



HAL
open science

La democrazia partecipativa in Francia : ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete

Caterina Severino

► **To cite this version:**

Caterina Severino. La democrazia partecipativa in Francia : ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete. Renato BALDUZZI; Roberto LOMBARDI. Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca, pp.81-96, 2018. hal-03980347

HAL Id: hal-03980347

<https://hal.science/hal-03980347v1>

Submitted on 2 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete

Prima di analizzare gli istituti di democrazia partecipativa previsti nell'ordinamento giuridico francese, è necessario fare una precisazione di ordine terminologico nonché teorico : saranno utilizzate le espressioni ormai note e molto diffuse di "democrazia partecipativa", "democrazia deliberativa" e "*démocratie de proximité*" per convenzione e per ragioni di metodo, pur condividendosi, tuttavia, i dubbi sollevati nei confronti di queste espressioni¹. Sorgono, infatti, alcune perplessità sul fatto che si aggiunga al termine « democrazia », che di per sé è un termine "nobile", quasi assoluto, che dovrebbe bastare a sé stesso, un aggettivo che ne precisa il significato o che ne circoscrive l'ambito di azione. La democrazia non è forse necessariamente « partecipativa » ? Non si tratta infatti del governo di tutti, nel quale vi sia una partecipazione di tutti i cittadini alle scelte collettive ? Essa non è, altresì e necessariamente deliberativa ? Non presuppone infatti un'implicazione di tutti i cittadini nelle scelte della *cit*é ? E non è, ancora, per definizione, di prossimità ? Necessariamente vicina, cioè, ai cittadini, ai loro interessi ed alle loro esigenze ?

Nonostante questi rilievi, bisogna prendere atto del fatto che le espressioni pocanzi ricordate hanno conosciuto nel mondo, ed anche in Francia soprattutto dagli anni 2000, una diffusione sempre maggiore, e sono oggi comunemente impiegate soprattutto per essere rapportate alla democrazia rappresentativa, che è quella forma classica di democrazia che si fonda sulle elezioni a suffragio universale, sul sistema dei partiti e sulle procedure parlamentari.

In particolare, con l'espressione "democrazia partecipativa", che più ampiamente rende conto dei vari istituti che si possono ritrovare in questo ambito e che è sicuramente privilegiata dalla dottrina francese², si vogliono indicare quell'insieme di pratiche, dispositivi, procedure varie, che permettono ai cittadini, aldilà del voto, di esprimere il loro punto di vista sulle scelte pubbliche, di contribuirvi anche tramite le loro competenze tecniche, di dialogare con i centri di potere al fine di giungere a soluzioni il più possibile condivise³.

La democrazia partecipativa non è quindi concepita in contrapposizione alla democrazia rappresentativa, di cui costituisce piuttosto un complemento o, in certi limiti, un correttivo. Così come non la si può paragonare alla democrazia diretta, che in certi casi, come in quello del referendum, può avere effetti anche superiori sugli organi decisionali rispetto a quanto non avvenga per i dispositivi di democrazia partecipativa. Con la democrazia partecipativa si privilegia l'informazione, la discussione ed il dialogo tra i cittadini ed i loro rappresentanti : con essa cambia il ruolo del cittadino rispetto alle istituzioni, e ciò avviene in maniera per lo più permanente.

¹ In tal senso, nella dottrina francese, J.-P. Gaudin, *La démocratie participative*, Armand Colin, 2013, p. 5 ; G. J. Guglielmi, « Introduction » in G. J. Guglielmi-J. Martin (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Berger-Levrault, Parigi, 2013, pp. 11-12 ; J.-M. Pontier, « La place de la « démocratie de proximité » dans l'histoire du droit de la décentralisation », in G. J. Guglielmi-J. Martin (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, cit., p. 17.

² M.-H. Bacqué-Y. Sintomer, *La démocratie participative inachevée*, Adels, Parigi, 2010 ; P. Hammam (a cura di), *Ville, frontière, participation*, Orizons, Parigi, 2012 ; J.-P. Gaudin, *La démocratie participative*, cit.

³ In questo senso, U. Allegretti, « La democrazia partecipativa in Italia e in Europa », *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 2.

Detto ciò, si pone innanzitutto la questione del contenuto della democrazia partecipativa : partecipare sì, ma a che cosa ?

A tal proposito, si possono distinguere tre forme diverse della partecipazione, secondo un'intensità crescente.

Prima di tutto, si può partecipare ad una semplice consultazione, avendo quindi accesso all'informazione riguardo ad un problema o ad un progetto pubblico. Qui si tratta solo di poter avere accesso al dossier e di contribuirvi, al limite, fornendo qualche precisazione.

Si può poi partecipare ad un dibattito pubblico organizzato, nel quale si possano confrontare molteplici punti di vista. In tal caso, i tempi ed i modi del dibattito sono predefiniti, in modo da permettere alle diverse opinioni di esprimersi. Questo obiettivo era già iscritto, in Francia, nei primi cenni di democrazia partecipativa, nel corso degli anni 70, quando si parlava di « *concertation locale* ». Sarà in seguito ampiamente sviluppato soprattutto tramite la procedura del *débat public* (dibattito pubblico).

In terzo ed ultimo luogo – ed è l'opzione più ambiziosa – i cittadini possono essere invitati a partecipare alle scelte stesse. In questo caso, essi partecipano alla produzione delle norme insieme agli eletti, per giungere ad una « coproduzione » delle scelte pubbliche (tale è il caso, ad esempio, dei bilanci partecipati).

Aldilà del contenuto, una questione altrettanto importante che possiamo (e dobbiamo) porci nel momento in cui analizziamo fenomeni di questo tipo riguarda l'efficacia reale di queste procedure. Da un lato, infatti, esiste un divario, a volte anche molto importante, tra gli obiettivi perseguiti tramite i dispositivi di democrazia partecipativa e la realtà. Dall'altro lato, ed in termini più generali, ci si può chiedere se si possa sempre parlare di « democrazia », allorché l'efficacia collegata a dispositivi di questo tipo è limitata alla semplice consultazione.

Con questo scritto si tenterà dunque di rendere conto di questi aspetti riguardo all'esperienza francese. A tal fine, si procederà, in primo luogo, ad un breve excursus storico circa l'emergenza e la graduale istituzionalizzazione di forme di democrazia partecipata in Francia (I). Saranno analizzati, in secondo luogo, gli istituti attuali riconducibili alla democrazia partecipativa, in particolare il dibattito pubblico, evidenziandone gli aspetti più problematici o di interesse (II).

I – Emergenza ed istituzionalizzazione di forme di democrazia partecipativa

Nonostante il fatto che la partecipazione sia presentata in Francia, soprattutto nei discorsi dell'ultimo ventennio, come una finalità da raggiungere, come un obiettivo verso cui tendere in via prioritaria, è tuttavia difficile darne conto in maniera sistematica, tanto le procedure ed i dispositivi rientranti sotto questo comune denominatore sono vari e multiformi.

Da un esame dell'evoluzione storica si possono tuttavia distinguere essenzialmente due tipi di consultazione, che variano in funzione del pubblico consultato. A questi due tipi di consultazione si è in seguito affiancata una terza forma, il dibattito pubblico, che rappresenta in un certo senso un ibrido tra i due tipi precedenti.

Il primo tipo di consultazione è il ricorso agli esperti ed alle perizie tecnico-scientifiche. Tramite queste, i pubblici poteri hanno via via calcolato il rendimento delle decisioni pubbliche, gli effetti economici delle scelte, in termini di costi/benefici o ancora i rischi di vario genere ad esse collegate. Il ricorso alla perizia tecnica è entrato a far parte dei progetti

collettivi potendo intervenire in tutte le fasi del procedimento, da quella della determinazione degli obiettivi da perseguire a quella della fattibilità. Malgrado le varie forme che tali perizie tecniche possono rivestire, esse hanno in comune il fatto che in ogni caso i pubblici poteri fanno appello a delle conoscenze professionali, a dei cittadini in quanto professionisti competenti da un punto di vista tecnico-scientifico.

Il secondo tipo di consultazione fa invece ricorso al cittadino ordinario, ad esempio agli abitanti di un quartiere o di una città, senza particolari requisiti o qualità professionali.

Anche in questo caso le forme di consultazione possono essere varie: dall'inchiesta pubblica ai comitati di quartiere, fino a giungere al dibattito pubblico che può essere considerato come un *mélange* tra i due tipi precedenti, poiché nel dibattito pubblico sono consultati al contempo esperti e cittadini ordinari.

A Il ricorso agli esperti

Il ricorso agli esperti da parte dei pubblici poteri in Francia si sviluppa soprattutto dal 1945 in poi, in quel periodo di crescita economica ed industriale chiamato « *Les Trente Glorieuses* »⁴, che va dal Dopoguerra fino agli inizi degli anni 70.

Da questo periodo in poi, il ricorso alla scienza per coadiuvare la decisione pubblica è diventato quasi sistematico e ciò soprattutto in alcuni campi « sensibili » come quello economico, sociale, ambientale o quello delle nuove tecnologie.

Si sono così ampiamente sviluppati studi economico-finanziari, volti essenzialmente al risultato ed al massimo rendimento della decisione pubblica e fondati soprattutto sulla valutazione costi/benefici, così come i cosiddetti « studi d'impatto », volti a valutare l'impatto socio-economico degli interventi pubblici, soprattutto in materia ambientale.

In entrambi i casi, i pubblici poteri ricorrono a persone selezionate per le loro competenze professionali, in quanto detentrici di una particolare perizia, con il rischio latente, tuttavia, che queste stesse persone siano scelte tra le *élites*, il che solleva il problema del rapporto tra le *élites* e la democrazia, cioè dell'influenza delle prime sulle decisioni della seconda.

B La partecipazione-consultazione

Alla fine degli anni 60 e soprattutto durante gli anni 70 si è largamente diffuso in Francia il termine « *concertation* » (concertazione), legato a quello di « *participation* » (partecipazione) per stare ad indicare quei fenomeni spontanei, apparsi in modo disseminato sul territorio, miranti ad associare il comune cittadino alle scelte della *cit *.

L'emergenza di queste nuove forme di partecipazione democratica è dovuta ad un contesto particolarmente propizio.

Da un lato infatti, lo sviluppo economico e la crescente urbanizzazione del Dopoguerra hanno generato, oltre che crescita e benessere, anche frustrazioni e malcontenti soprattutto in seno alla popolazione residente nelle periferie delle città e ciò nei confronti non solo dei poteri centrali, ma anche e soprattutto dei poteri locali (in particolare le municipalità). Si sono quindi

⁴ L'espressione è stata coniata da Jean Fourasti  nel 1979 in riferimento alle « *Trois Glorieuses* », giornate rivoluzionarie del 27, 28 e 29 luglio 1830 che avevano provocato la caduta di Carlo X (*Seconda Restaurazione*) e l'arrivo al potere di Louis-Philippe d'Orléans (*Monarchie de Juillet*).

venute a creare in modo spontaneo, soprattutto a sinistra, varie forme di opposizione, associazioni di cittadini, comitati di quartiere, che si mobilitano sulle questioni dell'abitazione, dei trasporti pubblici e delle infrastrutture. In quegli anni, 1974-1976, il Presidente della Repubblica Valérie Giscard d'Estaing promuove il tema del « *cadre de vie* » (le condizioni di vita), con la volontà di valorizzare il ruolo delle associazioni e di istituzionalizzare il dialogo con i cittadini.

Dall'altro lato, in quegli stessi anni, si intensificano le lotte degli ecologisti contro le centrali nucleari, con l'emergenza spontanea, anche in questo caso, di associazioni, gruppi e comitati di cittadini volti ad intervenire più attivamente nelle scelte pubbliche riguardo alla questione della tutela ambientale.

Così, il tema della partecipazione entra per la prima volta a far parte in modo esplicito nei discorsi degli eletti (in particolare con la vittoria della sinistra alle elezioni municipali del 1977).

Parallelamente, alcune municipalità di sinistra si rivolgono anche agli ambienti universitari per realizzare degli studi urbanistici e per instaurare un dialogo tra cittadini, esperti e pubblici poteri.

Durante gli anni 70, si realizzano così alcune sperimentazioni spontanee di partecipazione popolare, quali le cosiddette « commissioni extra-municipali », cioè gruppi di lavoro permanenti ed esterni rispetto alle istituzioni municipali, composti da eletti e da cittadini comuni volontari, con il fine di discutere delle scelte di pianificazione e di gestione locale.

Sarà necessario, tuttavia, quasi un ventennio, dagli inizi cioè degli anni 80 (ricordiamo che la prima legge sulla decentralizzazione in Francia è del 1982⁵) fino agli anni 2001-2002, perché si giunga ad una vera e propria istituzionalizzazione della partecipazione democratica.

Ciò è avvenuto con la famosa « *Loi de proximité* » del 27 febbraio 2002⁶, con la quale, in particolare, si istituzionalizzano su scala nazionale il dibattito pubblico ed i comitati di quartiere, si modifica l'inchiesta pubblica e si rinforzano allo stesso tempo le competenze delle collettività territoriali.

Ma prima di soffermarci sul contenuto e l'applicazione effettiva di questa legge, occorre ricordare un'ulteriore tappa molto importante nell'evoluzione della democrazia partecipativa d'Oltralpe: quella legata all'introduzione della Carta dell'ambiente (la *Charte de l'environnement*) nella Costituzione francese, avvenuta nel 2005, e del relativo articolo 7 che impone al legislatore di rispettare il cosiddetto « principio di partecipazione », cioè « il diritto di qualsiasi persona ad avere accesso alle informazioni relative all'ambiente detenute dalle pubbliche autorità e di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che abbiano un'incidenza sull'ambiente ». Benché questo aspetto non sia oggetto della nostra trattazione, si ricorda soltanto che l'articolo 7 della Carta ha dato luogo ad una giurisprudenza del Consiglio costituzionale molto interessante e volta essenzialmente a definire e a rafforzare il principio di partecipazione democratica in materia ambientale, con possibili suoi risvolti anche in altri campi⁷. Tale abbondante giurisprudenza ha dato a sua volta origine alla legge

⁵ Legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 relativa ai diritti e libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni (*Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*), *JO*, 3 marzo 1982.

⁶ Legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 relativa alla democrazia di prossimità (*Loi relative à la démocratie de proximité*), *JO*, 28 febbraio 2002 (e rettifica sul *JO* del 24 dicembre 2002).

⁷ V. in particolare, Conseil constitutionnel, sentenze n. 2014-396 QPC del 23 maggio 2014 ; n. 2014-395 QPC del 7 maggio 2014 ; n. 2012-282 QPC e 2012-283 QPC del 23 novembre 2012 ; n. 2012-269 QPC e 2012-270 QPC del 27 luglio 2012 ; n. 2012-262 QPC del 13 luglio 2012 ; n. 2011-183/184 QPC del 14 ottobre 2011 (cf. B. Delaunay, « La pleine portée du principe de participation », *AJDA*, 2012, p. 260).

del 27 dicembre 2012 relativa alla concreta applicazione della partecipazione del pubblico in materia ambientale⁸.

II – Forme attuali di democrazia partecipativa

La legge relativa alla « *démocratie de proximité* » del 27 febbraio 2002 rappresenta senza dubbio un punto di svolta molto importante nell'evoluzione degli istituti di democrazia partecipativa fin qui ricordata.

Detta legge ha, di fatto, razionalizzato e consolidato i molteplici istituti di democrazia partecipativa che si erano venuti a creare nel tempo.

A I comitati di quartiere

La legge del 2002 ha previsto la costituzione obbligatoria, per i comuni con più di 80.000 abitanti, di comitati di quartiere, allo scopo di associare rappresentanti degli abitanti e delle associazioni di quartiere agli eletti municipali, e di trattare quindi in maniera condivisa tutte le questioni concernenti il quartiere.

Tuttavia, la legge, che con ciò non ha creato nulla di veramente innovativo, non si è spinta troppo oltre, lasciando al consiglio municipale un ampio potere discrezionale nel fissare i limiti di ogni comitato di quartiere. Difatti, è il consiglio municipale che determina la denominazione, la composizione e le modalità di funzionamento dei comitati di quartiere.

Il comitato può essere consultato dal sindaco e fare delle proposte su ogni questione che riguardi il quartiere o la città ; esso può essere chiamato a collaborare ai progetti ed alle azioni riguardanti il quartiere. La sua funzione, però, è puramente consultiva, non essendo gli organi municipali obbligati in alcuno modo a seguirne il parere. Il consiglio municipale può destinare al comitato di quartiere un locale ed anche un aiuto economico previsto nel bilancio.

Ma, al di là delle ambizioni perseguite dalla legge, animata dalle migliori intenzioni, l'applicazione effettiva di questo istituto lascia molto a desiderare e rappresenta sicuramente, ad oggi, uno dei più grossi insuccessi della *loi de proximité*. Dallo studio sull'applicazione di questa legge, realizzato in un convegno tenutosi a Parigi nel 2012⁹, dieci anni dopo cioè l'entrata in vigore della legge stessa, si evince infatti che la previsione non è stata veramente rispettata, nemmeno in quei comuni in cui la costituzione dei comitati di quartiere era obbligatoria¹⁰.

⁸ Legge n. 2012-1460 del 27 dicembre 2012 (*JO*, 28 dicembre 2012, p. 20578). Su tale legge e sul principio costituzionale di partecipazione in materia ambientale v. A. Van Lang, « Le principe de participation : un succès inattendu », *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n. 43 (*Le Conseil constitutionnel et l'environnement*), pp. 25 ss.

⁹ G. J. Gugliemi-J. Martin (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, cit., 238 p.

¹⁰ J.-M. Pontier, « La place de la « démocratie de proximité » dans l'histoire du droit de la décentralisation », cit., p. 32 ; B. Faure, « L'apport des conseils de quartier à la démocratie municipale », in G. J. Gugliemi-J. Martin (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, cit., pp. 69 ss.

Le ragioni di un tale insuccesso sono varie e dipendono in gran parte sia dalla mancata partecipazione da parte dei cittadini stessi, che dalla mancata azione promotrice da parte dei comuni.

Per i primi, ha giocato probabilmente una certa sfiducia nei confronti degli eletti (che avevano una grande discrezionalità nel gestire ed organizzare questi comitati di quartiere) ; un sentimento anche di inutilità, visto che i comitati sono puramente consultivi ; ma anche forse il fatto che esistevano già molte associazioni di quartiere o su scala municipale, alle quali i cittadini hanno pensato spettasse in via prioritaria la partecipazione ai comitati di quartiere.

Per i secondi, gli eletti, vi è stata una certa diffidenza nei confronti di questi istituti, ed un sentimento di fastidio nei loro confronti, poiché considerati più come un modo di rallentare la decisione e di alimentare le polemiche, che come un vero e proprio complemento dell'azione comunale. D'altra parte, nei comuni in cui la loro creazione era obbligatoria, i comitati sono stati spesso costituiti giusto per la forma, senza essere poi veramente consultati o seguiti. Nei comuni in cui essi non erano obbligatori, cioè la stragrande maggioranza dei comuni d'Oltralpe, o non sono stati costituiti o non hanno funzionato¹¹.

Rileviamo infine che la *loi de proximité* del 2002 ha altresì previsto la costituzione di una commissione consultiva dei servizi pubblici locali, per le regioni, i dipartimenti ed i comuni con più di 10.000 abitanti. Tale commissione, il cui controllo riguarda i servizi pubblici locali gestiti da terzi, è presieduta dall'esecutivo dell'ente locale e comprende sia membri provenienti dalle assemblee locali elette che rappresentanti delle associazioni locali. Vi possono altresì partecipare, se invitate, persone il cui parere possa sembrare utile.

Lo scopo della commissione è essenzialmente quello di esaminare, ogni anno, i prezzi e la qualità dei servizi pubblici erogati dal gestore (in particolare il servizio dell'erogazione dell'acqua potabile e quello dello smaltimento dei rifiuti). La commissione è anche consultata ogni qualvolta si voglia delegare ad un gestore terzo un servizio pubblico locale.

B Il referendum locale

Le difficoltà riscontrate nei confronti dei comitati di quartiere sono state simili, o forse anche maggiori, nel momento in cui si è tentato di far attecchire, in Francia, il referendum locale.

È pur vero che il referendum gode, in Francia, di una cattiva reputazione, probabilmente legata ai ricordi dei plebisciti napoleonici ed al fatto che, per la Costituzione del 1958, esso sia di iniziativa governativa.

Il referendum locale è stato ufficialmente istituito nel 1992, ma lo si è sin da subito voluto delimitare fortemente. Da un lato infatti, esso non poteva essere indetto che su questioni « di interesse locale », cioè di competenza dei comuni ; dall'altro lato, allorquando è stato utilizzato dai sindaci con l'intenzione di mobilitare i cittadini su delle questioni di forte impatto locale (come quella della restrizione del traffico locale in seguito alla tragedia del Monte Bianco), il governo ed il Consiglio di Stato sono stati molto vigilanti sul suo utilizzo.

In seguito, con la *loi de proximité* del 2002, con la riforma costituzionale del 2003 (seconda tappa della decentralizzazione francese, dopo quella del 1982) ed infine con la legge

¹¹ Questa è l'analisi maggiormente condivisa dalla dottrina francese, perfettamente sviluppata da J.-M. Pontier, « La place de la « démocratie de proximité » dans l'histoire du droit de la décentralisation », cit., p. 33. In senso molto critico nei confronti dell'utilizzazione concreta da parte dei comuni di questo istituto, v. anche J.-P. Gaudin, *La démocratie participative*, cit., p. 107.

« *Libertés et responsabilités locales* » del 2004, il referendum locale è stato ulteriormente rafforzato. Tuttavia, i limiti restano ancora importanti e le applicazioni effettive di questo istituto rimangono a tutt'oggi estremamente circoscritte.

C L'inchiesta pubblica

Malgrado le origini assai remote, risalenti alla *Monarchie de juillet* ed in particolare alla legge del 7 luglio 1833 in materia di espropriazione per pubblica utilità, l'inchiesta pubblica rappresenta, ancora oggi, un istituto di democrazia partecipativa che gode di una certa vitalità.

Dal XIX secolo fino ai giorni nostri, essa ha subito notevoli modifiche. Da quelle molto importanti introdotte dalla legge *Buchardeau* del 12 luglio 1983¹² – che ne ha completamente ridefinito i contorni, introducendo l'inchiesta pubblica in materia ambientale – a quelle meno rilevanti introdotte dalla *loi de proximité* del 2002, fino a giungere alle disposizioni previste dalla legge sulla protezione dell'ambiente del 12 luglio 2010 (detta *Grenelle II*)¹³ e dal relativo regolamento di esecuzione n. 2011-2018 del 29 dicembre 2011 (applicativo dal 1° giugno 2012).

L'inchiesta pubblica è una procedura che interviene nella fase finale del procedimento amministrativo, allorché il progetto è già stato formato, ma che precede la realizzazione concreta dello stesso, allo scopo di fornire all'amministrazione pubblica che adotterà la decisione finale un parere del pubblico interessato circa l'utilità del progetto e la proporzionalità delle eventuali misure conservatorie, restitutorie o compensatorie che ne accompagnino la realizzazione.

Essa riguarda la realizzazione di opere a rischio, o a forte impatto ambientale, o di grande interesse pubblico (quali la realizzazione di infrastrutture portuarie, stradali o ferroviarie, o la costruzione di dighe o di siti di interesse ambientale oppure lo smantellamento di centrali nucleari, o lo sfruttamento di cave o miniere o ancora la pianificazione di parchi naturali...).

Mentre in origine questo istituto era essenzialmente legato all'espropriazione di pubblica utilità¹⁴, esso si è in seguito sdoppiato – soprattutto dopo le modifiche introdotte dalla legge *Buchardeau* del 1983 – per essere previsto ed utilizzato in due grandi tipologie di situazioni. Da un lato, quelle situazioni in cui vi siano delle considerazioni di tipo ambientalistico; dall'altro, tutte le altre situazioni, esenti da considerazioni di questo tipo, in cui si debba procedere ad un'espropriazione per pubblica utilità (in questo caso, il bene protetto non è più l'ambiente, ma il diritto di proprietà). Da qui nascono quindi due tipologie di inchiesta pubblica: quella in materia ambientale e quella di diritto comune.

Il primo tipo di inchiesta è imposta dal codice dell'ambiente (art. L 123-1 ss.) per tutte quelle operazioni che – indipendentemente dalla presenza o meno di una procedura

¹² Legge n. 83-630 del 12 luglio 1983 relativa alla democratizzazione dell'inchiesta pubblica ed alla protezione dell'ambiente (*Loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement*), *JO*, 13 luglio 1983.

¹³ Legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 relativa alla protezione dell'ambiente (*Loi portant engagement national pour l'environnement*), *JO*, 13 luglio 2010. V. in particolare, Y. Jégouzo, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *AJDA*, 2010, pp. 1812 ss.

¹⁴ Sin dalla legge del 7 luglio 1833, l'inchiesta pubblica deve precedere la Dichiarazione di pubblica utilità (DUP) che permette l'espropriazione.

espropriativa – per la loro natura, la loro consistenza o per le caratteristiche delle zone interessate, sono suscettibili di avere un impatto sull'ambiente. Queste operazioni corrispondono essenzialmente a tutti quei progetti per i quali è richiesto uno studio d'impatto ambientale.

In tali casi, l'inchiesta è condotta da un commissario (*commissaire enquêteur*) nominato dal presidente del Tribunale amministrativo, sulla base di una lista dipartimentale composta da persone giudicate atte alla funzione.

Il commissario procede alla realizzazione dell'inchiesta alla quale il pubblico (senza alcun limite di età né di nazionalità) è invitato a partecipare. A tal fine, 15 giorni almeno prima dell'apertura dell'inchiesta, se ne deve dare pubblicità tramite l'affissione al comune, in prefettura ed eventualmente sui terreni interessati. L'annuncio legale deve precisare gli orari di ricevimento del pubblico da parte del commissario ed anche gli orari in cui il pubblico può consultare il dossier relativo al progetto. La fase di consultazione del pubblico deve avere la durata di almeno un mese.

Lo scopo generale di questo tipo di inchiesta è quello di informare e di fare partecipare il pubblico alla decisione amministrativa, di raccogliere quindi le diverse opinioni della popolazione interessata, affinché si tenga conto il più possibile dell'interesse generale.

Al termine dell'inchiesta, il commissario redige una relazione (generalmente egli dispone di un mese a tal fine) nella quale egli formula le sue « conclusioni motivate » e quindi un parere personale circa il progetto (che non è necessariamente quello della maggioranza). Il parere può essere « favorevole » o « favorevole ma condizionato » oppure « sfavorevole » all'operazione.

Infine, sia la relazione che le conclusioni devono essere rese pubbliche tramite affissione al comune ed in prefettura, per almeno un anno.

Il punto più delicato di tutto il dispositivo riguarda naturalmente l'efficacia dello stesso e, quindi, le conseguenze che sono collegate al parere del *commissaire enquêteur*. Il dispositivo prevede che l'amministrazione debba tenere conto di tale parere, ma che non sia tenuta a seguirlo. La decisione amministrativa potrà così andare oltre tale parere e procedere, ad esempio, alla realizzazione dell'opera, malgrado un parere sfavorevole emesso dal commissario. Tuttavia, in tal caso, il parere e le conclusioni potranno essere utilizzati dal Tribunale amministrativo, qualora vi fosse un ricorso contro il progetto in questione, presentato entro due mesi dalla pubblicazione della decisione amministrativa. Il ricorrente sarà infatti dispensato dall'obbligo di dimostrare l'esistenza di un pregiudizio irreparabile, essendo sufficiente soltanto un serio dubbio circa la legalità della decisione attaccata.

Nell'altro tipo di inchiesta pubblica, quello, cioè, che deve avere luogo in caso di espropriazione per pubblica utilità ed in assenza di considerazioni di tipo ambientalistico, lo scopo è soprattutto quello di salvaguardare il diritto di proprietà¹⁵.

In tali casi, l'inchiesta pubblica precede la dichiarazione di pubblica utilità (DUP), senza la quale l'espropriazione non può essere realizzata.

Salvo alcune differenze a volte anche rilevanti, quale il fatto che il commissario sia qui nominato dal prefetto, anziché dal presidente del Tribunale amministrativo¹⁶, sulla base di una lista di nomi depositata in prefettura, o il fatto che la durata dell'inchiesta pubblica sia qui di

¹⁵ Questo tipo di inchiesta pubblica è disciplinato dagli articoli R. 11-4 ss. del codice dell'espropriazione.

¹⁶ Il che è stato oggetto di critica, vista l'importanza, anche in questo caso, del bene protetto, ossia il diritto di proprietà (v. in particolare, R. Hostiou, « L'enquête publique », in G. J. Gugliemi-J. Martin (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, cit., p. 98).

quindici giorni anziché di un mese, la procedura da seguire per i due tipi di inchiesta è molto simile.

Per quanto riguarda le conseguenze collegate al parere del commissario, si rileva che anche per questo tipo di inchiesta esse sono di debole portata, soprattutto in seguito alle modifiche introdotte dalla *loi de proximité* del 2002.

Fino al 2002 infatti, era previsto che in materia di espropriazione, la pubblica utilità dovesse essere dichiarata con decreto in Consiglio di Stato, tranne se, a seguito di un'inchiesta pubblica, vi fosse stato un parere favorevole del commissario. In tal caso, la pubblica utilità poteva essere dichiarata con un semplice atto ministeriale o prefettizio (*arrêté ministériel* o *arrêté préfectoral*)¹⁷. La legge di prossimità del 2002 è però intervenuta su questo punto¹⁸ generalizzando l'uso dell'*arrêté ministériel* o *préfectoral* – a prescindere, quindi, dal parere espresso in seguito all'inchiesta pubblica – tranne per alcuni casi, enumerati dalla legge, riguardanti operazioni più impegnative, per i quali un decreto in Consiglio di Stato è ancora richiesto¹⁹. Così facendo, si sono certamente voluti accorciare i tempi necessari alla dichiarazione di pubblica utilità, ma si è al contempo fortemente relativizzato il peso dell'inchiesta pubblica che precede tale dichiarazione.

Questo tipo di limite, che riguarda le conseguenze reali legate all'inchiesta pubblica (e che si è riscontrato anche per l'inchiesta in materia ambientale), insieme ad altri limiti, riguardanti alcuni aspetti concreti di questo istituto partecipativo – quale il fatto che i dossiers siano spesso eccessivamente tecnici e difficili quindi di accesso al cittadino non esperto, o il fatto che spesso la procedura sia mal conosciuta o addirittura ignota alle popolazioni interessate – ci inducono ancora una volta a dover constatare che le aspettative superano la realtà: solo una debole parte della popolazione partecipa effettivamente alle inchieste pubbliche, essendo queste spesso considerate come inaccessibili o inefficaci.

D Il dibattito pubblico

Il dibattito pubblico è l'istituto sicuramente più interessante tra quelli contemplati dalla legge di prossimità del 2002 e, più in generale, tra gli istituti di democrazia partecipativa attualmente esistenti in Francia.

Le norme relative al dibattito pubblico si trovano nel titolo IV della legge di prossimità, intitolato « Della partecipazione del pubblico all'elaborazione dei grandi progetti ».

Il primo articolo di questo Titolo, inserito nel codice dell'ambiente, definisce il principio di partecipazione in un modo rinnovato, poiché esso non presuppone più solamente che « ognuno abbia *accesso alle informazioni* relative all'ambiente » ma anche che « il pubblico sia *associato al processo di elaborazione* dei progetti che abbiano un'incidenza importante sull'ambiente o sulla pianificazione del territorio »²⁰.

¹⁷ Questa disciplina era in vigore sin dal 1958 (art. L. 11-2 del codice dell'espropriazione).

¹⁸ Tale modifica potrebbe forse essere considerata quella di maggior rilievo introdotta dalla *loi de proximité* del 2002 rispetto all'inchiesta pubblica (in tal senso e in modo critico, R. Hostiou, « L'enquête publique », cit., p. 100).

¹⁹ Articolo L. 11-2 del codice dell'espropriazione.

²⁰ Corsivo nostro. Ai sensi dell'articolo 132 della *loi de proximité*: « *Le 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé: « 4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».*

Inoltre, il legislatore del 2002 non si rivolge più soltanto agli « abitanti » di un quartiere o di una città (come nel caso dei comitati di quartiere o delle commissioni consultive dei servizi pubblici locali), ma più in generale al « pubblico », ed organizza un « dibattito pubblico » appunto, che può intervenire durante l'elaborazione di grandi progetti di interesse nazionale. I cittadini sono quindi chiamati a partecipare all'elaborazione di decisioni pubbliche di portata nazionale, anche se la dimensione territoriale è sempre presente, in quanto si deve trattare di decisioni « rilevanti per l'ambiente o la pianificazione del territorio ».

A dire il vero, il dibattito pubblico fu istituito ben prima del 2002, con la *legge Barnier* del 2 febbraio 1995 relativa al rafforzamento della tutela ambientale²¹. Tale legge fu concepita in gran parte per far fronte alle contestazioni ed alle polemiche molto forti che ruotarono intorno alla costruzione della linea del Treno a Grande Velocità Lione-Marsiglia, a completamento della linea Parigi-Marsiglia (il cosiddetto *TGV Méditerranée*). Essa prevedeva la possibilità di organizzare « per le grandi operazioni pubbliche di pianificazione d'interesse nazionale [...] che presentassero una forte rilevanza socio-economica o che avessero un impatto significativo sull'ambiente », un dibattito pubblico « intorno agli obiettivi ed alle caratteristiche principali dei progetti, durante la fase della loro elaborazione ». La *loi Barnier* affidava poi la gestione di tale dibattito alla *Commission nationale du débat public* (la CNDP) che doveva a sua volta costituire, per ogni progetto, una commissione particolare e vegliare allo stesso tempo sulla buona realizzazione del dibattito. La CNDP, presieduta da un consigliere di Stato, era composta in parti eguali da parlamentari, eletti locali, membri del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e delle giurisdizioni amministrative e ordinarie ed infine da rappresentanti di associazioni autorizzate.

Nonostante i limiti di questo nuovo istituto, come il fatto che il ricorso al dibattito pubblico avesse un carattere eccezionale o l'uso assai moderato dello stesso (ve ne furono solo sei nel periodo 1997-2002), l'idea che lo fondava era sicuramente innovativa : si trattava infatti per la prima volta di consultare e far partecipare, oltre che gli esperti (soprattutto ingegneri ed economisti), anche altre parti della popolazione, quali le associazioni di cittadini o gli eletti locali, in modo da « aprire il dialogo » a molteplici punti di vista e giungere ad una soluzione maggiormente condivisa. Si trattava altresì di fare intervenire la popolazione non già nella fase finale (come nel caso dell'inchiesta pubblica), quando, cioè, il progetto fosse già stato elaborato, ma in una fase precedente, durante l'elaborazione del progetto stesso.

In realtà poi, nella fattispecie, la soluzione finale, cioè il tracciato reale della linea del *TGV Méditerranée*, non si discostò molto da quella prevista inizialmente e che era stata oggetto della contestazione. Ma l'effetto benefico dell'istituzione del dibattito pubblico e della Commissione nazionale del dibattito pubblico risiedette soprattutto nell'organizzazione di una procedura con la quale si facesse una certa pedagogia nei confronti dei cittadini, e che ciò avvenisse *durante* l'elaborazione del progetto e non più nella sola fase finale.

La *loi de proximité* del 27 febbraio 2002 fa, rispetto alla legge *Barnier*, numerosi passi in avanti²².

²¹ Legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 relativa al rafforzamento della tutela ambientale (*Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement*), *JO*, 3 febbraio 1995. A sua volta, la legge *Barnier* si rifaceva ad un'idea già promossa dalle circolari *Bianco* del 15 dicembre 1992 e *Billardon* del 14 gennaio 1993, le quali imponevano che vi fosse una fase di *concertazione* all'inizio dell'elaborazione dei progetti relativi alla costruzione di infrastrutture per i trasporti.

²² Per un'analisi approfondita dell'istituto, J. Chevallier, « Democratie de proximité et débat public », in G. J. Guglielmi-J. Martin (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, cit., pp. 81 ss.

Prima di tutto, istituzionalizzando la Commissione nazionale del dibattito pubblico, trasformandola cioè in un'Autorità amministrativa indipendente. Questa trasformazione, aldilà del significato simbolico, implica un'autonomia importante di quest'organo che è quindi terzo rispetto alle parti in causa (amministrazioni, Governo, cittadini) e non dovrebbe essere soggetta a pressioni di alcun tipo.

In secondo luogo, ampliando le competenze di tale commissione, poiché la CNDP non si limita più ad organizzare il dibattito pubblico, ma è oramai incaricata di « vegliare sul rispetto della partecipazione del pubblico ». Il dibattito pubblico diventa così solo una delle forme della partecipazione e non l'unica. Inoltre, la Commissione è investita di una funzione consultiva nei confronti delle pubbliche autorità e del soggetto promotore del progetto (*maître d'œuvre*) su loro richiesta e può altresì emettere dei pareri e delle raccomandazioni al fine di sviluppare la concertazione con il pubblico.

Una terza innovazione della *loi de proximité* riguarda il dibattito pubblico stesso : se ne allargano i confini, poiché esso riguarda oramai anche le operazioni che abbiano un impatto significativo sulla pianificazione del territorio (oltre che le operazioni che abbiano un impatto sull'ambiente o che presentino un forte rilievo di natura socio-economica). Inoltre, il dibattito pubblico non riguarderà più solamente la valutazione degli obiettivi e delle caratteristiche principali dell'intervento, ma anche la sua *opportunité*.

Alcune innovazioni importanti della legge di prossimità riguardano infine l'accesso alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico. La Commissione è adita in maniera facoltativa per i progetti di minore importanza (quelli che vanno dai 150 M di euro ai 300 M di euro, secondo quanto stabilito dal decreto di applicazione²³). Sarà invece adita (ed è una grande novità) in modo obbligatorio, per i progetti più importanti, che superano cioè la soglia di 300 M di euro²⁴. In ogni caso, la Commissione è la sola competente per decidere se istituire o non un dibattito pubblico e nel caso in cui non lo ritenga necessario, essa può invitare le parti a che vi sia una concertazione (la cosiddetta « concertazione raccomandata »).

Nonostante queste importanti innovazioni rispetto alla *loi Barnier*²⁵, il bilancio che si può trarre dopo dodici anni di applicazione della *loi de proximité* resta assai modesto.

Certo, dalle relazioni annuali della Commissione nazionale per il dibattito pubblico²⁶, si evince che il dibattito pubblico ha conquistato un posto importante rispetto al periodo

²³ Decreto n. 2002-1275 del 22 octobre 2002.

²⁴ Si riportano qui di seguito le condizioni previste per poter adire adire la CNDP (*Conditions de saisine pour un débat public*) :

1. Pour un projet aux caractéristiques au-dessus du seuil haut [cf. décret n. 2002-1275 du 22 octobre].

La saisine par la CNDP est obligatoire et le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

2. Pour un projet aux caractéristiques comprises entre le seuil bas et le seuil haut [cf. décret].

Les projets sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles. En ce cas, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet ou par dix parlementaires ; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national.

Cette saisine intervient dans un délai de deux mois maximum à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

²⁵ Si rileva in particolare che, grazie a queste innovazioni, il dibattito pubblico ha perso quel carattere di eccezionalità per diventare una tappa fondamentale nell'elaborazione dei progetti pubblici.

precedente : la CNDP è adita ora in media quindici volte all'anno²⁷, contro solamente sei volte nell'arco dei cinque anni in cui era in vigore la *loi Barnier*. Da tali relazioni risulta altresì che le richieste riguardano soprattutto progetti infrastrutturali, quali la creazione o l'allargamento di autostrade, la creazione o l'estensione di porti, la creazione di linee elettriche o di gasdotti, quindi opere di un certo rilievo economico ed ambientale. Risulta altresì che nel 78% dei casi l'intervento della CNDP ha dato luogo a forme di partecipazione, sia come dibattito pubblico (50%) che come concertazione raccomandata (28%).

Tuttavia, la previsione normativa del 2002 presenta anche dei limiti che ne riducono la portata.

Innanzitutto, il problema legato alla partecipazione reale dei cittadini comuni. Risulta infatti che nella maggior parte dei casi partecipano soprattutto i soggetti promotori ed i tecnici che si rivelano spesso *pro domo sua*. Le commissioni particolari istituite per ogni progetto, sono composte per lo più da tecnici e da persone scelte per le loro competenze e qualifiche, il che ci riporta alla questione dell'importanza delle *élites* in questo tipo di procedura.

Si giunge così al problema della disparità tra i vari partecipanti al dibattito pubblico : dinnanzi agli esperti, ai partners delle pubbliche amministrazioni ed ai professionisti, i cittadini comuni si trovano in una posizione di netta inferiorità.

Vi è poi il problema della partecipazione limitata, nella pratica, ai soli residenti, a quelle persone che sono toccate in prima persona dal progetto di cui si vuole discutere. Anno dopo anno la Commissione nazionale per il dibattito pubblico reitera questa constatazione : le grandi mobilitazioni contro i progetti relativi alla pianificazione territoriale ed allo sviluppo sono delle mobilitazioni « di prossimità ». L'interesse che si viene a difendere nel dibattito pubblico non è, il più delle volte, un interesse di natura puramente « civica » (quale potrebbe essere, ad esempio, quello della tutela ambientale), ma è più bassamente di natura personale, secondo la sindrome NIMBY (*Not in my Backyard*).

Ma il limite sicuramente più importante è quello della debole incidenza di questo istituto sulla decisione finale. Infatti, nonostante la realizzazione di un dibattito pubblico, sono sempre, in definitiva, i pubblici poteri che decidono di continuare, di modificare o di abbandonare un progetto. Nella realtà, il dibattito pubblico non determina né il trasferimento né la spartizione del potere decisionale, ma contribuisce in definitiva a rallentare il processo decisionale, con l'apporto di elementi nuovi di cui tenere conto.

A ben vedere però, qualche effetto positivo il dibattito pubblico ce l'ha. Si nota ad esempio, che in previsione di un possibile dibattito pubblico, i soggetti promotori integrano sempre di più delle valutazioni di tipo ambientalistico nei loro progetti. Inoltre, la libertà di azione dei poteri pubblici non è più totale, poiché essi devono motivare e giustificare le loro decisioni, dinnanzi ad un'opinione pubblica più informata e coinvolta.

Come afferma Jacques Chevallier in conclusione al suo scritto dedicato al dibattito pubblico : « nella misura in cui esso tende a favorire una migliore accettabilità dell'azione pubblica, il dibattito pubblico non è privo di effetti concreti, poiché non si esce mai indenni da un dibattito : la presentazione dei punti di vista, lo scambio di argomenti, la ricerca di compromessi non possono non influenzare le percezioni ed i comportamenti dei partners in presenza »²⁸.

²⁶ Le relazioni sono consultabili on-line sul sito della CNDP (<http://www.debatpublic.fr/>).

²⁷ La CNDP è stata adita infatti 116 volte tra il 2002 ed il 2009, di cui 89 volte obbligatoriamente, mentre nel periodo che va da agosto 1997 a maggio 2011 il totale è di 120 richieste (<http://www.debatpublic.fr/>).

²⁸ J. Chevallier, « *Democratie de proximité et débat public* », cit., p. 92.

In altri termini, è proprio di ogni dialogo il far andare avanti le cose, pur dovendo tener conto di tanti punti di vista, pur avendo a volte l'impressione che con esso la procedura decisionale ristagni o, peggio ancora, regredisca.

Questo è l'essenza stessa di ogni discussione, quindi della democrazia.

Caterina Severino
Maître de conférences HDR
Université de Toulon
Membro del CDPC-Jean-Claude Escarras
CNRS-UMR 7318 DICE