle parti, può invitarle ad avviare il procedimento di mediazione. Secondo quanto previsto dall'art. L213-3, l'accordo raggiunto dalle parti può riguardare solo diritti disponibili e, ai sensi dell'art. L213-4, sarà omologato e dotato di forza esecutiva dal giudice. Quando l'avvio della mediazione è ad iniziativa giudiziaria, l'art. L. 213-9 prevede che le decisioni prese dal giudice sulla procedura di mediazione non siano soggette ad appello.

L'art. L213-5 prevede, inoltre, che le parti possono nominare un mediatore, di propria iniziativa, anche al di fuori e prima di un procedimento giudiziario amministrativo, potendo in tal caso essere chiesta al presidente del tribunale o alla corte d'appello amministrativa. La richiesta di mediazione, ai sensi dell'art. L213.6, interrompe il decorso della prescrizione che ricomincia a decorrere dalla data in cui una delle parti, entrambe, o il mediatore, dichiarano che la mediazione è terminata. È interessante notare che se la mediazione costituisce condizione di procedibilità in base alla normativa in vigore, essa viene garantita per le parti gratuitamente.

Il 6 maggio 2021, la Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della Repubblica all'Assemblea nazionale ha adottato in prima lettura l'emendamento alla legge n. 95-125 del 8 febbraio 1995⁴⁹¹ relativo all'istituzione di un Consiglio Nazionale di Mediazione (*Conseil national de la médiation*) incardinato presso il Ministero della Giustizia⁴⁹². Tale organo avrà il compito di emettere pareri e proporre alle autorità pubbliche tutte le misure adatte a migliorare il campo della mediazione. Ancora, avrà il compito di proporre un codice etico applicabile alla pratica della mediazione; proporre sistemi

⁴⁹⁰ A. CERCHIA, *La "médiation préalable obligatoire" nella disciplina del processo amministrativo francese. Spunti di riflessione per una sperimentazione della mediazione amministrativa obbligatoria nel sistema giuridico italiano*, in www.giustamm.it, 2018.

⁴⁹¹ Relativa all'organizzazione delle giurisdizioni e alla procedura civile, penale e amministrativa.

⁴⁹² La creazione di un organismo nazionale dedicato alla mediazione è stata una proposta ricorrente in Francia. Il primo presidente della Corte di Cassazione, poi presidente del tribunale giudiziario di Parigi, lo raccomandava già nel 2017, così come il libro bianco redatto dal collettivo *Médiation 21* al termine degli *Etats généraux de la médiation*, presentato al Ministro della Giustizia nel novembre 2019. Più recentemente, il rapporto sulla promozione e la supervisione dei metodi di risoluzione amichevole delle controversie, frutto del lavoro svolto in collaborazione tra la Corte d'appello di Parigi e l'Università di Le Mans, pubblicato nel marzo 2021, raccomanda la creazione di un consiglio nazionale di mediazione e conciliazione per sviluppare una politica pubblica sulla conciliazione e la mediazione.

nazionali di riferimento per la formazione dei mediatori e mettere a disposizione eventuali raccomandazioni sulla loro formazione; emettere proposte sulle condizioni di iscrizione dei mediatori nell'elenco già legislativamente istituito. Al fine realizzare le sue missioni, il Consiglio Nazionale di Mediazione raccoglie tutte le informazioni quantitative e qualitative disponibili sulla mediazione. A comporre il Consiglio Nazionale saranno persone qualificate, rappresentanti di associazioni coinvolte nella mediazione, nelle amministrazioni, nei tribunali e in generale nell'ambito delle professioni legali.

Recentemente, in Francia è stato compiuto un passo ulteriore rispetto alla volontà di estendere l'utilizzo della mediazione. Infatti, nella seduta della Gran Camera del 25 giugno 2021, è stata presentata la relazione finale⁴⁹³, redatta dal gruppo di ricerca "*La médiation devant la Cour de cassation*", relativa alla possibilità di introdurre la mediazione dinanzi la Corte di Cassazione.

Tale rapporto, presieduto da Chantal Arens, primo presidente della Suprema corte, ritiene che sia possibile avviare la mediazione nella fase del ricorso in Cassazione in base alla normativa vigente in Francia, pur risultando opportuno adottare modalità attuative che possano rendere applicabile e sostenibile la mediazione dinanzi alla Cassazione. Lo studio ritiene, infatti, che non sia di ostacolo il fatto che la Corte non conosca nel merito le cause dato che il giudice, come visto, si limita ad ordinare la mediazione su richiesta delle parti⁴⁹⁴. Non si rivelano necessarie, pertanto, modifiche legislative.

In definitiva, le proposte formulate nella relazione finale hanno la finalità di garantire uno sviluppo duraturo della mediazione presso la Cassazione, organo destinato a partecipare alla promozione delle modalità alternative di composizione delle liti già adottate in altre giurisdizioni di merito⁴⁹⁵. Da ultimo, si propone l'istituzione un comitato (*comité de pilotage*), composto per ciascuna sezione da un magistrato della Cassazione e da un magistrato della Procura generale, incaricato di valutare regolarmente lo sviluppo della mediazione dinanzi alla Corte suprema.

⁴⁹³ *Rapport 2021*, disponibile all'interno del sito istituzionale della Corte di cassazione francese, www.courdecassation.fr.

⁴⁹⁴ Peraltro, in base all'art. L. 4113 bis. 2 del Codice dell'organizzazione giudiziaria la Corte ha comunque la possibilità di statuire nel merito quando lo giustifichi l'interesse di una buona amministrazione della giustizia.

⁴⁹⁵ Tra le quali si ricordano la Corte d'Appello di Parigi e la Corte d'Appello di Lione, dove negli ultimi anni sono state svolte diverse sperimentazioni nel campo della risoluzione alternativa delle controversie tramite l'istituto della mediazione.

Tali istituti e riforme ricavabili dall'analisi comparatistica con il sistema francese potrebbero indurre, pur non essendo l'oggetto del presente studio, ad alcune riflessioni anche nell'attuazione della riforma del processo civile che da anni si intende attuare nel nostro ordinamento, al fine di implementare il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie⁴⁹⁶. Anche la stessa introduzione di un Consiglio nazionale della mediazione potrebbe essere una soluzione convincente in quanto da tempo viene rimarcata la mancanza di un organismo specializzato, composto da membri esperti in materia di mediazione, che possano implementare e monitorare lo sviluppo degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.

Tuttavia, ciò che maggiormente interessa, in questa sede, è l'analisi della prevenzione del conflitto nel sistema francese, che viene attuata attraverso forme di partecipazione civica a diversi livelli, soprattutto in sede di elaborazione di quelle decisioni pubbliche che potrebbero avere degli effetti impattanti sull'ambiente circostante⁴⁹⁷.

In Francia, nell'ambito del diritto ambientale, l'attenzione è più spostata sulla dimensione partecipativa, come ampiamente dimostrato nel secondo capitolo, che sulla mediazione⁴⁹⁸.

Pertanto, anche in Francia la mediazione ambientale è in una fase di sperimentazione e non è legislativamente disciplinata⁴⁹⁹. Infatti, vi sono due importanti ragioni che hanno determinato una certa opposizione allo sviluppo della mediazione in questo Paese.

In primo luogo, si tratterebbe di una pratica di origine anglosassone che non si adatta alla tradizione giuridica francese, che già conosce sufficienti forme di

⁴⁹⁶ Vedi nota n. 7.

⁴⁹⁷ A. DI GREGORIO, *La mediazione ambientale in Francia*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 230 ss.; EAD., *Mediazione ambientale e democrazia partecipativa nel panorama comparato*, in L. MUSSELLI (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, op. cit., p. 61 ss.

⁴⁹⁸ A. DI GREGORIO, *Mediazione ambientale e democrazia partecipativa nel panorama comparato*, op. cit., p. 66.

⁴⁹⁹ J.M. DZIEDZICKI, *La médiation: un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement*, in J.M. FOURNIAU et al. (a cura di), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, 2006, pp. 185-197; J.M. DZIEDZICKI, *Quelles réponses aux conflits d'aménagement? de la participation publique à la concertation*, in *Participations*, 2015, pp. 145-170.

decisione condivisa che potrebbero essere utilizzate anche per i conflitti ambientali⁵⁰⁰.

Ancora, si ritiene che non rappresenti un istituto che possa sostanzialmente essere considerato parte della c.d. democrazia partecipativa. Infatti, si parte dal presupposto che l'accordo di mediazione in campo ambientale, adattandosi solo agli interessi di un gruppo ristretto di persone, non permetta una seria riflessione di fondo sul conflitto che abbia ad oggetto l'interesse generale, in quanto volta maggiormente ad evitare il conflitto tra le parti.

Recentemente, la dottrina francese⁵⁰¹ ha evidenziato che la mediazione ambientale potrebbe essere disegnata come uno strumento di azione pubblica concertata che agisca insieme ad altri meccanismi, tra i quali il dibattito pubblico. La mediazione ambientale, infatti, potrebbe anche essere vista come una risorsa per qualsiasi attore in grado di organizzare o condurre una consultazione pubblica, che siano i garanti del CNDP, ma anche, più in generale, qualsiasi attore pubblico o privato. Si evidenzia, tuttavia, come questo implichi una necessaria disciplina legislativa della materia che possa pensare anche a come certificare queste competenze che i mediatori dovrebbero esercitare nell'ambito della mediazione ambientale.

In tal modo, nell'ambito delle necessarie risposte richieste agli ordinamenti dalla transizione ecologica, la mediazione ambientale potrebbe, attraverso il suo utilizzo nel tempo e in seguito ad un necessario intervento legislativo, assumere un ruolo centrale quale strumento di azione nella riconfigurazione del rapporto con l'ambiente.

⁵⁰⁰ S. ALLAIN, *Etat des lieux sur la médiation environnementale en France*, in *La Lettre des Médiations*, 2020, p. 11 ss.

⁵⁰¹ *Ibidem*.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La diffusione di conflitti ambientali non solo nel nostro ordinamento convive con il desiderio sempre più sentito dei cittadini di essere parte delle scelte pubbliche con ricadute ambientali.

Nello studio di tali conflitti, come conflitti con una specifica declinazione all'interno del più generale ambito delle controversie pubblicistiche si è ritenuto corretto concentrarsi sui conflitti generati dalle scelte della Pubblica amministrazione nella progettazione e realizzazione di opere che hanno un elevato impatto sull'ambiente circostante, ma anche un notevole effetto a livello sociale e territoriale.

In tale quadro, si è evidenziato quanto sia fondamentale il ruolo della Pubblica amministrazione nell'individuazione, innanzitutto, di politiche pubbliche ambientali che permettano la collaborazione dei soggetti privati interessati, in un'ottica migliorativa dei processi decisionali. Si è avuto modo di osservare che le questioni che sorgono dalla necessità di tutela ambientale hanno spesso un alto carattere scientifico non sempre facilmente comprensibile dal cittadino comune. In aggiunta, i luoghi di creazione di tale sapere sono lontani dai luoghi di decisione e di scelta della Pubblica amministrazione, rendendo ancora più complesso l'intervento del decisore pubblico che non sempre dispone di adeguati corpi tecnici.

Di conseguenza, l'indagine si è concentrata sulla disciplina dei procedimenti amministrativi che permettano una prevenzione del conflitto in materia ambientale, in quanto sede più opportuna per la composizione delle posizioni contrastanti ai fini dell'adozione di un provvedimento condiviso dai suoi destinatari, con un conseguente effetto deflattivo del contenzioso.

In dottrina, infatti, vi è proprio chi ha identificato il diritto all'ambiente come diritto al procedimento, affermando che *“piuttosto che definire lo schema di un diritto fondamentale all'ambiente, occorre avere la garanzia che questo compito venga svolto secondo tecniche di imparzialità, di trasparenza, di informazione e di partecipazione (...). I diritti procedurali e le garanzie nel corretto svolgimento del procedimento amministrativo diventano quindi centrali per giungere alla stessa corretta definizione dell'obiettivo da raggiungere. La qualità degli equilibri ambientali e la salubrità degli elementi e delle risorse della natura sono*

determinati in buona sostanza dalla qualità del metodo con il quale si costruiscono i processi decisionali”⁵⁰².

L'intento è stato quello di individuare quali siano nel nostro ordinamento gli istituti esistenti ai fini di una composizione e definizione duratura nel tempo dei conflitti.

Tale approccio al tema ha indotto a condurre lo studio su due diverse linee, rispetto alle quali individuare gli strumenti idonei a prevenire e comporre i conflitti.

La prima linea ha tentato di offrire un quadro d'insieme su quali siano i mezzi che, in base alle disposizioni vigenti, permettano la partecipazione e l'ascolto dei soggetti a vario titolo interessati dai provvedimenti amministrativi aventi effetti impattanti sull'ambiente circostante e, soprattutto, ad analizzare analiticamente l'introduzione del recente strumento del dibattito pubblico.

Sono note, ma sicuramente ancora oggi valide, infatti, le diffuse interpretazioni della partecipazione ai procedimenti amministrativi come mezzo che permetta di anticipare il contraddittorio, con effetto potenzialmente deflattivo dei contenziosi giurisdizionali. Una corretta applicazione di tale strumento, infatti, permette anche di potenziare le capacità conoscitive dell'Amministrazione, affievolendo il carattere unilaterale delle decisioni amministrative.

Pur dovendo dare conto della critica legata al possibile aggravio del procedimento amministrativo, la profonda crisi della democrazia rappresentativa degli ultimi anni ha condotto alla necessità, sentita anche a livello legislativo, di introdurre nuove metodologie partecipative all'interno dei procedimenti decisionali della Pubblica amministrazione. In tal modo, si è tentato di valorizzare la partecipazione civica cercando di cogliere gli aspetti migliorativi derivanti dal dialogo, dibattimentale e consensuale dei processi democratici, così come già sostenuto dalla dottrina inglese sulla *deliberative democracy*⁵⁰³, o dalla dottrina francese sulla *démocratie participative*⁵⁰⁴.

⁵⁰² S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., p. 194.

⁵⁰³ J. BOHMAN, *Institutional Reform and Democratic Legitimacy. Deliberative Democracy and Transnational Constitutionalism*, in S. BOSSON, J. LMARTÌ (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006, p. 215 ss.

⁵⁰⁴ S. BENETULLIERE, *Démocratie participative et citoyenneté*, in F. ROBBE (a cura di), *La démocratie participative*, Paris, 2007.

Sulle relazioni che intercorrono tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa si veda, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Astrid online*, 2009, pp. 1-10.

Tali riflessioni hanno indotto ad approfondire, come si diceva, l'istituto del dibattito pubblico, considerato un esempio emblematico di democrazia partecipativa.

Il dibattito pubblico è stato disciplinato, sul modello dell'omonimo istituto francese, dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici che ne ha stabilito l'applicazione, a determinate condizioni, alle *“grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio”*.

Anche il nostro legislatore, al pari di quello francese, ha introdotto all'interno della procedura di dibattito pubblico la figura della Commissione nazionale per il dibattito pubblico. Tuttavia, è stato necessario ricostruire la struttura e il ruolo di tale organo all'interno della procedura di dibattito per comprendere se effettivamente si possa parlare di “modello” francese.

La critica maggiormente rilevante, come si è cercato di mettere in luce nelle pagine che precedono, attiene la figura della Commissione nazionale, sia dal punto di vista della sua struttura e composizione, poiché si configura quale organo operante in stretta dipendenza con il Governo, sia in relazione alle funzioni attribuitegli dalle norme precedentemente analizzate. Non sembrerebbe infatti realizzata una reale efficacia del ruolo di garanzia e supervisione della Commissione dato che la stessa non vigila sulla conduzione dell'intero procedimento del dibattito.

Riprendendo quanto introdotto all'inizio della trattazione, si è già evidenziato che l'obiettivo principale del dibattito pubblico si lega inevitabilmente alla prevenzione e composizione dei conflitti in merito alla realizzazione di opere pubbliche.

Tuttavia, come già anticipato, la consultazione dei cittadini potrebbe anche portare all'effetto opposto rispetto all'obiettivo di evitare i conflitti. Infatti, potrebbe accadere che il dibattito pubblico generi un allungamento dei tempi dell'istruttoria e quindi dell'intera procedura. Questo potrebbe paradossalmente condurre ad un aumento del contenzioso. Se è, infatti, vero che gli esiti del dibattito pubblico debbano essere tenuti in considerazione dalla stazione appaltante, così come previsto dall'art. 9 del d.P.C.M. 76/2018, qualora ciò non accadesse la decisione finale si esporrebbe a possibili ricorsi giurisdizionali rispetto alla corrispondenza della motivazione alle risultanze del dibattito pubblico.

Tale eventualità potrebbe forse essere evitata, come visto, se si inquadrasse la Commissione Nazionale quale autorità amministrativa indipendente, affidando alla stessa poteri maggiormente penetranti in ordine allo svolgimento e monitoraggio della procedura.

Sembrerebbe ricavarsi, da tutti gli elementi fino a qui evidenziati, che lo strumento del dibattito pubblico risulti essere un modo per aprire una preliminare procedura di consultazione al fine di ricercare un coordinamento amministrativo con il coinvolgimento dei privati rischiando però di non valorizzare la portata di questo strumento partecipativo e complicare ulteriormente il modello organizzativo adottato per la scelta di localizzazione delle infrastrutture rilevanti e strategiche⁵⁰⁵.

La disciplina codicistica, pur innovando il tradizionale rapporto tra cittadini e istituzioni e apportando elementi di democraticità nei processi decisionali, appare comunque limitata e improntata a molta cautela⁵⁰⁶.

Anche i recenti interventi normativi⁵⁰⁷ precedentemente analizzati che intervengono sulla disciplina del dibattito pubblico parrebbero a prima vista svuotare l'istituto del dibattito pubblico, dal momento che la ragione principale dell'intervento normativo è relativa alla volontà di ridurre i tempi della procedura con il possibile e conseguente effetto di rendere il dibattito pubblico esclusivamente un onere procedimentale, che non permetta un reale dialogo e la possibilità per i partecipanti di analizzare le proposte alternative e di proporre modifiche ai progetti infrastrutturali.

Tuttavia, si deve evidenziare che l'obiettivo della procedura di dibattito pubblico non è quello di "proteggere" gli interessi dei privati, quanto quello di agevolare l'amministrazione a prendere la decisione che persegua al meglio l'interesse pubblico con il minor sacrificio delle posizioni degli altri soggetti coinvolti⁵⁰⁸. Tale concetto può essere espresso in modo più incisivo utilizzando le parole della più attenta dottrina sul tema, la quale afferma che è "*fondamentale*

⁵⁰⁵ A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, 2018, p. 141.

⁵⁰⁶ F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 52.

⁵⁰⁷ Legge 11 settembre 2020, n. 120, rubricata "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali*". D.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n.108, recante "*Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*".

⁵⁰⁸ A. BONOMO, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, op. cit., p. 209.

porsi in maniera neutrale, di ascolto, creare uno spazio effettivo di discussione e tenere sotto controllo i tempi. Bisogna prendere sul serio i cittadini. Il sospetto era che tutto venisse fatto per legittimare decisioni già prese. Se si supera nei fatti e nei comportamenti questa diffidenza, allora il confronto si avvia e può essere molto produttivo. La partecipazione non ha la bacchetta magica, però costituisce un elemento di trasparenza, che è sempre positiva. Ha la capacità di far emergere problemi reali percepiti dalla comunità. Il soggetto proponente ha così la possibilità di progettare l'opera tenendo nel debito conto le esigenze di chi vive quel territorio”⁵⁰⁹.

Si è visto, infatti, come sia in Francia che in Italia l'esito del dibattito pubblico non sia vincolante per la realizzazione dell'opera in quanto sarebbe anche difficilmente ipotizzabile che una sede di confronto e discussione, che rimane comunque circoscritta e atecnica, possa prendere decisioni che incidono sull'intera collettività⁵¹⁰.

Tuttavia, la Francia ha il merito di aver assegnato all'istituto in oggetto una grande diffusione e rilevanza mediatica cambiando anche l'approccio sulle decisioni di realizzazione di grandi opere aventi impatto sull'ambiente⁵¹¹.

Concludendo, è quindi auspicabile che, in futuro, la funzione di vigilanza si possa realizzare attraverso l'affidamento alla Commissione nazionale del dibattito pubblico di compiti maggiormente penetranti e del suo inquadramento quale soggetto indipendente dal potere esecutivo. Per raggiungere questo obiettivo sarebbe necessario che il legislatore intervenisse specificatamente sia sulla figura della Commissione nazionale sia sulla disciplina generale del dibattito pubblico al fine di regolare più specificatamente alcuni aspetti anche nell'ottica di aumentare la prevenzione dei conflitti in corso o potenziali.

Questa parte della trattazione ha tentato di mostrare quanto si riveli fondamentale il contributo dei soggetti interessati quando la decisione dell'Amministrazione sulla realizzazione di una determinata opera non sia ancora stata presa in modo definitivo, aspetto che caratterizza, come visto, il procedimento di dibattito pubblico.

In merito, attenta dottrina non ha mancato di evidenziare, infatti, che le opere infrastrutturali pur essendo “*spesso necessarie per la vita di una società più umana, ma ugualmente spesso pericolose per il suo equilibrio, non possono più essere lasciate alla sovrana*

⁵⁰⁹ L. BOBBIO, DP Gronda di Genova, intervista per Nimby Forum (2009).

⁵¹⁰ L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, op. cit., p. 140.

⁵¹¹ G. MASTRODONATO, *Decisioni amministrative e partecipazione nella disciplina degli appalti pubblici*, in *Convegno Aipda 2017, “Decisioni amministrative e processi deliberativi”*, Bergamo.

decisione dell'Amministrazione, ma occorre, rispetto a una tradizione di attività autoritaria, che siano riconosciute per quello che devono essere: opere (anche) della società, così come sono opere per la società"⁵¹².

Per concludere rispetto a tale prima parte dello studio, si è evidenziata la necessità di un intervento legislativo che agisca specificatamente sia sulla figura della Commissione nazionale, sia sulla disciplina del dibattito pubblico al fine di regolare più nel dettaglio alcuni aspetti anche nell'ottica di aumentare la prevenzione dei conflitti in corso o potenziali.

Infatti, come si è sottolineato, non è poi così vero che in relazione alle procedure sottoposte a dibattito pubblico non ci si trovi di fronte ad un conflitto. In primo luogo, è noto che una delle ragioni per le quali assumono importanza gli strumenti di democrazia partecipativa sia proprio quella di inserirsi in contesti territoriali nei quali vi siano già conflitti di prossimità, anche se talvolta latenti. Ancora, come è stato evidenziato dalla stessa Corte costituzionale⁵¹³, anche se il conflitto non è evidente, esso è *"potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio"*. Scopo del dibattito pubblico, pertanto, è quello di alimentare un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altro, sia idoneo a disinnescare il conflitto.

La seconda linea dello studio, invece, ha cercato di offrire uno sguardo sugli strumenti alternativi al contenzioso giudiziale in materia ambientale. Per procedere a tale studio è stato necessario inquadrare, in primo luogo, la portata e la diffusione delle ADR nel nostro ordinamento, in particolar modo nell'ambito delle controversie pubblicistiche.

Si è visto che, soprattutto nell'ultimo ventennio, l'azione della Pubblica amministrazione è stata caratterizzata da un crescente utilizzo degli strumenti privatistici. In primo luogo, questo è dovuto al processo di privatizzazione che ha investito l'ordinamento pubblicistico trasformando gli enti pubblici in persone giuridiche private. La seconda ragione, invece, si lega al fatto che l'Amministrazione, nell'esercizio delle funzioni pubbliche, si sia aperta alla collaborazione con i soggetti privati.

⁵¹² ALLEGRETTI U., *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, p. 462 ss., qui p. 472

⁵¹³ Sentenza Corte costituzionale n. 235/2018 depositata il 14.12.2018. Per alcune osservazioni in merito si rinvia al par. 7.2 del capitolo II.

Le ragioni di una tale apertura sono molteplici. In primo luogo, come si è detto, gli strumenti privatistici vengono considerati più flessibili e meno sottoposti alle rigide regole dell'agire amministrativo e, pertanto, più agevoli anche per adattarsi alle regole imposte dal diritto dell'UE. Ancora, non può neppure essere trascurato il dato relativo all'esigenza di limitare la spesa pubblica che ha indotto l'Amministrazione a non poter più perseguire l'interesse pubblico unicamente con i propri mezzi.

La dottrina⁵¹⁴, intervenuta sul tema della c.d. attività amministrativa di diritto privato, non nega, tuttavia, la necessaria specialità a cui tali strumenti vanno incontro quando vengono utilizzati dalla P.A. L'agire dell'Amministrazione, infatti, anche quando avviene tramite moduli privatistici, non potrà essere considerato equivalente all'azione dei privati, in quanto soggetto, in ogni caso, ai principi di imparzialità e buon andamento.

Non si possono non sottolineare le difficoltà incontrate nel provare ad individuare il corretto spazio degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie nell'ambito di tali tipologie di conflitti, tentando di compiere una non semplice sintesi tra diritto privato e diritto pubblico.

Quest'ultima parte della trattazione, dopo aver delineato gli aspetti critici e le possibili aperture dell'ordinamento all'applicazione degli strumenti di ADR nell'ambito dei conflitti ambientali, ha tentato di mettere in luce la portata deflattiva che questi meccanismi potrebbe avere se utilizzati e applicati più diffusamente.

In particolar modo, si sono cercati di evidenziare gli effetti positivi derivanti dalla possibile applicazione della mediazione ambientale, introdotta in via sperimentale da un progetto della Camera Arbitrale di Milano (CAM), anche nell'ambito delle controversie che coinvolgono un pubblico potere.

In primo luogo, si è messa in luce la possibilità una maggiore aderenza alla causa, agli interessi in gioco, e alle esigenze dei soggetti coinvolti, quale adeguato strumento rappresentativo della complessità delle controversie. Ancora, si sono sottolineati gli effetti positivi derivanti dalla possibilità di promuovere una procedura sicuramente più flessibile e snella, solitamente meno gravosa e più breve di un procedimento giudiziario, in cui le parti hanno l'opportunità di partecipare attivamente e spiegare le ragioni del conflitto, evidenziando le

⁵¹⁴ Si rinvia, in proposito, al capitolo III.

aspettative derivanti dal tentativo di mediazione e proponendo soluzioni concrete in modo da garantire in tal modo un confronto costante tra tutte le parti coinvolte, le quali acquisiscono anche una maggiore fiducia nelle scelte discrezionali dell'Amministrazione.

Si è cercato di mostrare, inoltre, gli aspetti positivi derivanti dall'effettivo coinvolgimento di tutte le parti interessate dal conflitto, indipendentemente dalla loro legittimità ad agire in giudizio. Tale coinvolgimento potrebbe portare a raggiungere soluzioni migliorative, più in linea anche con le concrete esigenze delle parti, contribuendo a garantire un livello più elevato di tutela ambientale e, al contempo, una ricostruzione delle relazioni sociali duratura nel tempo.

Tuttavia, anche rispetto all'utilizzo degli strumenti di ADR nell'ambito delle controversie pubblicistiche, in particolare la mediazione, sono stati evidenziati alcuni aspetti problematici.

Oltre all'ostacolo tradizionalmente legato all'indisponibilità del potere pubblico, un'ulteriore questione si lega alla possibile azione per danno erariale in cui possono incorrere i dipendenti pubblici che ricorrono agli strumenti conciliativi. Pare evidente, infatti, che, nella maggior parte delle controversie, il funzionario pubblico non si assumerebbe la responsabilità di mediare una lite giungendo ad una soluzione condivisa se non vi è certezza su quali sono i limiti e le eventuali conseguenze giuridiche della sua scelta.

Conseguentemente a quanto si è analizzato, l'indagine sull'utilizzo degli strumenti di ADR nei conflitti ambientali aventi come parte del conflitto una Pubblica amministrazione sono, tuttavia, di difficile estrapolazione in quanto è ancora prematuro verificare, sia quale sia il reale grado di utilizzo, sia, soprattutto, quale sia l'efficacia che tali strumenti hanno nel prevenire i ricorsi giudiziari.

Infatti, come è stato evidenziato, il progetto sperimentale è partito solo nel 2015 e, al momento, conta cinquanta casi sottoposti a mediazione. Per quanto il 2020 abbia visto l'aumento del 20% rispetto ai casi del 2019, è ancora prematuro valutarne la reale portata. Da ultimo, come si è detto, alla mediazione ambientale è stata affiancata, dal 2021, l'ulteriore progetto sperimentale per l'utilizzo della facilitazione, ma anche in questo caso non si hanno ancora dati sufficienti per poter esprimere un giudizio.

In merito, si deve sottolineare come anche la stessa dottrina nordamericana, seppur al netto di un utilizzo della mediazione ambientale ormai molto diffuso, sia ancora scettica sulla reale efficacia di tali strumenti. È stato sottolineato, infatti,

come non sia semplice verificare la buona riuscita di una mediazione. Secondo alcuni autori⁵¹⁵, infatti, l'esito positivo si lega unicamente al raggiungimento dell'accordo tra le parti. Altra parte della dottrina evidenzia⁵¹⁶, invece, che il reale giudizio sugli esiti delle mediazioni sarebbe compromesso dalla mancata valutazione dell'impatto che l'accordo ha sull'ambiente e sulla soddisfazione a lungo termine delle stesse parti.

Alla luce di quanto detto, quindi, pare indifferibile la necessità dell'intervento legislativo nel campo dell'utilizzo degli strumenti di ADR nell'ambito del diritto ambientale. Tale intervento dovrebbe indicare i limiti entro i quali la P.A. può agire ma, allo stesso tempo, salvaguardare il nucleo essenziale degli elementi caratterizzanti alcuni di tali meccanismi, tra tutti la mediazione, rispetto alla quale un eccessivo intervento del legislatore sul procedimento di mediazione potrebbe rischiare di comprometterne la reale efficacia.

È fondamentale, infatti, che vengano definite con certezza le modalità di nomina dei soggetti facilitatori, i rapporti con la tutela giurisdizionale e l'eventuale possibilità di impugnare o meno le soluzioni finali a cui si giunge tramite l'utilizzo di questi strumenti. Dalla trattazione è emersa, infatti, la non assimilabilità della mediazione ambientale alle altre forme di mediazione, data la specificità e complessità della materia ma, soprattutto, la necessaria prevalenza dell'interesse pubblico alla protezione ambientale.

Alla luce di quanto esposto, e anche rispetto alla volontà di procedere, su impulso europeo, ad un intervento capillare sull'apparato infrastrutturale del nostro ordinamento, appare dirimente un ripensamento del sistema di approccio alla composizione dei possibili conflitti ambientali nel suo complesso.

Oltre alle necessarie azioni legislative già ipotizzate, risultano necessari anche alcuni interventi in ambito processuale. In primo luogo, infatti, è fondamentale evidenziare che se tali strumenti debbano rappresentare realmente un'alternativa al giudizio, o comunque essere allo stesso complementari, vi deve essere un intervento anche rispetto a tale aspetto. È chiaro, infatti, che la tutela giurisdizionale debba porsi sulla stessa linea degli strumenti di ADR in termini di speditezza del processo. La mancata riforma processuale che garantisca una

⁵¹⁵ S. L. SENECAH, *Current Issue Facing the Practice of Environmental Mediation*, in *Mediation Quarterly*, 2000, p. 391 ss.

⁵¹⁶ J. A. SIEGEL, *Alternative Dispute Resolution in Environmental Enforcement Cases: A Call for Enhanced Assessment and Greater Use*, op. cit.

maggior celerità nella definizione delle cause potrebbe rappresentare, infatti, un espediente che permetta di contare sui lunghi anni di attesa del processo, soprattutto in ambiti così problematici e di difficile definizione come lo sono i diversi settori ambientali.

Non sarà certamente un processo di facile definizione e ancora molti sono i passi da compiere per arrivare ad un sistema completo, efficace e realmente funzionante delle ADR in materia ambientale.

Tuttavia, la corretta e celere risoluzione della situazione risulta impellente, anche alla luce della situazione mondiale attuale che probabilmente non farà altro che accrescere la conflittualità in tali ambiti.

In futuro, infatti, pare necessario che si consolidi un modello di amministrazione che ampli la possibilità di ricorrere a strumenti deflattivi e sussidiari rispetto al processo giudiziale. Non può infatti rimanere inascoltata la richiesta di partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi ormai avvertita su più fronti. Si è già accennato, infatti, all'impossibilità di continuare a regolare le problematiche ambientali attraverso l'adozione da parte dell'Amministrazione di rigidi meccanismi formali. Al contrario, risulta sempre più avvertita l'esigenza di una maggior considerazione dell'interesse ambientale in sede procedimentale ripensando il modello tradizionale del *command and control*.

In dottrina si è sottolineato come *“l'esigenza di rimedi giurisdizionali sarebbe effettivamente meno sentita se funzionassero rimedi alternativi pre-processuali e anche questi sarebbero meno necessari se il contraddittorio endo-procedimentale fosse più efficace, se cioè l'amministrazione prendesse in debita considerazione le osservazioni degli interessati”*⁵¹⁷. Come più volte evidenziato nella presente trattazione pare visibile, pertanto, la necessità di intervenire su più fronti per assicurare una reale coerenza e tenuta del sistema nel suo complesso, partendo da una reale inclusione e ascolto dei privati nella fase procedimentale fino ad arrivare all'utilizzo, da parte della P.A., di strumenti consensuali che permettano di non ricorrere alle vie giurisdizionali.

Da ultimo, le critiche aventi ad oggetto il fatto che la mediazione ambientale sia legata unicamente al caso specifico e serva solo a facilitare il dialogo tra i soggetti in conflitto, messe anche in luce, come si è detto, dalla dottrina francese, si posano su un concetto erroneo di mediazione.

⁵¹⁷ V. DOMENICHELLI, *La giustizia nell'amministrazione fra procedimento e processo, fra giurisdizione amministrativa e modelli alternativi di risoluzione delle controversie*, op. cit., p. 71.

Si deve evidenziare, infatti, il fatto che la mediazione ambientale non può essere ricondotta ad una sorta di facilitazione di un “contratto” tra le parti, ma ha come primo obiettivo quello di comprendere le reali ragioni sottese a situazioni di conflittualità, prima di tentare di raggiungere un accordo. Quasi sempre la mediazione in campo ambientale, infatti, non interviene solo tra due soggetti contrapposti ma risultano presi in considerazione molti degli interessi che potrebbero potenzialmente essere investiti dalla questione. L’accordo di mediazione, infatti, ha molto spesso ripercussioni che trascendono i singoli soggetti in causa, in quanto gli interessi che incidono a vario titolo sull’ambiente circostante e hanno come obiettivo quello di una maggior tutela investono per ovvi motivi anche i soggetti non partecipanti.

Anche qui si deve sottolineare che ciò che conta sono, quindi, le tecniche di mediazione. Se correttamente sviluppata, la mediazione in campo ambientale potrebbe, oltre a creare uno spazio di discussione tra le parti coinvolte, rappresentare uno scenario di dibattiti che crei un primo passo per confronti di più ampia scala al fine di aprire un dialogo sulla regolamentazione politica di determinate questioni ambientali. È a livello locale, infatti, che tali iniziative avrebbero le migliori possibilità di successo perché è prima di tutto all’interno del territorio che nuovi legami con la nostra società possono essere ripensati.

Nel quadro così delineato si deve anche evidenziare, prendendo in prestito le parole della dottrina⁵¹⁸, che i conflitti territoriali hanno spesso ad oggetto posizioni che *“non assumono una dimensione puramente argomentativa e razionale, ma anche emotiva”*. La democrazia partecipativa, infatti, ha *“come sue componenti, entrambe essenziali, tanto la necessità di argomentazione delle opposte ragioni, quanto la mobilitazione attorno alle posizioni dei partecipanti”*.

L’obiettivo ultimo cui aspirare, dunque, dovrebbe essere quello di *“educare – ma non solo i cittadini ordinari, anche i rappresentanti delle istituzioni – a privilegiare la dimensione argomentativa, intrinseca alla democrazia se questa non viene intesa nel senso puramente aggregativo (...)”*.

Pare necessario, pertanto, diffondere una reale cultura della partecipazione, dell’ascolto e del dialogo al fine di favorire decisioni che siano sufficientemente

⁵¹⁸ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, op. cit., p. 36.

legittimate in anticipo così da mitigare *ex post* la conflittualità che ne potrebbe derivare.

BIBLIOGRAFIA

AGOGUET D., *Une révolution citoyenne pour la justice et l'écologie: vers un juge de la protection environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2020, p. 425 ss.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in EAD., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, 2011, p. 2 ss.

ALLEGRETTI U., *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, p. 462 ss.

ALPA G., *Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie in diritto civile*, in *Politica del diritto*, 1997, p. 403 ss.

AMORTH A., *Competenze legislative statali e regionali (1976)*, in EAD., *Scritti giuridici*, IV, Milano, 1999, 2001

ANGELI A., *Conflitto sociale e decisione pubblica nell'era digitale: il Grand Débat National nella Francia di Macron*, in *Medialaws*, 2020, p. 37 e ss.

ANSEMI D., *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, 2016, pp. 1-38

ANSEMI D., *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, in *www.sipotra.it*, 2017.

ALLAIN S., *Etat des lieux sur la médiation environnementale en France*, in *La Lettre des Médiations*, 2020, p. 11 ss.

ANTONIOLI M., *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni 'globali' e accordi di programma*, in *Dir. Amm.*, 2012, p. 749 ss.

ANTONIOLI M., *Profili di specialità dell'arbitrato in materia di opere pubbliche*, in *Riv. trim. app.*, 2003, p. 797 ss.

ANTONIOLI M., *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, p. 201 ss.

AUTIN J.L., *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, p. 82 ss.

AUTIN J.L., *Le autorità amministrative indipendenti in Francia*, in PEPE V., COLELLA L., *Le autorità amministrative indipendenti nella comparazione giuridica. Esperienze europee ed extraeuropee*, Napoli, 2011

AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1173 ss.

AVERARDI A., *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, 2018, p. 129 ss.

AVERARDI A., *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2016, p. 505 ss.

BACOW L.S., WHEELER M., *Environmental dispute resolution*, New York, 1984

BAÑO LEÓN J. M., *La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados*, in *Documentación Administrativa*, 2015, p. 1 ss.

BASSANINI F., *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in *Astrid online*, 2010, p. 1 ss.

BASSI N., *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza*, in *Dir. econ.*, 2001, p. 638 ss.

BENOIST B., *La mise en place de la Commission Nationale de Débat Public*, in *Droit de l'Env.*, 1998, p. 18 ss.

BERAUD J.F., *Il caso della Francia: la Commission National du débat public*, in VALASTRO A., *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010

BERTRAND T., MARGUIN J., *La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, 3, p. 457 ss.

BÉTAILLE J., *La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation*, in *Rev. jur. env.*, 2010, p. 197-217

BIANCHI R., *Accordi ambientali: nuovi contratti con valore di legge?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1997, p. 680 ss.

BIANCHI R., *Accordi ambientali: strumenti per l'attuazione di direttive UE con valore di legge e soluzioni di conflitti con efficacia di sentenza*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, p. 667 ss.

BIFULCO R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Corti supreme e salute*, 2019, p. 305 ss.

BIN R., *Atti normative e norme programmatiche*, Milano, 1988

BINGHAM G., HAYGOOD L. V., *Environmental Dispute Resolution: The First Ten Years*, in *Arbitration Journal*, 1986, p. 3 ss.

BIRKINSHAW P. - PARRY N., *La flessibilità nella pianificazione urbanistica, nello sviluppo edilizio e nel controllo sugli edifici*, in FERRARI E., in *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Atti del Convegno AIDU 2001, Milano, 2003

BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Parigi, 2008

BOBBIO L., *Discutibile e indiscussa. L'Alta Velocità alla prova della democrazia*, in *il Mulino*, 2006, p. 124 ss.

BOBBIO L., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2010, p. 119 ss.

BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, 2005, p. 67 ss.

BOCCHINI F., *Adjudication e rulemaking power nell'esperienza giuridica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 171 ss.

BONINI M., *Fra "procédure administrative contentieuse" e "procédure administrative non contentieuse": l'esperienza francese*, in SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, II, 2001

BONOMO A., *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in GAROFALO G., *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, I, 2017

BOVA C., *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in DE MARTIN G.C., BOLOGNINO D., *Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza*, Milano, 2010

BROCCA M., *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018

BRUNAZZO M., *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2017, p. 854 ss.

BRUTTI LIBERATI E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996

BUTTI L., *Climate Change Litigation in Italy*, in KAHL W., WELLER M.P. (Eds.), *Climate Change Litigation*, Oxford, 2021

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007

CAFAGNO M., D'ORSOGNA D., FRACCHIA F., *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, p. 713 ss.

M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. econ.*, 2019, p. 155 ss.

CALABRÒ M., *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 807 ss.

CALABRÒ M., GIANI L., *Diritto dell'ambiente*, in POLICE A., SPASIANO M.R. (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016

CAPITANI A., *La Charte de l'environnement. Un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2005, p. 493 ss.

CAPONI R., *La conciliazione stragiudiziale come metodo di ADR* («*Alternative Dispute Resolution*»), in *Foro it.*, 2003, p. 165 ss.

CAPPELLETTI M., *Appunti su conciliatore e conciliazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, p. 49 ss.

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Per una sentenza sempre meno ingiusta: uscita di sicurezza dal processo amministrativo e mediazione giustiziale*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2017

CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 175 ss.

CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2018

CARBONARA L., *La difficoltà di decidere*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 5 ss.

CASINI L., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 43 ss.

CASATELLA A., *Note in tema di transazione e atti a funzione transattiva*, in FALCON G., MARCHETTI B., *Verso nuovi rimedi amministrativi*, Napoli, 2015

CASATELLA A., *La transazione amministrativa*, Napoli, 2020

CASSESE S., *L'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 311 ss.

CASSESE S., *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, in BALDUZZI R., *Annuario DRASD 2011*, Milano, 2011

CASSESE S., *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 5 ss.

CECCHETTI M., *La Corte costituzionale come “titano” nell’esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d’impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Torino, 2021

CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost.*, 2021, p. 285 ss.

CERCHIA A., *La “médiation préalable obligatoire” nella disciplina del processo amministrativo francese. Spunti di riflessione per una sperimentazione della mediazione amministrativa obbligatoria nel sistema giuridico italiano*, in *www.giustamm.it*, 2018

CERULLI IRELLI V., *Diritto amministrativo e diritto comune: principi e problemi*, in *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, vol. I, Milano, 1998

CERULLI IRELLI V., *L’amministrazione “costituzionalizzata” e il diritto pubblico della proprietà e dell’impresa*, Torino, 2019

CHARBONNEAU S., *Les expériences françaises a des différentes échelles*, in ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010

CHARADEAU P., *Le débat public entre controverse et polémique: enjeu de vérité, enjeu de pouvoir*, Limoges, 2017

CHEVALLIER J., *Démocratie de proximité et débat public*, in GUGLIELMI G.J., MARTIN J., *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Parigi, 2013

CHIARLONI S., *Stato attuale e prospettive della conciliazione stragiudiziale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, p. 450 ss.

CHIEPPA R., *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2010, p. 667 ss.

CHITI M.P., *Le forme di risoluzione delle controversie con le pubbliche amministrazioni alternative alla giurisdizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 1 ss.

CHITI M. P., *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 303 ss.

CIANCAGLINI M., *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2008, p. 1 ss.

CINTIOLI F., *Le tecniche di Alternative Dispute Resolution nelle controversie della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, p. 917 ss.

CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005

CONSOLO C., *Un d.l. processuale in bianco e nerofumo sullo equivoco della “degiurisdizionalizzazione”*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 1173 ss.

CORCHIA L., *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 2011, p. 79 ss.

CRISMANI A., *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2021, p. 47 ss.

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Roma-Bari, 2018

CUNIBERTI M., *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007

D’ALBERTI M., *Il valore dell’indipendenza*, in D’ALBERTI M., PAJNO A., *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l’economia*, Bologna, 2010, p. 11 ss.

D’ALBERTI M., *La ‘visione’ e la ‘voce’: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 2000, p. 1 ss.

D’ALBERTI M., PAJNO A., *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l’economia*, Bologna, 2010

D’ALTERIO E., *Un rapporto sulle autorità amministrative indipendenti in Francia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, p. 881.

DALLE B., *Instruments of a Toolbox or Gadgets of domestic Administration? The Aarhus Convention and Global Governance*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2008, p. 1 ss.

D'ANGIOLELLA R., *La nuova disciplina dell'arbitrato e degli altri strumenti alternativi per la soluzione delle controversie in materia di contratti pubblici: luci ed ombre*, in *Riv. arb.*, 2016, p. 345 ss.

DANOVI F., FERRARIS F. (a cura di), *ADR una giustizia complementare*, Torino, 2018

DANOVI F., FERRARIS F., *La cultura della mediazione e la mediazione come cultura*, Milano, 2013

D'AVANZO W., *L'informazione ambientale e la digitalizzazione dei dati nella governance europea*, in *Dir. e giur. agrar. alim. e dell'ambiente*, 2013, p. 231

DE FALCO V., *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, 2018

DELAUNAY B., *Le débat public*, in *AJDA*, 2006, p. 2322 ss.

DELAUNAY B., *Les limites aux recours contre les décisions de la Commission nationale du débat public*, in *AJDA*, 2004, p. 2104 ss.

DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005

DELLA CANANEA. G., *Dai vecchi ai nuovi principi generali del diritto: il due process of law*, in ID., *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli, 2007

DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2021

DELL'ANNO P., *Valutazione di impatto ambientale*, in FERRARA R., VIPIANA P.M. (a cura di), *I nuovi diritti, nello stato sociale in trasformazione*, Padova, 2002, p. 183 ss.

DELL'OMARINO M., *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in www.diritticomparati.it, 2017

DELSIGNORE M., *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, Milano, 2007.

DELSIGNORE M., *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso?*, in *Riv. arb.*, 2017, p. 521 ss.

DELSIGNORE M., *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, p. 179 ss.

DELSIGNORE M., *La transazione e l'arbitrato nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. Arb.*, 2019, p. 361 ss.

DELSIGNORE M., *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. Amm.*, 2021, p. 313 ss.

DELSIGNORE M., RAMAJOLI M., *ADR e Pubblica Amministrazione*, in DANOVÌ F., FERRARIS F. (a cura di), *ADR una giustizia complementare*, Torino, 2018, pp. 239-254

DE LUCIA L., *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 355 ss.

DE PAOLIS M., *Responsabilità per transazione nelle attività della p.a.*, in *Azienditalia*, 2015, p. 429 ss.

DE PETRIS A., *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Padova, 2012

DE SANTIS V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in www.osservatorioaic.it, 2013

DE SANTIS P. A., *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. mer.*, 2012, p. 2491 ss.

DI GREGORIO A., *La mediazione ambientale in Francia*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 230 ss.

DI GREGORIO A., *Mediazione ambientale e democrazia partecipativa nel panorama comparato*, in MUSSELLI L. (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, p. 61 ss.

DINI V., *La mediazione penale ambientale: scenari non troppo futuribili*, in *Amb. Svil.*, 2018, p. 246 ss.

DINI V., *La gestione dei conflitti ambientali: i procedimenti giudiziari e le procedure di mediazione*, in L. MUSSELLI, *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019

DIPACE R., *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 445 ss.

DOMENICHELLI V., *La risoluzione in via giudiziaria o arbitrale delle controversie in materia di opere pubbliche*, in (a cura di) R. VILLATA, *L'appalto di opere pubbliche*, Padova, 2004, p. 1021 ss.

DOMENICHELLI V., *La giustizia nell'amministrazione fra procedimento e processo, fra giurisdizione amministrativa e modelli alternativi di risoluzione delle controversie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, p. 55 ss.

DOTTI M., MENICHINO C., *La mediazione*, in *ADR. Una giustizia complementare*, in *ADR. Una giustizia complementare*, Milano, 2018

DUGATO M., *L'uso accettabile del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, p. 597 ss.

DUGATO M., BONETTI T., *Il livello di pianificazione urbanistica comunale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna: un salto di qualità?*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, p. 382 ss.

DURANTE A., *Il Green New Deal. Rischi e vantaggi di un nuovo interventismo pubblico in economia*, Milano, 2020

DZIEDZICKI J.M., *La médiation: un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement*, in J.M. FOURNIAU et al. (a cura di), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, 2006, p. 185-197

GAMBA C., *La mediazione nel progetto di riforma della commissione Luiso*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, p. 941 ss.

JACQUOT H., PRIET F., *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 2008, p. 107.

J.M. DZIEDZICKI, *Quelles réponses aux conflits d'aménagement? de la participation publique à la concertation*, in *Participations*, 2015, pp. 145-170.

EMERSON K., NABATCHI T., O'LEARLY R., STEPHENS J., *The Challenges of Environmental Conflict Resolution*, in O'LEARLY R., BINGHAM L. B., *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*, Washington, 2003, p. 3 ss.

FAILLACE S., *La risarcibilità dei danni manifestatisi successivamente alla transazione o alla cosa giudicata*, in *Resp. civ.*, 2005, p. 832 ss.

FALLETTA P., *La "permeabilità" e l'integrazione del valore ambiente nell'ambito delle politiche di sviluppo*, in *www.amministrazioneincammino.luis.it*, 2010

FANTINI S., *Le analogie e le differenze con lo strumento del ricorso amministrativo e le ADR nella materia degli appalti*, in *www.giustiziaamministrativa.it*, 2021

FELICI E., LEONARDI C., *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e il concetto di tutela ambientale*, in *RGA online*, 2021

FEOLA M., *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2008

FERRARA L., *L'arbitrato nelle controversie amministrative. In particolare, la compromettibilità degli interessi legittimi*, in (a cura di) PUTORTÌ V., *La giustizia arbitrale*, Napoli, 2015, p. 245 ss.

FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014

FERRARA R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in FERRARA R. (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2016

FERRARA R. (a cura di), *La valutazione d'impatto ambientale*, Padova, 2010.

FERRARA R., *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 209 ss.

FERRARA R., *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, p. 12 ss.

FERRARI E., *Le bonifiche dei siti contaminati come attività amministrative di ripristino*, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, p. 199 ss.

FLORIDIA A., *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 89 ss.

FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 603 ss.

FLORIDIA A., *Le «buone ragioni» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in MORISI M., PERRONE C., *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, 2013, p. 17 ss.

FOÀ S., *La tendenziale indipendenza delle autorità di regolazione rispetto al Governo*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 66 ss.

FONDERICO F., *Alla ricerca della “pietra filosofale”: bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 917 ss.

FONDERICO F., *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, II*, Milano, 2003

FONTANA R., COLELLA F., *Le Grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali*, in FONTANA R., SACCO E., *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale*, Milano, 2011

FRACCHIA F., *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Dir. soc.*, 1977, p. 189 ss.

FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010

FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in RENNA M., SAIITA F., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 433 ss.

FRACCHIA F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti, istituti*, Napoli, 2013

FRACCHIA F., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente, I*, Padova, 2012

FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 216 ss.

FRANZIN D., *La tutela penale dell'ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 520-529

FRANZONI M., *La transazione*, Padova, 2001

FREDIANI E., *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una "relazione" problematica*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 399 ss.

FREDIANI E., *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019

FREDIANI E., *La parabola dei diritti partecipativi in materia ambientale: il caso della valutazione di impatto ambientale*, in *Consulta online*, 24 settembre 2020

FROMONT F., *Fondements de la démocratie participative en droit français*, in ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 55 ss.

GALLO C.E., *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in FERRARA R., SANDULLI M.A. (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, I, 2014

GERVASI M., *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *Comun. intern.*, 2016, p. 21 ss.

GIACCA M.P., *Brevi note in tema di contratto di transazione e azione di danno ambientale*, in *Foro it.*, 2003, p. 633 ss.

GIAMPIETRO L., *I procedimenti di mediazione in materia ambientale: spunti di riflessione*, in *Amb. svil.*, 2011, p. 252 ss.

GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1973, p. 15 ss.

GIL-CEREZO M.V., DOMÍNGUEZ-VILCHES E., *La mediación ambiental en la gestión de conflictos socioambientales asociados a políticas de ordenación territorial y desarrollo*

sostenibile: *Estudio de casos en el ámbito español*, in *Revista de Estudios Regionales*, 2014, p. 163 ss.

GIOVANNINI M., *La mediazione delle controversie ambientali*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 195 ss.

GIUDICE N., *L'esperienza di Camera Arbitrale di Milano nella mediazione ambientale*, in L. MUSSELLI, *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, pp. 51-60

GIULIETTI W., *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012

GOISIS F., *Compromettibilità in arbitri (e transigibilità) delle controversie relative all'esercizio del potere amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, p. 243 ss.

GRANELLA F., ALELUIA REIS L., BOSETTI V., TAVONI M., *COVID-19 lockdown only partially alleviates health impacts of air pollution in Northern Italy*, in *Environmental Research Letters*, 2020

GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, p. 3 ss.

GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012

GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017

GRECO G., *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 223 ss.

HÉLIN J.C., *Concertation et grands travaux lineaire. Les circulaires. Bianco et Billardon*, in *La norme, la ville, la mer. Ecrits de Nantes pour le doyen Yves Prats*, Paris, 2000, p. 113 ss.

HOSTIOU R., HELIN J.C., *Droit des enquêtes publiques*, Parigi, 1993

HOSTIOU R., STRUILLLOU J.F., *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Parigi, 2007.

IACOVONE G., *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, p. 189 ss.

ILLARI S., *La tutela ambientale ripartita. Federalismo ed ecosistema negli Stati Uniti*, Padova, 2002, p. 183 ss.

IMBESI M.G., *Il valore sociale della mediazione ambientale*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, 2012, p. 515 ss.

KARRER F., SCOGNAMIGLIO A., *Débat public all'italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, in www.apertacontrada.it, 7 aprile 2016

KAUFMAN S., *Mediation in environmental disputes*, in *Conflict Resolution – Entry for the Encyclopaedia of Life Support Systems (EOLSS)*, Vol. II, 2009, p. 46 ss.

KUBASEK N., SILVERMAN G., *Environmental mediation in American Business Law Journal*, 1988, p. 533 ss.

LE LOUARN P., *Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'État*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1995, p. 27 ss.

LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020

LEOTTA F., *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 227 ss.

LOMBARDI P., *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm.-TAR*, 2002, p. 764 ss.

LOMBARDI C., LULLO A., *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa*, in amministrazioneincammino.it, luglio 2018

LONGOBARDI N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009

LORZ B., *Verso l'applicazione della Convenzione di Arbus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 1047 ss.

LOTTINI M., *La Rete SOLVIT: uno strumento di risoluzione delle controversie transfrontaliere*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, p. 1089 ss.

LOUGHLIN M., *Lo sviluppo del sistema della pianificazione urbanistica in Gran Bretagna*, in FERRARI E., SAITTA N., TIGANO A., *Livelli e contenuti della pianificazione ambientale*, Milano, 2001

LOUVIN R., *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, 2018, p. 163 ss.

LUGARESI N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2020

LUISO F.P., *L'arbitrato e la mediazione nell'esperienza contemporanea*, in *www.judicium.it*, p. 1 ss.

LUISO F.P., *La delega in materia di mediazione e conciliazione*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, pp. 1257 ss.

LUPONE A., *L'approccio tedesco alla mediazione ambientale. Un modello per l'Europa?*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 243 ss.

MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994

MANFREDI G., *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001

MANFREDI G., *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011

MANFREDI G., *La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 343 ss.

MANFREDI G., *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 1075 ss.

MANGANARO F., *Strumenti giuridici alternativi alla tutela giurisdizionale nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *www.giustamm.it*.

MANSILLON Y., *L'esperienza del Débat Public in Francia: fondamenti legali e pratica*, in *Democrazia e Diritto*, 3/2006, p. 101 ss.

MANZETTI V., *Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti*, in *www.federalismi.it*, 2018, p. 29

MARCHETTI B., *Note sparse sul sistema dei rimedi amministrativi dell’Unione europea*, in G. FALCON, B. MARCHETTI, *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, 2015, p. 23 ss.

MARCHETTI B., *Le a.d.r. nel contenzioso dei contratti pubblici*, in AA.VV., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell’economia e contrasto alla corruzione. Atti del LXI Convegno di Studi di Scienza dell’Amministrazione*, Milano, 2016, pp. 425-461

MARCHETTI B., *La tutela non giurisdizionale*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2017, p. 423 ss.

MARRA A., *L’amministrazione imparziale*, Torino, 2018

MARSOCCI P., *Incostituzionale il «dibattito pubblico» della (sola) Puglia, se avviato su opere di carattere nazionale*, in *Giur. Cost.*, 6/2018, p. 2691B ss.

MARZARO P., *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, p. 190 ss.

MASON S.A., SPILLMANN K. R., *Environmental conflicts and regional conflict management*, in *Welfare economics and sustainable development*, Oxford, 2009

MASSERA A., *Introduzione: Il diritto dell’ambiente e il dialogo con la scienza*, in PIZZANELLI G., *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza tecnica e diritto. Il caso dei titoli abilitativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e dell’autorizzazione integrata ambientale*, Pisa, 2016

MASTRODONATO G., *Decisioni amministrative e partecipazione nella disciplina degli appalti pubblici*, in *Convegno Aipda 2017, “Decisioni amministrative e processi deliberativi”*, Bergamo.

MASTRODONATO G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell’ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 729 ss.

MASUCCI A., *La procedura di mediazione come rimedio alternativo di risoluzione delle controversie di diritto amministrativo prima e nel corso del processo. Profili delle esperienze francese, tedesca e inglese*, in *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010, p. 175 ss.

MAZZOLENI M., *Accordi e contratti di programma per la tutela ambientale*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1997, p. 634 ss.

MELÉ P., *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, 2013.

MELI M., *La nuova disciplina delle transazioni nelle procedure di bonifica dei siti inquinati e di riparazione del danno ambientale concernenti i siti di interesse nazionale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, p. 456 ss.

MERCADAL G., *Le débat public: pour quel développement durable?*, Parigi, 2012

MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, 2000

MÍGUEZ MACHO L., *El principio de objetividad en el procedimiento administrativo*, in *Revista Documentación Administrativa*, 2011, 289, p. 99 ss.

MINERVINI E., *La “storia infinita” della mediazione obbligatoria*, in *Contratti*, 2013, p. 1153 ss.

MINERVINI E., *Le A.D.R. in materia ambientale: la mediazione e la transazione*, in PENNASILICO M. (a cura di), *Contratto e ambiente, l'analisi “ecologica” del diritto contrattuale*, Napoli, 2015, p. 265 ss.

MIRATE S., *La tutela del cittadino utente consumatore: profili pubblicistici*, in *Resp. civ. e prev.*, 2020, p. 40 ss.

MOCAVINI G., *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, Torino, 2020

MOCCIA L., *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2020, p. 13 ss.

MOLASCHI V., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, p. 387 ss.

MOLASCHI V., *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di democrazia partecipativa*, Napoli, 2018

MOLITERNI A., *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 439 ss.

MOLITERNI A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 32 ss.

MONTANARO R., *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in VIPIANA P.M., *Il diritto all'ambiente salubre*, Milano, 2005, p. 183 ss.

MONTINI M., *Unione Europea e ambiente*, in NESPOR S., DE CESARIS A.L., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009

MOORE V., *A practical approach to Planning Law*, Oxford University Press, 2009

MORAND-DEVILLER J., *La Charte de l'environnement et le débat idéologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2005, p. 97 ss.

MORAND-DEVILLER J., *Trasparenza, partecipazione e semplificazione nel procedimento amministrativo francese*, in SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano*, Milano, 2000

MORAND-DEVILLER J., *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation*, in *Foro amm. TAR*, 2011, p. 4179 ss.

MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996

MURATORI A., *Solo due mesi per la prima verifica sullo stato d'attuazione del PNRR*, in *Amb. e Svil.*, 2021, p. 773 ss.

MUSSELLI L., *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019.

MUSSELLI L., *La mediazione dei conflitti ambientali in Spagna*, in *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Milano, 2016, p. 227 ss.

MUSSELLI L., *Mediazione dei conflitti ambientali e pubblica amministrazione*, in MUSSELLI L. (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, pp. 37-50

NESPOR S., *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2003, p. 962

NESPOR S., *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81 ss.

NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, p. 223 ss.

OGGIANU S., *Adr in materia ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in *Janus*, 2010, p. 2 ss.

OGGIANU S., *Gli accordi in materia ambientale*, in E.P. PAOLO DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Discipline ambientali di settore*, 2013, Padova.

ONIDA M., *L'Europa e l'ambiente*, in GATTINARA G., PAPPALARDO F. (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Roma, 2014, p. 215 ss.

ORNELLA S., *Autorità amministrative indipendenti e istituzioni politiche: questioni problematiche*, in *Nuove Autonomie*, 2019, p. 227 ss.

PADOA SCHIOPPA A., IOZZO A., *Globalizzazione e Unione Europea, sfide e strategie. Profili istituzionali del Green Deal*, Torino, 2020

PAJNO A., *Amministrazione giustiziale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2000

PALAZZO A., *La transazione*, in (a cura di) P. RESCIGNO, *Trattato di diritto privato. Obbligazioni e contratti*, XIII, Torino, 1985, p. 301 ss.

PAPPANO D., *Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici nella tutela della qualità dell'aria*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, p. 366 ss.

PATRITO P., *Opere pubbliche e società civile: il dibattito pubblico*, in *Giur. It.*, 2019, p. 1611.

PELLIZZONI L., *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, 2011

PEPE G., *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi*, 5/2019, p. 17.

PEPE G., *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Milano, 2020

PERFETTI L., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 1 ss.

PERICU G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pub.*, Torino, 1987

PICIACCHIA P., *Oltre il Grand Débat National: La proposta di modifica del regolamento dell'Assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, p. 16 e ss.

PILLON A., *Dibattito pubblico, un'opportunità anche per l'Italia*, in *Techne*, 2016, p. 45 ss.

PIROZZOLI V. A., *Il potere di influenza delle autorità amministrative indipendenti*, in *Federalismi.it*, 2017

PIZZANELLI G., *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l. r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 129 ss.

PIZZANELLI G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010

POLICE A., *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p. 661 ss.

POLICE A., *La valutazione di impatto ambientale*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, 2013, p. 528 ss.

POMADE A., *NIMBY et NEIMBY: regard d'un juriste sur deux syndromes atypiques*, in *Droit de l'Environnement*, 2012, p. 11 ss.

PORCELLI M., *Mediazione e conflitti ambientali*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2012, p. 215 ss.

PORENA D., *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in *Ambiente Diritto*, 2020, p. 387 ss.

PORENA D., *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Torino, 2009

POSTERARO N., *Procurement e partecipazione democratica*, in *Astrid Rassegna*, 2020

POSTERARO N., *L'amministrazione contenziosa: le Alternative Dispute Resolution (con particolare riguardo alla figura del difensore civico)*, in *Il processo*, 2021, p. 265 ss.

POTOTSCHNIG U., *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amm.*, 1970, p. 461 ss.

POZZO B., *Ambiente (strumenti privatistici a tutela dell')*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2003, p. 92 ss.

POZZO B., *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 271 ss.

POZZO B., *La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, p. 1 ss.

POZZO B., *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in POZZO B., RENNA M. (a cura di), *L'ambiente del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004

POZZO B., *La tutela dell'ambiente tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico: le grandi epoche del diritto dell'ambiente*, in (a cura di) BENACCHIO G.A., GRAZIADEI M., *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV congresso nazionale SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015*, Napoli, 2016 p. 291 ss.

PUNZI C., *Il processo civile. Sistema e problematiche*, Torino, 2010

QUARANTA A., CAVANNA V., *La nuova transazione ambientale: il legislatore spargiglia le carte?*, in *Amb. Svil.*, 2016, p. 262 ss.

- RALLO A., *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000
- RAMAJOLI M., *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 675 ss.
- RAMAJOLI M., *Il cambiamento climatico tra green deal e climate litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 53 ss.
- RAMAJOLI M., *Il precontenzioso nei contratti pubblici tra logica preventiva e tutela oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, p. 557 ss.
- RAMAJOLI M., *Interesse generale e rimedi alternativi pubblicistici*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 3 ss.
- RAMAJOLI M., *Per una giustizia amministrativa alternativa con particolare (anche se non esclusivo) riguardo alle transazioni pubblicistiche*, in *Giustizia consensuale*, 2021, p. 123 ss.
- RAMAJOLI M., *Riforme (passate, presenti e future) delle autorità indipendenti*, in MASTRAGOSTINO F., PIPERATA G., TUBERTINI C., *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016, p. 66
- RAMAJOLI M., *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.* 2014, p. 1 ss.
- RAMOTTI C., *Un seminario sul dibattito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 1357 ss.
- RANDO G., *Commento all'art. 22*, in Ferrari G.F. - Morbidelli G. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Il D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, Piacenza, 2017
- RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2012, p. 62 ss.
- RENNA M., *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 37 ss.

REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J. M., DUBREUIL B.H., LEFEBVRE R., *Le Débat Public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007

ROBLES M., *Meritevolezza “ambientale” del contratto e transigibilità degli interessi*, Napoli, 2019

ROBLES M., *Per una “grammatica” (negoziale) dei conflitti ambientali*, in *Giust. Civ.*, 2021, p. 37 ss.

RODRIE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 13 ss.

RODRIQUEZ S., *Law-making e policy formulation: il ruolo della società civile nell’Unione Europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 125 ss.

ROLLANT, *La mise en débats des grands projets d’infrastructure. Une approche des procédures participatives*, Bordeaux, 2005

ROMANO TASSONE A., *Funzione amministrativa e diritto privato (il problema delle situazioni giuridiche soggettive)*, in *Scritti in onore di V. Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007

RORDORF R., *Giurisdizione e rimedi alternativi, relazione al 60° Convegno di studi amministrativi a Varenna 18-20 ottobre 2014*, in *Astrid Rassegna*, 2014

ROSSI G., *L’evoluzione del diritto dell’ambiente*, in www.rqda.eu, 2015, p. 2 ss.

ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in DELL’ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, 2012, p. 151 ss.

RUFFINI G., *Volontà delle parti e arbitrato nelle controversie relative agli appalti pubblici*, in *Riv. Arb.*, 2001, p. 643 ss.

RUI S., *Ressorts et incidences de l’autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à la CNDP*, in REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J. M., DUBREUIL B.H., LEFEBVRE R., *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007, p. 101 ss.

RUPERTO S., *Gli atti con funzione transattiva*, Milano, 2002

SAITTA F., *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 549 ss.

SALANITRO U., *L'enviromental mediation negli USA: uno strumento alternativo per la risoluzione dei conflitti ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 229 ss.

SALANITRO U., *Dal "contratto" all'"accordo" la riforma della "transazione" ambientale*, in MELI M., ADORNO S. (a cura di), *Il futuro del polo petrolchimico siracusano. Tra bonifiche e riqualificazione*, Torino, 2017

SARCONE V., *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale, nota a TAR Veneto, Sez. III, 30 ottobre 2003, n. 5731*, in *Foro Amm. TAR*, 2004, p. 71 ss.

SCARDINA F., *Sulla cd. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 203 ss.

SCIARRETTA F., *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2020

SCOCA F.G., *Osservazioni sulla disciplina dell'arbitrato di lavori pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2002, p. 607 ss.

SCOCA F.G., *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 533 ss.

SCOCA S.S., *L'arbitrato nei contratti pubblici e l'insondabile saggezza del legislatore*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, p. 1160 ss.

SCOVAZZI T., *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 163 ss.

SCUCCIMARRA L., *Risorse, giustizia potere. Appunti per un vocabolario del "conflitto ambientale"*, in RUOCCO G., STORI M. (a cura di), *La democrazia alla prova dei conflitti ambientali*, Roma, 2016

SÉNÉCAL G., *Conflits de proximité et coopération: Une géographie des acteurs et des interactions sociales*, in *Cahiers de géographie du Québec*, 2005, p. 277 ss.

SENECAH S. L., *Current Issue Facing the Practice of Environmental Mediation*, in *Mediation Quarterly*, 2000, p. 391 ss.

SEVERINO C., *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, in BALDUZZI R., LOMBARDI R., *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018

SICLARI D., *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in FERRARA R., SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014

SIEGEL J. A., *Alternative Dispute Resolution in Environmental Enforcement Cases: A Call for Enhanced Assessment and Greater Use*, in *Pace Envtl. L. Rev.*, 2007, p. 187 ss.

SILVESTRI E., *Osservazioni in tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, p. 321 ss.

SOLA A., *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 462 ss.

SORACE D., *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in GRASSI S., SANDULLI M.A. (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014

SPINA G., *La mediazione delle controversie ambientali*, in *Amb. svil.*, 2013, p. 451 ss.

STRADELLA E., *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008, p. 24 ss.

TALLACCHINI M., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999

TIMO M., *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, 2019, p. 1188 ss.

TIMO M., *Gli "attori" del dibattito pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 306 e ss.

TONOLETTI B., *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 37 ss.

TORCHIA L., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 605

TORCHIA L., *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in BALASSONE F., CASADIO P., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011

TRETTEL M., *Il "grand Débat national": un'altra occasione per riflettere sulla democrazia deliberativa*, in *lacostituzione.info*, 24 febbraio 2019

TRIMARCHI BANFI F., *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 1 ss.

TRIMARCHI F., *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, p. 1673 e ss.

TROISI C., *Brevi considerazioni in tema di mediazione ambientale*, in *Dir. agr.* 2005, p. 5 ss.

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

VALAGUZZA S., *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 395 ss.

VALAGUZZA S., *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, p. 293 ss.

VALLEMONT S., *Le débat public: une réforme dans l'Etat*, Paris, 2001

VILLATA R., RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017

VIPIANA P., *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale. Commento alla sent. Corte cost. 235 / 2018*, in *Le regioni*, 2019, p. 264 e ss.

VIPIANA P., *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.

VITTORI M., *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2013, p. 1 ss.

VOLPE C., *Mediazione e giudizio amministrativo*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018, p. 1 ss.

WRAITH R.E., LAMB G.B., *Public Enquiries as an Instrument of Government*, Londra, 1971

ZACCHEO V., *Le transazioni del danno ambientale*, in *Giustamm.it*, 2009

ZÈMOR P., *Développer en France une culture du débat public*, in *Revue française d'administration publique*, 2015, p. 1111 ss.