



PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE E CONSULTAZIONI PUBBLICHE

GABRIELE PEPE

Sommario: 1. Il principio di partecipazione quale principio cardine dei rapporti tra Autorità pubbliche e cittadini -2. Le consultazioni pubbliche: inquadramento, tipologie e caratteri -3. Le consultazioni pubbliche telematiche nell'ordinamento italiano: una panoramica generale -4. Consultazioni pubbliche telematiche ed Unione europea. Ruolo ed attività della Commissione -5. Un focus comparatistico: *le débat public* e *l'enquête publique* dell'ordinamento francese -6. Riflessioni conclusive.

1. Negli attuali ordinamenti democratici il principio di trasparenza e la libertà di informazione¹ si legano inscindibilmente al principio di partecipazione e ai suoi strumenti applicativi nell'orizzonte di una maggiore democratizzazione dei pubblici poteri; ciò nella prospettiva, ormai sempre più radicata, di rendere visibile e conoscibile all'esterno i procedimenti decisionali pubblici², incentivando forme di partecipazione della società civile.

La visibilità del potere³ rappresenta, infatti, un elemento costitutivo delle democrazie contemporanee, ove la graduale affermazione di modelli di *open government* ed *open data*⁴ tende a rafforzare, in modo significativo, il diritto dei consociati ad essere informati e ad accedere al patrimonio informativo pubblico. Tale obiettivo è perseguito sia attraverso forme di pubblicità-pubblicazione sia mediante il diritto di accesso (tradizionale, civico, civico generalizzato)⁵, che

¹ Sulla libertà di informazione, nella letteratura straniera, Z. CHAFEE, *Free Speech in the United States*, Cambridge, 1941, p. 1 ss.; H. BRUCKER, *Freedom of Information*, New York, 1949, p. 1 ss.; M.D. FORKOSCH, *Freedom of Information in the United States*, in *The DePaul Law Review*, n. 2/1970, p. 1 ss.; AA.VV., *La libertà di informazione*, a cura di L. Paladin, Torino, 1979, p. 1 ss.; F. SCHAUER, *Free Speech: a Political Enquire*, Cambridge, 1980, p. 1 ss.; G. SCOFFONI, *Le droit à l'information administrative aux États-Unis*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, n. 1/1994, p. 317 ss.; R.G. VAUGHN (edited by), *Freedom of Information*, Vermont, 2000, p. 1 ss.; T. MENDEL, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, II ed., Paris, 2008, p. 1 ss.; P. BIRKINSHAW, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*, 4th ed., Cambridge, 2010, p. 1 ss.; P. JONES, *Freedom of Information*, New York, 2012, p. 1 ss.; A. SALHA, *Freedom of Information Act: a Comparative Analysis*, Paris, 2014, p. 1 ss.

² Con riferimento alla necessità che il potere pubblico sia visibile in pubblico C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Leipzig, 1928, *Dottrina della Costituzione*, trad. it. A. Caracciolo, Milano, 1984, p. 208 ss.; N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. scien. pol.*, n. 2/1980, p. 182 ss.

³ Considera la conoscenza una forma di potere F. RIMOLI, *Sorveglianza tecnocratica e integrazione politica*, in AA.VV., *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, a cura di F. Rimoli, G.M. Salerno, Roma, 2006, p. 123: "che la conoscenza sia alla base di ogni potere, è sempre stata constatazione di tutta evidenza: da Platone a Foucault è sempre apparso con estrema chiarezza l'intimo legame tra il disporre di cognizioni e la capacità di esercitare una qualsiasi forma di dominio, su di sé come sull'altro".

⁴ In relazione ai concetti di *open government* e *open data*, nella letteratura straniera, si rinvia agli scritti di H.L. CROSS, *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*, New York, 1953, p. 1 ss.; R.A. CHAPMAN, M. HUNT (edited by), *Open government: A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Kent, 1987, p. 1 ss.; D. LATHROP, L. RUMA (edited by), *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*, Beijing, 2010, p. 1 ss.; H. HUIJBOOM, T. VAN DEN BROEK, *Open Data: An International Comparison of Strategies*, in *European Journal of e Practice*, n. 12/2011, p. 4 ss.; B. SULLIVAN, *FOIA and First Amendment: Representative Democracy and the People's Elusive Right to Know*, in *Maryland Law Review*, n. 72/2012, p. 1 ss.; A.J. MEIJER, D. CURTIN, M. HILLEBRANDT, *Open government: connecting vision and voice*, in *International Review of Administrative Sciences*, n. 78/2012, p. 10 ss.

⁵ Con riferimento all'affermazione delle legislazioni FOIA nel mondo, M. ACKERMAN, I.E. SANDOVAL-BALLESTEROS, *The Global Explosion of Freedom of Information Acts*, in *Admin. Law Review*, 2006, p. 58 ss.; T. MENDEL, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, II ed., Paris, 2008, p. 1 ss.; P. BIRKINSHAW, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*, 4th ed., Cambridge, 2010, p. 1 ss.; M. SAVINO, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, in www.oecd-library.org, 2010, p. 1 ss.; C. LADEMANN, *Étude de droit compare sur l'accès*



determinano il formarsi di una cittadinanza consapevole ed informata⁶. D'altronde, proprio il diritto di accedere al giacimento di conoscenze pubbliche si caratterizza quale ineludibile presupposto per l'esercizio di un'effettiva ed efficace partecipazione ai procedimenti decisionali.

Tale scenario risulta potenziato dall'utilizzo delle tecnologie informatiche che operano quali strumenti di aggiornamento delle tradizionali forme della democrazia rappresentativa, mediante una rinnovata partecipazione della società civile alle scelte pubbliche.

In particolare, la rete internet ed il web divengono l'ambito applicativo privilegiato dei congegni partecipativi, tra cui assumono progressivo rilievo le consultazioni pubbliche; uno strumento utilizzato dalle Istituzioni per perseguire in modo efficace l'interesse generale, attraverso una interlocuzione diretta ed inclusiva con i cittadini.

Va precisato, poi, come il fenomeno delle consultazioni si iscriva nella generale tendenza degli ordinamenti democratici a garantire ai propri *cives* un coinvolgimento crescente nelle scelte pubbliche, nel segno di un rapporto di maggior equilibrio tra Stato e privati⁷.

Il principio partecipativo⁸ rinviene nella Costituzione italiana più di un riconoscimento ed ancoraggio. In primo luogo, nell'art. 3, II co., il quale prescrive ai pubblici poteri di eliminare ogni ostacolo che pregiudichi l'effettiva partecipazione dei consociati all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il principio partecipativo si ricollega, così, al principio di uguaglianza sostanziale, a sua volta, funzionale alla protezione della persona. Del resto, *“la partecipazione è valorizzata quale condizione per garantire una parità effettiva, ed è posta sul medesimo piano del pieno rispetto della persona umana: finalità che risultano ostacolate da quelle condizioni di ordine economico e sociale che è compito della Repubblica rimuovere”*.

La Costituzione promuove e tutela differenti forme di partecipazione: da un lato, la partecipazione amministrativa *“tesa principalmente a garantire le situazioni giuridiche dei soggetti intervenienti e realizzata nei procedimenti puntuali che li riguardano”*; dall'altro, la partecipazione politica, finalizzata a *“consultare e coinvolgere i cittadini, in quanto tali, nella formazione delle scelte dei pubblici poteri destinate ad incidere in maniera significativa sulla collettività”*¹⁰. La partecipazione, quale momento di esercizio della sovranità, viene, così, a manifestarsi attraverso molteplici forme e plurimi strumenti.

aux documents administratifs, in *www.cada.fr*, 2010. A. SALHA, *Freedom of Information Act: a Comparative Analysis*, Paris, 2014, p. 1 ss.; C. BIRCHALL, *Radical Transparency?*, in *Cultural Studies-Critical Methodologies*, n. 1/2014, p. 77 ss.

⁶ G. PEPE, *L'accesso ai dati delle Pubbliche Amministrazioni tra libertà di informazione e tutela della riservatezza. Una indagine comparata*, Torino, 2018, p. 13.

⁷ A riguardo, S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2007, p. 13 ss.

⁸ Sul principio costituzionale di partecipazione, senza pretese di completezza, P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Le libertà civili e politiche*, II, Vallecchi, 1969, p. 513 ss.; R. BETTINI, *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1973, *passim*. V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica delle relazioni Stato-società*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, 1988, p. 77 ss.; F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997, p. 1 ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, n. 3/2016, p. 493 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, *passim*.

⁹ E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, n. 3/2016, p. 494. Secondo l'Autore il principio partecipativo rinverrebbe, altresì, un riconoscimento implicito in primo luogo nell'art. 1 Cost. che *“nel riferirsi alla titolarità e soprattutto all'esercizio della sovranità da parte del popolo ne sottolinea la dimensione partecipativa, da realizzarsi nelle forme e nei limiti della Costituzione”*; in secondo luogo nell'art. 2 Cost. il quale, *“rimandando alla dimensione relazionale e associativa delle formazioni sociali, favorisce quelle forme organizzative (partiti politici, sindacati, associazioni ecc.) che costituiscono anche una istanza di partecipazione alle diverse dimensioni del vivere sociale (dall'ambito politico a quello lavorativo, da quello culturale a quello sociale, e così via)”*.

¹⁰ S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi a livello regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2016, p. 3.



Con particolare riferimento alla partecipazione politica, occorre, preliminarmente, osservare come ogni interazione attraverso il web, anche se evocativa di forme di democrazia diretta, debba necessariamente iscriversi all'interno del modello della democrazia rappresentativa, non potendo in alcun modo surrogarsi ad essa, specie in relazione al momento decisionale¹¹.

In un contesto di crescente affermazione della libertà informatica, internet si presenta quale “*pretesa di libertà in senso attivo, non libertà da ma libertà di, che è quella di valersi degli strumenti informatici per fornire e ottenere informazioni di ogni genere; è il diritto di partecipazione alla società virtuale*”¹². In questo modo, attraverso nuovi canali di comunicazione¹³ e rinnovate forme di conoscenza, i cittadini sono in grado di interloquire con frequenza, rapidità e consapevolezza con le Istituzioni, fornendo contributi e osservazioni nelle procedure di assunzione delle decisioni. D'altronde, oggi “*l'accesso alla rete internet costituisce il modo con il quale il soggetto si relaziona con i pubblici poteri, e quindi esercita i suoi diritti di cittadinanza*”¹⁴, tra cui i diritti partecipativi.

Naturalmente, la partecipazione dei *cives* è realizzabile attraverso una varietà di strumenti e forme (con tratti e sfumature differenti in ciascun ordinamento) tra cui rivestono un ruolo di primo piano le consultazioni pubbliche e, segnatamente, le consultazioni telematiche. D'altronde, l'attivismo sociale, anche via web, favorisce il perseguimento dei valori di una democrazia sociale e pluralista¹⁵.

2. Negli ultimi decenni, l'affermazione di internet e delle nuove tecnologie informatiche ha accresciuto, in un sistema sempre più ispirato all'*open government*, la partecipazione dei portatori di interesse, ed in generale dei cittadini, al processo di elaborazione delle decisioni pubbliche. Ciò in ragione della “*sempre più pressante richiesta di qualità ed efficacia delle politiche pubbliche, rispetto alle quali la complessità della domanda sociale impone di ricercare forme di più stretta interlocuzione fra i decisori e i destinatari delle regole*”¹⁶. In proposito, l'OCSE descrive l'*open government* in termini di trasparenza delle azioni, accessibilità dei servizi e delle informazioni, capacità di risposta a idee, richieste e bisogni della società civile¹⁷.

Nel quadro della *democratizzazione dei pubblici poteri*, si inseriscono le consultazioni pubbliche e, in particolare, le consultazioni telematiche, quali strumenti preordinati agli scambi informativi e comunicativi tra Istituzioni e cittadini¹⁸.

¹¹ In favore del primato della democrazia rappresentativa, tra i tanti, W.E. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 234 ss.; N. URBINATI, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago 2006, *passim*.

¹² T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5/2017, p. 658.

¹³ Più in generale sulla comunicazione pubblica P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, p. 1 ss.

¹⁴ T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5/2017, p. 664.

¹⁵ Si rinvia, in proposito, a E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli, 2006, p. 16 ss. L'Autore riconosce nella democrazia pluralista l'*ubi consistam* dello Stato costituzionale, quale realtà policentrica nella quale l'esercizio del potere sovrano perde ogni connotato di esclusività per divenire prerogativa di tutti i soggetti, al vertice ed alla base, nelle forme e nei limiti tracciati dalla Costituzione.

¹⁶ A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della partecipazione. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, p. 2.

¹⁷ OECD, *Modernising Government: the way forward*, Paris, 2005, p. 1 ss.; A. ALEMANNI, *Stakeholder engagement in regulatory policy*, in OECD, *Regulatory Policy in Perspective*, Paris, 2015, p. 1 ss.

¹⁸ C. RAIOLA, *La consultazione telematica per la semplificazione*, in *Astrid*, n. 1/2010, p. 1 ss.; M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO (a cura di), *La rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, Napoli, 2015, p. 61 ss.; A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della valutazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007, p. 149 ss.; P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 29 ss.



Il frequente ricorso alle consultazioni è ormai una pratica distintiva delle democrazie moderne¹⁹. La categoria delle consultazioni pubbliche²⁰, tuttavia, è alquanto variegata al proprio interno, ricomprendendo istituti, per alcuni profili simili ed in parte sovrapponibili, per altri eterogenei. Differenze, terminologiche e strutturali, emergono, poi, da un'indagine comparatistica, atteso che ogni ordinamento tende a qualificare le consultazioni pubbliche con modalità e forme peculiari. Malgrado ciò, un minimo comun denominatore è rintracciabile nella finalità partecipativa di avvicinare i cittadini alle Istituzioni, attraverso un loro più attivo coinvolgimento nelle attività decisionali.

Ad ogni modo, le consultazioni, quale pratica attuativa del principio di partecipazione, hanno l'attitudine a realizzare forme di interazione collaborativa tra Autorità e *cives*, mediante la creazione di canali di ascolto, dialogo e confronto; ciò al precipuo fine di acquisire rilevanti contributi alla formulazione delle politiche pubbliche. Di regola, infatti, le consultazioni coinvolgono “*chi vi partecipa in processi single-issues o arene ad hoc, ossia su specifici temi e per una durata limitata*”²¹.

Destinatari delle consultazioni possono essere gli *stakeholder* propriamente intesi (i quali, peraltro, hanno a disposizione anche strumenti procedimentali di tutela) oppure la generalità dei consociati che ricomprende tanto l'esperto del settore quanto il *quivis de populo*.

Le consultazioni pubbliche si estrinsecano in modalità ora di interlocuzione preventiva rispetto all'avvio di un *iter* decisorio, ora di dialogo e ascolto all'interno di procedimenti decisionali già in essere. Attivate, di regola, da Soggetti istituzionali, le consultazioni non escludono forme di iniziativa privata o congiunta. Mediante tali strumenti, si rafforza il riconoscimento reciproco tra Istituzioni e cittadini, sì da legittimare questi ultimi alla partecipazione ai procedimenti decisionali con possibilità di influenzarne gli esiti²².

A rigore, non rientrano nella categoria delle consultazioni pubbliche istituti affini quali i sondaggi di opinione, i referendum consultivi, i bilanci partecipativi²³, le concertazioni, le negoziazioni, gli strumenti procedimentali *etc...* Tuttavia, in sede applicativa, i tratti differenziali, evidenti a livello teorico, tendono a sfumare e non infrequenti risultano sovrapposizioni ed usi promiscui, anche all'esito della comparazione con altri ordinamenti.

Nell'ordinamento italiano (ma non solo) le consultazioni pubbliche si svolgono per lo più telematicamente, in ragione delle straordinarie potenzialità comunicative ed interattive del web che

¹⁹ Ufficio Studi Senato della Repubblica, Dossier, *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, Roma, 2017, pp. 44-45: “*in alcuni ordinamenti le consultazioni pubbliche sono svolte principalmente dal Governo nella fase di elaborazione dei progetti di legge (Gran Bretagna, Germania, Israele, Svizzera e Ungheria). La maggior parte dei Parlamenti fa ricorso a strumenti di tipo tradizionale quali le audizioni di cittadini, esperti e portatori di interesse, per acquisire, informazioni, dati e opinioni sulle iniziative in esame (Austria, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Cipro, Finlandia, Georgia, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Serbia, Svezia, Turchia e Ungheria). Un numero crescente di Parlamenti prevede, in via informale o istituzionalizzata, consultazioni pubbliche nelle varie fasi dell'iter legislativo, anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie (Albania, Canada, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Macedonia, Polonia, Portogallo e Romania)*”.

²⁰ In argomento, M. MACALUSO, *Democrazia e consultazioni on line*, Milano, 2007, p. 96 ss.; M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in *www.medialaws.eu*, 2015. P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 29 ss.; S. SALVI, F. SARPI, *La nuova direttiva sulla consultazione pubblica: quello che resta da fare*, in *Gior. dir. amm.*, n. 6/2017, p. 743.

²¹ P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 35.

²² In tema, A. CELOTTO, *La consultazione dei destinatari delle norme*, in *Studi parlamentari*, 2004, p. 1 ss.; M. CRÉPON, B. STIGLER, *De la démocratie participative. Fondements et limites*, Paris, 2007, p. 1 ss.; J.S. FISHKIN, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, 2011, *passim*. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 2011, p. 299 ss.; P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 30 ss.; G. LO CASCIO, *Consultazioni pubbliche online: quadro normativo e analisi di casi*, in *Informatica e diritto*, n. 2/2016, p. 63 ss.

²³ L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, n. 58/2007, p. 11 ss.; D. BRUNO, M. SARTI, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e cosa servono*, Milano, 2009, p. 1 ss.



consente di superare i limiti spazio-temporali dei tradizionali strumenti partecipativi. In tal senso si promuovono momenti di democrazia diretta all'interno di un modello strutturalmente rappresentativo.

Quali strumenti di democrazia inclusiva, le consultazioni pubbliche si suddividono in aperte se rivolte a chiunque abbia interesse alla partecipazione o chiuse ove riservate a soggetti previamente indicati. Le consultazioni possono riguardare atti normativi, atti amministrativi generali, azioni politiche di settore, programmi di spesa *etc.* ed articolarsi in forme tra loro eterogenee.

Un'importante classificazione distingue le consultazioni su proposte di regolazione dalle consultazioni su questioni di interesse generale. Con riferimento alle consultazioni su proposte di regolazione, si è al cospetto di un'attività di coinvolgimento interna al procedimento di formazione di atti giuridici. Tale strumento è normalmente utilizzato in ambito sovranazionale dalla Commissione europea e a livello nazionale dalle Autorità Amministrative indipendenti.

In ordine alle consultazioni su questioni di interesse generale, è d'obbligo osservare come tali consultazioni risultino antecedenti (e dunque esterne) al procedimento di formazione di qualsivoglia atto giuridico²⁴. Tali consultazioni ricevono prevalente applicazione a livello territoriale/regionale²⁵ accanto ad altri strumenti partecipativi quali, ad esempio, il referendum consultivo.

Le consultazioni pubbliche, specie telematiche, soddisfano più di una finalità: in primo luogo, favoriscono il riavvicinamento delle Istituzioni alla società civile, attraverso potenziate forme di dialogo e comunicazione bidirezionale; in tal modo, in un clima di rinnovata fiducia ed interlocuzione, si rafforzano le fondamenta del sistema rappresentativo con robuste dosi di democrazia partecipativa²⁶.

In secondo luogo, promuovono la trasparenza dei procedimenti decisionali attraverso la condivisione (e comprensione) delle decisioni, anche nella prospettiva di rimuoverne o attenuarne resistenze in sede di attuazione²⁷. Così facendo, l'ordinamento consolida la legittimazione delle Istituzioni, attraverso un incremento della c.d. "*performance democratica*".

Non si dimentichi, poi, come, nella prassi, talune consultazioni pubbliche assolvano il più generale obiettivo di istituzionalizzare forme di "*attività politica non convenzionale*" che diversamente prevedono la mobilitazione dei cittadini al di fuori dei canali tradizionali della partecipazione politica, (per esempio attraverso azioni di protesta)²⁸.

Venendo ora alle ricadute giuridiche delle consultazioni, si consideri come dal ricorso a tali strumenti partecipativi non discenda l'estensione ai *cives* del potere di assumere la decisione normativa o amministrativa, in quanto la relativa competenza rimane appannaggio esclusivo delle Istituzioni interessate.

²⁴ M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in www.medialaws.eu, 2015.

²⁵ Si segnala, a riguardo, la legge ombra n. 14/2010 sulla partecipazione, che definisce la consultazione quale "*strumento che consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni*".

²⁶ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 7. Secondo l'Autore la democrazia partecipativa "*si configura come una interazione, entro procedure pubbliche -soprattutto amministrative, ma anche normative - fra società e istituzioni, che mira a prevenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre di volta in volta un risultato unitario, imputabile ad entrambi questi soggetti*". Sulle forme e gli strumenti della democrazia partecipativa, v., altresì, a G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Milano, 2010, p. 1 ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, n. 3/2016, p. 493 ss.

²⁷ E. LIND, C. ARNDT, *Perceived Fairness and Regulatory Policy: a Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD, *Regulatory Policy Working Papers*, n. 6/2016, p. 1-41.

²⁸ P. NORRIS, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York, 2002, *passim*.



Le consultazioni, pertanto, non costituiscono modelli di co-gestione e co-responsabilità delle scelte pubbliche, limitandosi ad istituire una “*sorta di spazio organizzato di dialogo nel perimetro delle scelte pure formalmente affidate ad Istituzioni (direttamente o indirettamente) rappresentative*”²⁹.

Le consultazioni, inoltre, da un punto di vista giuridico, dispiegano un’efficacia non vincolante né precettiva sul contenuto della decisione finale, anche se l’Istituzione interessata è comunque tenuta a fornire un riscontro alle opinioni ed alle proposte raccolte. La violazione di tale obbligo, tuttavia, non riceve nelle moderne democrazie puntuale sanzione, né per essa sono previsti specifici rimedi giurisdizionali, salvo eccezioni.

La non vincolatività delle consultazioni ha la sua ragion d’essere nella volontà degli ordinamenti di scongiurare il pericolo che una partecipazione di massa, da parte dei consociati, comprometta o quanto meno aggravi l’iter decisionale pubblico³⁰. D’altronde, come autorevolmente sostenuto in dottrina, “*nulla rischia di uccidere la democrazia più che l’eccesso di democrazia*”³¹ e, segnatamente, l’eccesso di partecipazione.

Nonostante ciò, le consultazioni pubbliche hanno una loro utilità, in virtù delle importanti ricadute sociali e politiche che la partecipazione dei *cives* ha sulla formulazione delle decisioni pubbliche. Infatti, alle consultazioni va riconosciuto il merito di porre all’attenzione della società e dei *mass media* tematiche fondamentali di pubblico interesse; tematiche sulle quali si innestano modalità di confronto e dialogo tra Istituzioni e cittadini che, amplificate dai mezzi di informazione, tendono ad influenzare, di fatto, il decisore pubblico (in ogni caso costringendolo a fornire giustificazioni almeno dinanzi all’opinione pubblica).

Dunque, le consultazioni, pur essendo giuridicamente non vincolanti, esprimono una *vis* ampiamente superiore alla *vis* di tanti strumenti di tutela procedimentale e giurisdizionale. D’altronde, i *mass media* rappresentano, oggi, un “*quarto potere*” in grado di intervenire, *ex ante* con azioni di *moral suasion*, sulla formulazione delle scelte pubbliche.

3. Le consultazioni pubbliche e, segnatamente, le consultazioni telematiche³² assicurano forme di connessione osmotica tra Istituzioni e società civile, mediante scambi di comunicazioni, informazioni e contributi tali da mitigare la tradizionale autoritarità e separatezza dei pubblici poteri³³.

Attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, le consultazioni permettono di acquisire osservazioni, rilievi e commenti, in modo da arricchire l’orizzonte valutativo del decisore pubblico. In tal senso, si determina il rafforzamento del sistema democratico e delle sue Istituzioni rappresentative che, da tempo, attraversano un periodo di crisi o quanto meno di evidente delegittimazione³⁴.

²⁹ P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 30.

³⁰ In altri termini, una partecipazione esorbitante, specie ove potenziata dal web, rischierebbe di tradursi in costosi ed inutili aggravii procedurali, tali da sovvertire le regole attualmente vigenti per i processi decisionali.

³¹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 52.

³² In argomento, specialmente, A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della valutazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007, p. 149 ss.; C. RAIOLA, *La consultazione telematica per la semplificazione*, in *Astrid*, n. 1/2010, p. 1 ss.; M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO (a cura di), *La rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, Napoli, 2015, p. 61 ss.; P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 29 ss.; G. LO CASCIO, *Consultazioni pubbliche online: quadro normativo e analisi di casi*, in *Informatica e diritto*, n. 2/2016, p. 63 ss.

³³ G. PEPE, *L’accesso ai dati delle Pubbliche Amministrazioni tra libertà di informazione e tutela della riservatezza. Una indagine comparata*, Torino, 2018, *passim*.

³⁴ In dottrina, più di recente, A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello*, Milano, 2015, pp. 1 ss.; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2017.



Il web, del resto, viene identificato, sempre più, quale luogo di interazione e dibattito tra le Autorità e i *cives* che va ad aggiungersi (e non già a sostituirsi) ai tradizionali luoghi della rappresentanza democratica. Infatti, attraverso appositi siti web, le Istituzioni si confrontano con la collettività, acquisendone pareri, osservazioni e opinioni utili per la scelta finale.

L'attività consultiva, dunque, è un'attività pubblica svolta nel perseguimento di un interesse pubblico e rivelatrice di un agire pubblico sul web; come efficacemente sostenuto, tale attività “*non deresponsabilizza il decisore, al quale resta imputata la scelta definitiva. Tuttavia, proprio grazie alla ricchezza di informazioni acquisite con la consultazione, la decisione finale tende ad avvicinarsi alla migliore scelta possibile*”³⁵.

Nell'ordinamento italiano un riferimento normativo, di carattere generale, alle consultazioni pubbliche è rinvenibile nell'art. 9 del Codice dell'Amministrazione digitale³⁶, alla stregua del quale le Amministrazioni “*favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini (...) al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, (...) di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare*”.

Il 9 marzo 2017, poi, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio ha pubblicato le Linee guida sulla consultazione³⁷, in attuazione dell'*Open Government Partnership*, un'iniziativa internazionale sottoscritta dall'Italia nel 2011³⁸.

Tali Linee guida prescrivono una serie di principi generali che le Istituzioni sono chiamate ad osservare nei processi di consultazione, affinché la partecipazione consapevole ed informata dei *cives* conduca all'adozione di scelte inclusive, trasparenti ed efficaci³⁹.

Nonostante il fenomeno delle consultazioni sia in continua espansione, anche in ragione delle potenzialità comunicative del web, la partecipazione del *quivis de populo* è spesso minoritaria rispetto alla partecipazione dei gruppi rappresentativi di interessi. A riguardo, l'ordinamento italiano non ha ancora raggiunto lo stadio di sviluppo ed il grado di coscienza partecipativa dell'ordinamento europeo. In ogni caso, in Italia le consultazioni pubbliche telematiche sono effettuate tanto a livello statale quanto a livello territoriale/locale, venendo ad assumere le forme più varie: questionari, interviste, *e-conference*, *panel on line*, *chat*, *focus group on line* a seconda del tema e della tipologia di soggetti coinvolti.

A livello statale un particolare attivismo deve riconoscersi al Governo⁴⁰, ad alcuni Ministeri⁴¹, nonché alle Autorità Amministrative indipendenti⁴². Con particolare riferimento alle Autorità Amministrative indipendenti, le consultazioni trovano applicazione nell'ambito dei procedimenti

³⁵ M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in *www.medialaw.s.eu*, 2015.

³⁶ Trattasi del D.lgs. n. 82/2005 come modificato dal D.lgs. 179/2016, consultabile sul sito *www.normattiva.it*.

³⁷ S. SALVI, F. SARPI, *La nuova direttiva sulla consultazione pubblica: quello che resta da fare*, in *Gior. dir. amm.*, n. 6/2017, p. 743 ss.

³⁸ Si rinvia, in proposito, a Ufficio Studi Senato della Repubblica, Dossier: *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, Roma, 2017, p. 11 ss.

³⁹ Per una lettura integrale delle Linee guida si consulti il sito istituzionale *www.funzionepubblica.gov.it*. Il documento è stato elaborato all'esito di un percorso che ha coinvolto l'*Open Government Forum*. Le Linee guida, a loro volta, sono state oggetto di consultazione pubblica dal 5 dicembre 2016 al 12 febbraio 2017.

⁴⁰ P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 58: “*gli ultimi esecutivi (da Monti a Renzi) hanno avviato procedure di consultazione pubblica su alcuni progetti di riforma di ampia portata, elaborando sistemi integrati che hanno consentito la partecipazione della cittadinanza sotto molteplici forme (risposta chiusa ad un questionario, commenti ad un testo già predisposto, suggerimenti aperti su determinati aspetti della materia) ed avvalendosi delle rete internet*”.

⁴¹ Ufficio Studi Senato della Repubblica, Dossier: *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, Roma, 2017, p. 26 ss.

⁴² A. NATALINI, F. SARPI, G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione: il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, 2012, p. 1 ss.. C. RAIOLA, *Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti. Gli effetti dell'AIR su tecniche e caratteristiche*, Paper Osservatorio Analisi Impatto della Regolazione, n. 3/2012, p. 5 ss.



di regolazione generale, configurandosi quali efficaci congegni di democrazia procedurale; le medesime rappresentano, altresì, parte integrante dei processi decisionali sottoposti ad analisi preventiva di impatto⁴³.

Malgrado l'assenza di una previsione normativa generale che prescriva a tali Autorità un dialogo con gli *stakeholder*, le consultazioni vengono regolarmente svolte sulla base di puntuali normative di settore quali i regolamenti interni⁴⁴. In ogni caso, le procedure realizzate risultano, spesso, disomogenee quanto a strumenti, modalità e tempi⁴⁵.

In ordine alle ricadute giuridiche delle consultazioni, si rinvia alle conclusioni in precedenza espresse sulla non vincolatività delle medesime, specie in relazione al contenuto della decisione finale.

4. Le consultazioni pubbliche telematiche si pongono, nel contesto giuridico europeo, quali efficaci strumenti offerti ai cittadini e agli altri soggetti interessati per interloquire nei procedimenti decisionali in vista della assunzione di scelte trasparenti, proporzionate ed efficaci.

È convincimento diffuso che la partecipazione rappresenti, sempre più, un fattore di innovazione e sviluppo per ogni ordinamento giuridico tra cui l'ordinamento europeo⁴⁶; ciò in base all'idea che, ai fini del miglioramento delle politiche pubbliche, occorra un maggiore (e più informato) coinvolgimento dei cittadini, specie ove direttamente interessati. Infatti, il dialogo con gli *stakeholder* contribuisce, grandemente, al procedimento decisionale sia nella fase di formazione con l'emersione di possibili criticità da rimuovere, sia nella fase di attuazione attraverso forme di *compliance* che riducano i costi di implementazione delle scelte formulate⁴⁷.

In ambito europeo, il principio di consultazione rinviene il proprio fondamento giuridico negli artt. 10, 11 TUE, nonché nel Protocollo n. 2, art. II. Ai sensi di tale normativa, i cittadini europei hanno il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione che assume le decisioni nel modo più aperto e vicino possibile ai destinatari (art. 10, co. III); inoltre, le Istituzioni riconoscono ai *cives* e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azioni dell'Unione (art. 11, co. I); le Istituzioni, poi, instaurano un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative della società civile (art. 11, co. II); in particolare, la Commissione, nell'intento di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, procede ad ampie consultazioni delle parti interessate (art. 11, co. III). Infine, fatti salvi i casi di straordinaria urgenza, prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni (Protocollo n. 2, art. II)⁴⁸.

Da segnalare, poi, sia pure quali fonti di *soft law*, il Libro Bianco sulla *governance* del 2001⁴⁹ e il *Better Regulation Agreement* del 2016. In particolare, quest'ultimo è un accordo fra Commissione, Parlamento e Consiglio UE che prevede un rafforzamento degli strumenti di consultazione e partecipazione dei cittadini europei e la loro applicazione ad ogni tipologia di atto (legislativo,

⁴³ Tali consultazioni pubbliche prevedono la raccolta dei documenti in un'unica sezione a ciò dedicata oppure nella suddivisione dei documenti in più sezioni apposite, ognuna relativa ad una specifica area di regolazione.

⁴⁴ P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 45.

⁴⁵ L. CUOCOLO, G. SGUEO (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Paper n. 13, Milano, 2014, p. 1 ss..

⁴⁶ Più in generale sugli strumenti partecipativi in ambito sovranazionale v. M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Milano, 2011, p. 1 ss.

⁴⁷ D. KLINGEMANN, D. FUCHS (edited by), *Citizens and the State*, Oxford, 1995, p. 1 ss.

⁴⁸ Il Protocollo n. 2, con riferimento all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, all'art. II espressamente recita: "*before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged. In cases of exceptional urgency, the Commission shall not conduct such consultations. It shall give reasons for its decision in its proposal*".

⁴⁹ M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Milano, 2011, p. 1 ss.; M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009, p. 127 ss.



delegato e di mera esecuzione), nonché a ciascuna fase del procedimento decisionale (dalla fase preparatoria sino alla fase del controllo di efficacia)⁵⁰.

Le disposizioni normative sopra descritte rappresentano la cornice giuridica entro la quale le Istituzioni ed, *in primis*, la Commissione provvedono al coinvolgimento dei *cives* nei processi decisionali sovranazionali o compositi. Ciò nella prospettiva di colmare il tradizionale “*deficit democratico*” delle Istituzioni europee⁵¹, ricostituendo un clima di fiducia e collaborazione con i Popoli degli Stati membri. Mentre la Commissione europea ricorre frequentemente alle consultazioni pubbliche, le altre Istituzioni, pur avendone la possibilità, tendono ad utilizzarle più di rado⁵².

Le consultazioni pubbliche *on-line* vengono introdotte formalmente nel 2000 quale strumento per raggiungere una grande varietà di attori e favorirne la partecipazione ed il dialogo con le Istituzioni. In ambito sovranazionale si effettuano consultazioni tanto *ex ante* quanto *ex post*.

Nel 2002 la Commissione ha stabilito principi e requisiti minimi per le consultazioni, mediante una comunicazione intitolata “*verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*”⁵³. Sottesa a tali principi è l'idea che occorra assicurare la partecipazione della generalità delle parti sociali al processo regolatorio utilizzando, prioritariamente, le nuove tecnologie informatiche. In proposito, la Commissione, oltre ad ispirarsi ad un metodo di massima inclusione, pubblica i risultati delle proprie consultazioni nei confronti sia dei soggetti coinvolti sia del pubblico in generale⁵⁴; tali risultati, teleologicamente orientati a migliorare i processi decisionali, intervengono in un momento antecedente alla loro attivazione o quantomeno in una fase in cui possono ancora avere incidenza sulla decisione finale⁵⁵.

Ad essere interpellati sono prioritariamente gli *stakeholder*, sollecitati a fornire il loro contributo (ma non il voto) su questioni di interesse comune, nell'alveo, pur sempre, dei circuiti e delle forme della democrazia rappresentativa⁵⁶. In particolare, le consultazioni dei soggetti interessati risultano prodromiche alla elaborazione di comunicazioni politiche, proposte legislative, programmi di spesa, atti delegati e di esecuzione *etc.*

Tra le modalità di consultazione quella di più antica tradizione è il “*notice and comment*” che, nella forma tramandata dall’*Administrative Procedure Act* statunitense (1946), ha l’obiettivo di

⁵⁰ Il *Better Regulation Agreement*, poi, ha istituito un organismo *ad hoc* deputato al monitoraggio sulle valutazioni di impatto e sulle valutazioni *ex post*, denominato *Regulatory Scrutiny Board* che ha, a sua volta, elaborato apposite Linee guida. Per maggiori approfondimenti si consulti il sito istituzionale www.ec.commissione.eu.

⁵¹ G. ALLEGRI, *Quale democrazia europea? Alla ricerca di ipotesi, proposte e sperimentazioni*, in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*. Atti incontri progetto Eupolis, II, Napoli, 2016, *passim*.

⁵² M.R. ALLEGRI, *Commissione europea, a che servono le consultazioni pubbliche digitali*, in www.agendadigitale.eu: “secondo il regolamento del Parlamento europeo (...) la competenza per l’organizzazione di consultazioni pubbliche sarebbe della Conferenza dei Presidenti. Si tratta comunque di pratiche sporadiche, tant’è che sul sito del Parlamento europeo c’è attualmente evidenza di un’unica consultazione pubblica promossa dalla Commissione giuridica (JURI) nel periodo febbraio-maggio 2017, intitolata “il futuro della robotica e dell’intelligenza artificiale”. Secondo l’Autrice ciò si spiega in ragione della circostanza che “i membri del Parlamento europeo preferiscono intrattenere contatti personali con i lobbisti iscritti al Registro per la Trasparenza, senza contare il fatto che i cittadini possono comunque interagire con il Parlamento europeo attraverso il tradizionale strumento della petizione”. Infine -aggiunge- “non risulta che il Consiglio dell’Unione europea, che rappresenta i governi degli Stati membri dell’Unione, abbia mai organizzato consultazioni pubbliche”.

⁵³ Comunicazione della Commissione COM (2002) 704, 11 dicembre 2002, in www.ec.europa.eu.

⁵⁴ Ufficio Studi Senato della Repubblica, Dossier: *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, Roma, 2017, p. 11 ss.

⁵⁵ *European Commission, Better Regulation Guideline, Commission staff working document*, Bruxelles, 7 July 2017, SWD (2017), 350, p. 69. Ogni consultazione, per essere efficace ed incisiva, dovrebbe svolgersi in una fase antecedente l’adozione della decisione, e ancor meglio prima dell’attivazione del procedimento decisionale.

⁵⁶ Del resto, la consultazione degli *stakeholder* può solo completare e non già sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati.



raccogliere le osservazioni (*comments*) dei soggetti interessati sugli schemi di nuove disposizioni (*notices*)⁵⁷.

Attualmente, la Commissione europea ha in corso più di una consultazione tra cui, ad esempio, la *Consultation on the evaluation of the consortia block exemption* e la *Evaluation of the toy safety directive*. Di ogni procedura consultiva, come detto, la Commissione fornisce adeguata pubblicità attraverso il proprio sito istituzionale⁵⁸.

Per quanto concerne il valore giuridico delle consultazioni in ambito sovranazionale, è d'obbligo evidenziare come la Commissione, pur non essendo ad esse vincolata nella formulazione della decisione finale, sia tenuta in ogni caso a fornirvi un riscontro, motivando le ragioni del loro mancato recepimento. Occorre, in particolare, domandarsi quali siano le tutele del cittadino europeo a fronte di una decisione adottata in assenza di previa consultazione pubblica oppure in spregio delle Linee guida o dei contributi raccolti.

A ben osservare, l'art. 11 TUE non prescrive l'emanazione di alcuna disciplina attuativa; poiché le consultazioni sono regolate esclusivamente da fonti non legislative (Accordi interistituzionale, comunicazioni, Linee guida), è di tutta evidenza come la violazione dell'obbligo di consultazione (nell'*an* e/o nel *quomodo*) sancito dai Trattati, non risulti concretamente sanzionabile, stante l'impossibilità di configurare un inadempimento per l'assenza di una puntuale disciplina di riferimento; di conseguenza, è alquanto improbabile che la Corte di Giustizia, per esempio, possa accogliere un'eventuale azione di annullamento di un atto adottato in violazione delle regole (di fonte non legislativa) sullo svolgimento delle consultazioni⁵⁹.

Qualora la decisione finale presenti natura amministrativa, è invece azionabile il rimedio della denuncia al Mediatore europeo, configurando la decisione assunta dalla Commissione in difformità dalle regole consultive un episodio di cattiva amministrazione.

Diversamente, il riconoscimento della vincolatività delle consultazioni pubbliche avrebbe evidenziato più di un limite. In primo luogo, per la sovrapposizione tra le consultazioni promosse dalla Commissione, di propria iniziativa, prima dell'adozione di una proposta, ed il successivo *iter* decisionale obbligatorio, prescritto dai Trattati; in secondo luogo, perché un vincolo giuridico, ove disatteso, avrebbe legittimato impugnative della decisione della Commissione dinanzi alla Corte di giustizia, per *deficit* di consultazione.

A differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, il principio consultivo riceve una implementazione più intensa ed effettiva in ambito sovranazionale, ove la Commissione fa costante ricorso alle consultazioni, aprendosi agli apporti collaborativi dei cittadini; apporti che contribuiscono realmente alla elaborazione delle politiche europee, non già per un vincolo giuridico, bensì per l'importanza riconosciuta al principio partecipativo.

Si consideri, poi, come le consultazioni svolte in ambito sovranazionale risultino di gran lunga più omogenee per soggetto promotore, destinatari e procedure rispetto a quelle condotte nell'ordinamento italiano. Si rinvia, infine, a quanto in precedenza illustrato sulla maggiore efficacia di strumenti di coazione (non giuridica), riconducibili a forme di controllo sociale dell'opinione pubblica e dei *mass media*.

⁵⁷ Nella prassi, il *notice and comment* viene a caratterizzarsi in modi differenti, per esempio, con la pubblicazione di uno schema di articolato con riferimento al quale i destinatari possono trasmettere *position papers* attraverso *form online*.

⁵⁸ Si veda, a riguardo, il sito istituzionale www.ec.europa.eu. In special modo, in sede di elaborazione delle proposte, la Commissione promuove l'acquisizione di una pluralità di interessi e punti di vista, per una migliore istruttoria delle decisioni.

⁵⁹ Appare, inoltre, remota la possibilità che la Corte di giustizia giudichi la misura adottata sotto il profilo del mancato rispetto del principio di proporzionalità, prescritto dall'art. 5 TUE che postula, da parte delle Istituzioni europee, la ponderata valutazione di tutti gli elementi, dei fatti e delle circostanze maggiormente rilevanti per l'atto legislativo *emanando* tra cui gli esiti delle consultazioni.



5. Come noto, la democrazia partecipativa si estrinseca in una pluralità di strumenti volti a realizzare processi decisionali di tipo inclusivo. Tra le pratiche consultive più frequentemente richiamate dalla dottrina rientrano *le débat public* e *l'enquête publique* disciplinate dall'ordinamento francese.

Le débat public è un istituto introdotto dalla “*legge Barnier*” nel 1995 in materia urbanistica ed ambientale⁶⁰. Trattasi di uno strumento consultivo che persegue lo scopo di diminuire la conflittualità tra Istituzioni e popolazioni interessate in ordine alla realizzazione di infrastrutture dal significativo impatto ambientale. In altri termini, *le débat public*, come pure *l'enquête publique*, promuovono la partecipazione della società civile nelle scelte decisionali che riguardano la gestione ed il governo del territorio⁶¹.

Nell'ordinamento francese il principio consultivo riceve un importante rafforzamento prima con la legge 276/2002, che attribuisce alla *Commission nationale du débat public*⁶² piena autonomia rispetto al Ministero dell'ambiente, poi con la legge 788/2010 che, oltre ad estendere le competenze della *Commission*, dà impulso all'istituto dell'*enquête publique* preventiva⁶³.

Le débat public si articola in una procedura di consultazione aperta, presieduta da un organo *ad hoc*, appunto, la *Commission* che, per molti profili, è equiparabile ad un'Autorità Amministrativa indipendente dell'ordinamento italiano.

Dopo plurimi interventi di riforma, l'istituto è oggi disciplinato dalla *Section III* del *Code de l'environnement*⁶⁴, quale momento consultivo del processo decisionale; in particolare, *le débat public* non rappresenta né la fase della decisione finale, né la fase della negoziazione antecedente, bensì un momento di dialogo in cui gli interessati ad un progetto infrastrutturale possono informarsi ed offrire un contributo partecipativo, sotto la direzione ed il controllo della *Commission*.

Le débat public ha avuto, in questi anni, il merito di migliorare la qualità dell'informazione e l'attenzione degli *stakeholder*, oltre che dell'opinione pubblica, sulla realizzazione di opere infrastrutturali dal forte impatto ambientale. Nella prassi tale istituto precede, di regola, lo svolgimento dell'*enquête publique*⁶⁵.

⁶⁰ Si tratta della *loi n. 95-101 “relative au renforcement de la protection de l'environnement”*. In dottrina, con riferimento all'istituto del *débat public*, cfr. D. AMIRANTE, *Codificazione e norme tecniche nel diritto ambientale. Riflessioni sull'esperienza francese*, in *Dir. gest. amb.*, 2002, p. 19 ss.; S. RUI, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, 2004, p. 1 ss.. M.H. BACQUÉ *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, 2005. R. ROLLANT, *La mire en débat des grands projets d'infrastructure. Une approche des procédures participatives*, Bordeaux, 2005, p. 1 ss.; B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, 2006, p. 2322 ss.; M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative, La découverte*, Paris, 2007, p. 1 ss.; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche: politiche ambientali. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, p. 362 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 115 ss.; M. ZINZI, *La democrazia partecipativa in Francia alla luce delle recenti riforme legislative*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, n. 2/2014, p. 822 ss.; P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 42 ss.

⁶¹ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 11 ss.

⁶² In ordine alla *Commission National du Débat public* si rinvia a J. F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission National du débat public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010, p. 387 ss.. B. BENOIST, *La mise en place de la Commission Nationale de Débat Public*, in *Droit de l'Env.*, n. 55/1998, p. 18 ss.

⁶³ R. HOSTIOU, J.C. HELIN, *Droit des enquêtes publiques*, Paris, 1993, *spec.* p. 15 ss.; L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2007, p. 43 ss.; C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza*, Milano, 2010, p. 211 ss.

⁶⁴ Per una lettura della normativa si rinvia al sito www.legifrance.gouv.fr.

⁶⁵ J.P. COLSON, *Le réforme des enquêtes publiques en France*, in *Rev. jur. de l'environnement*, n. 2/1993, p. 223 ss.; L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2007, p. 66 ss.; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Milano, 2010, p. 361 ss.; P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parlam.*, n. 1/2016, p. 42 ss.; M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia*



Nell'ordinamento francese le prime norme sull'*enquête publique* risalgono alla disciplina espropriativa degli inizi del XIX sec. nell'ambito della tutela del diritto di proprietà; a partire dalla *loi* 83-630⁶⁶ l'istituto si evolve in strumento di partecipazione⁶⁷, ricevendo applicazione nei settori dell'urbanistica e dell'ambiente con riferimento ai procedimenti di localizzazione delle opere pubbliche. In seguito, il legislatore è intervenuto più volte per migliorare l'operatività dell'istituto ed eliminarne alcune criticità emerse nella prassi.

Tra le norme più significative si segnalano, la *loi* n. 2002-276 sul rafforzamento dei poteri della *Commission nationale du débat public*; la *loi Grenelle I*, n. 2009-967 in tema di semplificazione ed armonizzazione delle regole sull'inchiesta⁶⁸; la *loi Grenelle II*, n. 2010-788 in ordine alla estensione dell'ambito applicativo dell'istituto al settore ambientale. Più di recente è stata approvata la *loi* 2012-1460, in cui viene illustrato il concetto di partecipazione pubblica: in base al principio partecipativo tutti devono essere informati dei progetti che incidono sull'ambiente e che sono oggetto di decisione pubblica, affinché possano formulare le proprie osservazioni al progetto⁶⁹.

L'inchiesta pubblica assume un ruolo di palpitante centralità nei procedimenti di formazione dei piani, procedimentalizzandosi in quattro fasi: l'avvio, l'istruttoria, lo svolgimento e la redazione del rapporto finale. Si inserisce in una fase avanzata del procedimento di adozione di strumenti urbanistici, ove sussista già una proposta di piano; per le opere pubbliche è richiesto previamente un progetto. L'inchiesta ha natura documentale, con prevalenza di osservazioni scritte, ed è normalmente preceduta da una *concertation* preliminare e da un *débat public*.

Caratterizzata dalla terzietà (formale) dell'organo procedente (il Commissario), *l'enquête publique* condiziona ma non vincola la decisione finale. L'Amministrazione decidente, del resto, non è tenuta ad uniformarsi al rapporto del Commissario, pur dovendo motivare il mancato recepimento delle osservazioni dei privati. Si rileva, tuttavia, la presenza, di un vincolo procedurale all'esercizio del potere decisionale, in ossequio a quanto prescritto dall'art. 6, par. 8, della Convenzione di *Aarhus*⁷⁰; ed in ciò si differenzia dalla maggior parte delle consultazioni previste dall'ordinamento italiano.

Le riforme legislative susseguitesi nel corso del tempo sono state animate dalla finalità di superare alcuni limiti dell'istituto dell'inchiesta, tra cui la tardività dell'intervento dei soggetti interessati rispetto ad un progetto già definito e la presenza di un Commissario troppo legato alla Amministrazione.

L'enquête publique deve essere tenuta concettualmente distinta dall'inchiesta amministrativa italiana⁷¹, la quale è, invece, espressione di una potestà ispettiva della Pubblica Amministrazione nell'ambito di attività istruttorie e di indagine.

partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano, Working Paper n. 7/2017, in www.diritticomparati.it.

⁶⁶ Si tratta della c.d. *loi Bouchardeau* relativa a "la *démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*".

⁶⁷ Cfr. M. CERUTI, *L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, p. 215 ss.; H. JACQUOT, F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 2004, spec. p. 87 ss.

⁶⁸ M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, Working Paper n. 7/2017, in www.diritticomparati.it.

⁶⁹ L'art. L110-1 della *loi* 2012-1460 espressamente recita: "le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente".

⁷⁰ L'art. 6, par. 8, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale testualmente prescrive: "ciascuna parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico". In argomento, A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, Milano, 2002, p. 1 ss.; M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, p. 1 ss.

⁷¹ Nel diritto amministrativo il termine inchiesta indica un procedimento dichiarativo finalizzato all'accertamento di un fatto. In tema si rinvia ai contributi di F. LEVI, voce *Inchiesta amministrativa*, in *Noviss. Dig. it.*,



In definitiva, *le débat public* e *l'enquête publique* rappresentano due strumenti di inclusione delle istanze dei privati nei processi decisionali di pianificazione e costruzione di infrastrutture, in un'ottica di condivisione di conoscenze anche tecniche con le popolazioni interessate. Trattasi di istituti non già alternativi bensì integrativi, con ambiti di applicazione in parte sovrapponibili.

Da un'attenta analisi è possibile evincere come tanto *le débat public* quanto *l'enquête publique* si configurino alla stregua di consultazioni procedimentalizzate e che, per l'effetto, siano, da un lato, inquadrabili nell'ampia categoria delle consultazioni pubbliche e, dall'altro, presentino molteplici punti di contatto con istituti partecipativi procedimentali, ad applicazione settoriale.

La prassi degli ultimi decenni dimostra come nell'ordinamento francese il principio consultivo abbia ricevuto forte implementazione, secondo la filosofia del *government by discussion*. In special modo, con *le débat public* e *l'enquête publique* si è voluta rafforzare la partecipazione dei consociati ai procedimenti di realizzazione di infrastrutture con significative ricadute nei settori della tutela dell'ambiente e del governo del territorio, allo scopo, da ultimo, di arginare il c.d. fenomeno *Nimby*.

6. Come evidenziato, l'espressione consultazioni pubbliche individua una plurale categoria di strumenti deputati ad assicurare il coinvolgimento e la partecipazione democratica degli *stakeholder*, oltre che della generalità dei cittadini, ai procedimenti decisionali pubblici.

In particolare, le consultazioni telematiche, per la loro economicità, rapidità, e pervasività, permettono un proficuo confronto collaborativo tra i pubblici poteri e la società civile, nel quadro di un rafforzamento degli schemi e dei metodi della democrazia rappresentativa. Si tratta, in altri termini, di efficaci congegni di democrazia partecipativa che contribuiscono a rafforzare la legittimazione delle Istituzioni negli attuali ordinamenti giuridici.

Le consultazioni, specie telematiche, hanno un impatto prevalentemente politico e sociale sulle decisioni pubbliche. Del resto, alla loro minima rilevanza giuridica fa da contrappeso una significativa capacità di *moral suasion* (specie negli ordinamenti europeo e francese) nei confronti delle Istituzioni decidenti, anche grazie all'opera di amplificazione esercitata dal web e dai *mass media*.

Infatti, internet, quale facilitatore della comunicazione e della partecipazione, pone al centro dell'*agorà* digitale problematiche di pubblico interesse, attraendo i *mass media* sui relativi processi decisionali. La conseguente attenzione mediatica al confronto tra Istituzioni e cittadini genera, spontaneamente, forme di controllo sociale, in grado di influenzare la formulazione delle scelte pubbliche, con maggior efficacia rispetto alle tutele giuridiche di matrice procedimentale o di stampo giurisdizionale.

Le consultazioni telematiche creano, così, nuovi valori di cittadinanza, migliorando la responsabilità e la trasparenza della *governance* pubblica. Quali strumenti di democrazia procedurale, esse promuovono la cultura della partecipazione, atteso che, pur essendo prive di efficacia giuridica, acquisiscono una rilevante centralità politica, sociale e mediatica. In questo modo si viene ad utilizzare internet per fini democratici, quale meccanismo di supporto ai percorsi di partecipazione politica ed amministrativa.

Come detto, l'ampia categoria delle consultazioni pubbliche è idonea a ricomprendere al proprio interno istituti e strumenti di partecipazione tra loro differenti. Ciò si evince dalla prassi oltre che da un'indagine di tipo comparato tra gli ordinamenti italiano, europeo e francese.

Le consultazioni telematiche costituiscono, in particolare, un canale comunicativo capace di incrementare il bagaglio di conoscenze a disposizione dei *policy maker*, migliorando, così, la qualità

VIII, Torino, 1962, p. 509 ss.; N. SAIITA, voce *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, p. 980 ss.; R. TOMEI, *L'inchiesta amministrativa*, Torino, 1993, *spec.* p. 15 ss.; R. LOMBARDI, voce *Inchiesta (dir. amm.)*, in *Diz. dir. pubbl.*, IV, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, p. 3036 ss.



e l'approfondimento dei procedimenti decisionali nella prospettiva di una maggior partecipazione della società civile alle scelte pubbliche. In tale direzione le Istituzioni, pur mantenendo un'indiscutibile centralità, si aprono alla società civile, mediante una partecipazione sempre più inclusiva e democratica. Del resto, attraverso pareri, osservazioni e proposte, i cittadini sono in grado di coadiuvare il decisore nella acquisizione di tutti gli elementi rilevanti ai fini dell'adozione della scelta finale. Un simile modello di *governance* è preordinato, altresì, a promuovere la *compliance* dei *cives* per prevenire forme di resistenza ed opposizione all'attuazione delle decisioni pubbliche, specie in un periodo storico fortemente caratterizzato da un senso di sfiducia verso le Istituzioni.

Dall'analisi comparata è emerso come l'ordinamento italiano non abbia ancora sviluppato una cultura delle consultazioni paragonabile a quella dell'ordinamento europeo e dell'ordinamento francese. Infatti, le consultazioni in Italia, oltre ad essere utilizzate con minor frequenza, risultano scarsamente procedimentalizzate ed assumono un'incidenza non sempre apprezzabile sulle decisioni delle Istituzioni. In particolare, sarebbe auspicabile per l'ordinamento italiano una più puntuale regolamentazione delle consultazioni pubbliche, mediante l'introduzione (e l'osservanza) di regole che ne definiscano oggetti, tempi, efficacia giuridica e validità temporale; oltre ad un maggiore utilizzo dei rispettivi risultati nella prospettiva non tanto di deresponsabilizzare le Istituzioni quanto di coadiuvarle nella assunzione delle più importanti decisioni pubbliche.