

## Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale

di Patrizia Vipiana \*  
(25 marzo 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2019)

**SOMMARIO:** 1. Rilevanza della sentenza n. 235/2018, come prima decisione della Corte costituzionale sul dibattito pubblico 2. L’attivazione del sindacato di costituzionalità su alcuni disposti della legge pugliese concernenti il dibattito pubblico 3. La duplice pronuncia della Corte: una declaratoria di incostituzionalità 4. (Segue): e una dichiarazione di infondatezza 5. Rilievi conclusivi sulla sentenza commentata

### 1. Rilevanza della sent. n. 235/2018, come prima decisione della Corte costituzionale sul dibattito pubblico

La sentenza in esame assume notevole rilievo perché riguarda la disciplina di un istituto su cui la Corte costituzionale non aveva finora avuto occasione di pronunciarsi, sebbene esso risulti operante nell’ordinamento italiano già da anni: il dibattito pubblico<sup>1</sup>, che consiste nel coinvolgimento di tutti i soggetti a vario titolo interessati alla realizzazione di grandi opere (ad esempio un’autostrada o una linea ferroviaria ad alta velocità oppure una discarica di rifiuti) affinché essi discutano razionalmente sulle conseguenze di essa ed eventualmente propongano modifiche al progetto presentato, senza però poter assumere la decisione finale; lo svolgimento di un dibattito pubblico consente di prevenire o limitare il c.d. fenomeno *Nimby* (acronimo dell’espressione inglese *“Not in my backyard”*: non nel mio cortile) ossia la contrarietà alla suddetta realizzazione da parte dei soggetti che abitano vicino al luogo dove l’opera dovrebbe venir costruita.

Il dibattito pubblico in Italia è stato disciplinato: a livello regionale, in Toscana dalla (poi abrogata) l. r. 27 dicembre 2007, n. 69, al capo II “Dibattito pubblico sui grandi interventi” e dalla (vigente) l. r. 2 agosto 2013, n. 46, al capo II “Dibattito pubblico regionale”<sup>2</sup>, nonché in Puglia dalla l. r. 13 luglio 2017, n. 28, all’art. 7 “Dibattito pubblico per le grandi opere”, alcune delle cui disposizioni sono state scrutinate dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento<sup>3</sup>; a livello statale, dal d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante il codice degli appalti, all’art. 22 “Trasparenza nella partecipazione di portatori

<sup>1</sup> Il dibattito pubblico è riconducibile alle innovative forme di democrazia partecipativa/deliberativa: su di esse si rinvia alle voci di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, vol. IV, 2011, p. 295 sss. e di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, *ivi*, p. 271 ss. (che citano il dibattito pubblico rispettivamente a p. 298 e a p. 276).

<sup>2</sup> Delle due leggi toscane, la l. r. n. 69/2007 è rubricata “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, la l. r. n. 46/2013 è – più significativamente – rubricata “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”; sull’istituto del dibattito pubblico in Toscana v. per tutti E. ROSSI – G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell’esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* n. 1-2/2015, p. 13 ss.

<sup>3</sup> La l. r. Puglia n. 28/2017 è rubricata “Legge sulla partecipazione” ed è stata seguita dal regolamento attuativo 10 settembre 2018, n. 13, che però non si riferisce all’art. 7 disciplinante il dibattito pubblico. Sulla legge in parola e sul ricorso governativo concernente il dibattito pubblico previsto dalla medesima si veda M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni* 2017, p. 872 ss., in part. p. 877 ss.

di interessi e dibattito pubblico” nonché dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76, recante il regolamento attuativo di quest’ultimo articolo<sup>4</sup>.

La rilevanza della decisione commentata consiste nel fatto che in essa la Corte costituzionale per la prima volta si esprime sull’istituto del dibattito pubblico; riguardo al suddetto fenomeno *Nimby* invece la Corte si era già pronunciata, sia pur di sfuggita, nelle sentenze n. 62/2005 e n. 285/2013 dichiaranti l’incostituzionalità delle leggi di alcune Regioni che avevano impedito nei loro territori attività aventi un impatto negativo su di essi<sup>5</sup>: in tali sentenze il giudice costituzionale aveva asserito che la «comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto “*not in my backyard*”), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale»<sup>6</sup>.

## 2. L’attivazione del sindacato di costituzionalità su alcuni disposti della legge pugliese concernenti il dibattito pubblico

Il giudizio di legittimità costituzionale concluso dalla sentenza n. 235/2018 è stato instaurato in via principale, con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>7</sup> depositato in cancelleria il 20 settembre 2017: esso ha impugnato l’art. 7 “Dibattito pubblico per le grandi opere” della l. r. Puglia n. 28/2017 ed in particolare i suoi commi 2, 5 e 12, per contrasto con alcune disposizioni costituzionali e precisamente con gli artt.: 117, secondo comma, lett. m); 117, terzo comma; 118 nonché 97 Cost.

Il ricorso anzitutto impugna il comma 2 dell’art. 7 della legge pugliese, in base al quale il dibattito pubblico «è disposto, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per: a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; b) fatto salvo quanto previsto all’articolo 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale»<sup>8</sup>. Tale disposizione è ritenuta dal ricorrente in contrasto con l’art.

<sup>4</sup> Sulla scarna disciplina del dibattito pubblico contenuta nell’art. 22 d. lgs. n. 50/2016 ved. A. AVERARDI, *L’incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2016, p. 505 ss.; sulla più ampia disciplina di tale istituto dettata dal d.p.c.m. n. 76/2018 cfr. U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) n. 3/2018 e G. MANFREDI, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome Nimby*, in *Urbanistica e appalti* 2018, 5, p. 604 ss.

<sup>5</sup> Per l’esattezza la sent. 29 gennaio 2005, n. 62 ha dichiarato l’incostituzionalità di tre leggi di Sardegna, Basilicata e Calabria che precludevano i rispettivi territori al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altre Regioni, mentre la sent. 2 dicembre 2013, n. 285 ha dichiarato l’incostituzionalità di una legge della Valle d’Aosta che vietava la realizzazione sull’intero territorio regionale di impianti a caldo per lo smaltimento dei rifiuti.

<sup>6</sup> La citazione, identica nelle due sentenze, è tratta dal punto 4 del Considerato in diritto della sent. n. 62/2005 e dal punto 5 del Considerato in diritto della sent. n. 285/2013. Sulla prima sentenza, con specifico riferimento al fenomeno *Nimby*, cfr. G. D’AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni «meno reattive»? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale* (31 marzo 2005), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>7</sup> Pubblicato, come atto di promovimento n. 74, in *Gazzetta Ufficiale, I serie speciale* 15 novembre 2017, n. 46, p. 61 ss.

<sup>8</sup> Si noti la redazione non precisa del comma 2 dell’art. 7: il vocabolo “per” scritto prima della lett. a) viene ripetuto dopo la lett. c). L’art. 9, richiamato dal suddetto comma, riguarda il coordinamento con la legislazione di settore (sulla valutazione d’impatto ambientale e sulla valutazione ambientale strategica).

117, secondo comma, lett. m), Cost. poiché il dibattito pubblico riferito alle grandi opere di competenza statale rientra fra le prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali<sup>9</sup>.

Nel ricorso viene poi impugnato il comma 5 del medesimo art. 7 della legge pugliese, in base a cui il dibattito pubblico «si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata ad esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione; g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi». Secondo il ricorrente tale disposto, in particolare nelle lettere b), c) e soprattutto g), viola l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto non rispetta, per la materia di legislazione concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", i principi fondamentali stabiliti dalla legge n. 239/2004 sul riordino del settore energetico<sup>10</sup>.

Il ricorso infine impugna il comma 12 del suddetto art. 7, il quale stabilisce che al termine del dibattito pubblico «il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito: a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre le modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico». Tale comma 12, che disciplina l'esito del «dibattito pubblico "a regia regionale"», viene ritenuto dal ricorrente in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma, Cost.<sup>11</sup>.

Conclusivamente il ricorso asserisce che le tre disposizioni della legge pugliese impuginate violano, oltre che l'art. 117, secondo comma, lett. m) e terzo comma, Cost. (in tema di competenza legislativa esclusiva e concorrente), anche l'art. 118 Cost. (riguardo alla connessa competenza amministrativa) nonché l'art. 97, primo comma, Cost.: in proposito, il ricorrente sostiene che le suddette disposizioni, introducendo ulteriori oneri procedurali e così determinando tempi ingiustificatamente prolungati, non rispettano il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione<sup>12</sup>.

Il ricorso governativo cita l'art. 22 d. lgs. n. 50/2016 summenzionato, che prevede il dibattito pubblico a livello statale, ma altresì richiama l'art. 24-bis d. lgs. n. 152/2006 (in materia ambientale) introdotto dal d. lgs. n. 104/2017, ove è previsto il diverso istituto dell'inchiesta pubblica<sup>13</sup>: anzi il ricorso sembra confondere i due istituti, in particolare laddove sostiene che l'art. 7, comma 2, della legge pugliese estende la previsione

<sup>9</sup> Il comma impugnato interviene in un ambito, la realizzazione delle opere pubbliche di competenza statale, in cui viene in gioco la disciplina delle «prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali... sussumibili nel paradigma della concertazione» di cui agli artt. 24-bis d. lgs. n. 152/2006 e 22 d. lgs. n. 50/2016: punto 1 del ricorso. Sull'art. 24-bis v. infra, testo relativo a nt. 13.

<sup>10</sup> Il disposto regionale «modifica la disciplina unitaria dell'accesso alle attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale»: punto 2 del ricorso.

<sup>11</sup> Cfr. punto 2 del ricorso, da cui è tratta la citazione e in cui viene menzionata la sent. n. 331/2010.

<sup>12</sup> Ved. punti 3 e 4 del ricorso: nel punto 4 viene richiamata la sent. n. 298/2013.

<sup>13</sup> L'inchiesta pubblica è una forma di svolgimento della consultazione del pubblico che può essere effettuata riguardo all'istanza di valutazione di impatto ambientale: l'art. 24-bis del d. lgs. n. 152/2006 rinvia al precedente art. 24 sulla consultazione pubblica e questo all'art. 23 sul procedimento di VIA. L'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico sono istituti distinti anche se correlati nel senso che il dibattito pubblico può precedere l'inchiesta pubblica, come dimostrano il suddetto art. 23, comma 1, lett. g) (chi presenta l'istanza di VIA trasmette «i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta» in base all'art. 22 del Codice degli appalti) e il summenzionato art. 24-bis, comma 2 («nell'ipotesi in cui non sia stata svolta la procedura di dibattito pubblico» prevista dall'art. 22 del Codice degli appalti «l'autorità competente si esprime...»).

dell'inchiesta pubblica ad opere di spettanza statale, mentre tale art. 7 menziona il dibattito pubblico<sup>14</sup>.

La Regione Puglia si è costituita in giudizio per opporsi alle censure sollevate nel ricorso, affermando che una corretta lettura dell'art. 7 della legge impugnata e di altre disposizioni di quest'ultima (fra cui il comma 6 del medesimo articolo, volto a garantire la compatibilità del dibattito pubblico regionale con la normativa statale) condurrebbe ad escludere la violazione delle competenze dello Stato; inoltre la suddetta Regione asserisce che l'istituto del dibattito pubblico non introdurrebbe ingiustificati oneri procedurali, ma si limiterebbe a promuovere la partecipazione democratica nei processi decisionali regionali; infine la Regione resistente ricorda che in Toscana la l. r. 2 agosto 2013, n. 46 – mai sottoposta al sindacato del giudice costituzionale – disciplina il dibattito pubblico con modalità molto simili a quelle previste dall'impugnata legge pugliese<sup>15</sup>.

In una memoria depositata nell'imminenza della discussione del ricorso, la Regione Puglia ha ribadito che la propria legge non contrasta con i parametri evocati e si è soffermata sulla rilevanza del dibattito pubblico, altresì alla luce degli artt. 123 e 5 Cost.: esso si configura come «uno strumento di democrazia partecipativa per dare voce alle peculiarità territoriali, anche al fine di prevenire i conflitti e convogliare all'interno del circuito democratico i dissensi extraistituzionali che in svariate ipotesi hanno pesantemente interferito con la realizzazione di opere di interesse nazionale»<sup>16</sup>.

### *3. La duplice pronuncia della Corte: una declaratoria di incostituzionalità*

La sent. n. 235/2018 non ha contenuto univoco (non è una sentenza di integrale accoglimento oppure di integrale rigetto), bensì contiene due diverse dichiarazioni: di fondatezza riguardo ai commi 2 e 5 dell'art. 7 della l. r. Puglia n. 28/2017, di infondatezza relativamente al comma 12 del medesimo articolo: esse verranno analizzate distintamente in questo e nel successivo paragrafo del commento, nel quale ci si esprime in senso favorevole alla decisione della Corte sia pure con qualche rilievo critico.

Iniziando dalla prima declaratoria, osserviamo che le argomentazioni a sostegno di essa occupano la quasi totalità della parte motiva della sentenza: la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità del comma 2 dell'art. 7 della legge pugliese «nella parte in cui

---

<sup>14</sup> Cfr. punto 1 del ricorso, penultimo capoverso. Peraltro la parte narrativa della sentenza, riassumendo il ricorso governativo, cita il dibattito pubblico più spesso che l'inchiesta pubblica; il punto 4 del Ritenuto in fatto ricorda che il ricorrente, in una memoria del 18 settembre 2018, ha ribadito la violazione delle competenze statali «resa ancor più evidente dalla... adozione del d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76» regolante le modalità di svolgimento del dibattito pubblico.

<sup>15</sup> Tali considerazioni della Regione resistente sono riportate nel punto 3 del Ritenuto in fatto della sent. n. 235, che riassume i contenuti della memoria da essa presentata il 23 ottobre 2017; in particolare dalla disciplina impugnata emergerebbe che «la Regione Puglia non potrebbe dichiarare di rinunciare all'opera nazionale ma, nei casi in cui sia chiamata ad esprimersi, potrebbe semplicemente esporre la propria posizione, tenendo conto del risultato dell'iniziativa di partecipazione pubblica preventivamente esperita a livello regionale».

<sup>16</sup> I contenuti della memoria presentata dalla Regione Puglia il 18 settembre 2018 sono sintetizzati nel punto 5 del Ritenuto in fatto della sent. n. 235, da cui è tratta la citazione riportata nel testo e quelle seguenti: il dibattito pubblico è espressione del «favor verso istituti di democrazia di cui all'art. 123 Cost.»; «la procedura partecipativa costituirebbe attuazione dell'art. 5 Cost., in quanto tesa a consentire alle specifiche peculiarità territoriali di trovare spazio e riconoscimento in una fase di competenza regionale destinata a confluire nei procedimenti di concertazione previsti dalle leggi nazionali»; il dibattito pubblico si palesa come un «istituto che è frutto della scelta della massima apertura partecipativa in omaggio al principio di amministrazione condivisa».

prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali»<sup>17</sup> – si tratta dunque di una incostituzionalità parziale – e dell'intero comma 5 del medesimo articolo, elencante le tipologie delle opere nazionali alle quali fa riferimento il comma 2. La dichiarazione d'illegittimità costituzionale si basa soltanto su due dei quattro parametri evocati nel ricorso governativo ossia l'art. 118, primo comma, Cost. e l'art. 97, primo comma, Cost., mentre la Corte dichiara assorbita la censura di violazione degli altri due parametri, cioè il secondo comma, lett. m), dell'art. 117 Cost. e il terzo comma del medesimo art. 117 Cost., che risultano quelli su cui invece il ricorrente si era soffermato con maggior ampiezza<sup>18</sup>.

Anche se la dichiarazione di assorbimento riguardo ad un parametro viene effettuata per ragioni di economia processuale (la Corte evita di pronunciarsi su di esso non perché lo ritenga non violato, ma perché la declaratoria di incostituzionalità è avvenuta alla luce di altri parametri), l'assorbimento della censura relativa ai suddetti commi dell'art. 117 Cost. dev'essere, a parere di chi scrive, valutato favorevolmente, poiché questi ultimi sembravano i parametri più deboli in base a cui argomentare l'incostituzionalità dei disposti della legge pugliese impugnati.

Riguardo alla violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., la sentenza in esame afferma che i commi 2 e 5 dell'art. 7 della legge pugliese contrastano con tale disposto costituzionale in quanto si basano sull'erroneo presupposto che la Regione, in riferimento agli atti (ad esempio i pareri) con cui è chiamata ad esprimersi su opere nazionali, possa disciplinare ed indire il dibattito pubblico: invece, siccome tali atti regionali rientrano nel procedimento amministrativo di realizzazione delle suddette opere da parte dello Stato, il dibattito pubblico dev'essere regolato dalla normativa statale<sup>19</sup> ed infatti è menzionato dall'art. 22 d. lgs. n. 50/2016 e disciplinato dal d.p.c.m. n. 76/2018. Tale regolamento attuativo comunque tutela le collettività locali sul cui territorio dovrebbe venir realizzata l'opera, in quanto da un lato stabilisce che il dibattito pubblico possa venire chiesto anche da soggetti rappresentativi di esse<sup>20</sup>, dall'altro lato garantisce che «vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale... possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale» in cui è possibile «convogliare... contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello»<sup>21</sup>.

Questa prima argomentazione della Corte è condivisibile: l'incostituzionalità dei commi 2 e 5 dell'art. 7 della legge pugliese, estendenti il dibattito pubblico regionale alle

---

<sup>17</sup> Ved. punto 8 del Considerato in diritto. A seguito della dichiarazione di incostituzionalità, del comma 2 è caducata nella lett. b) l'espressione «in relazione ad opere nazionali», ma deve ritenersi caducato pure l'inciso, che si legge prima della lett. a), «oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale».

<sup>18</sup> Ved. rispettivamente: punto 8 del Considerato in diritto della sent. n. 235; fine del punto 1, punto 2 e inizi del punto 3 del ricorso.

<sup>19</sup> Il contrasto delle disposizioni regionali impuginate con l'art. 118 Cost. è argomentato nei punti da 3 a 5 del Considerato in diritto: in particolare nel punto 3 la Corte afferma che i pareri regionali «sono destinati a confluire nel procedimento statale di deliberazione dell'opera, e ne sono parte integrante, al contrario, ad esempio, della valutazione di impatto ambientale che è un procedimento autonomo» quindi per essi «non può non tenersi conto della disciplina del dibattito pubblico dettata dal titolare della funzione, ossia lo Stato».

<sup>20</sup> In base all'art. 3, comma 3, d.p.c.m. n. 76/2018 contemplante il dibattito pubblico facoltativo, l'indizione di quest'ultimo può essere chiesta, fra l'altro (lettere b, c, d):

da un Consiglio regionale o dal Consiglio di una Provincia o di una Città metropolitana o di un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento da realizzare;

da uno o più Consigli comunali o di Unioni di Comuni territorialmente interessati, se rappresentativi in totale di almeno 100.000 abitanti;

da almeno 50.000 cittadini aventi l'elettorato attivo nei territori in cui dovrebbe venire effettuato l'intervento.

<sup>21</sup> La citazione è tratta dal punto 4 Considerato in diritto; nel punto 3.2 la Corte illustra dettagliatamente la disciplina contenuta nel regolamento sul dibattito pubblico.

opere nazionali, discende dalla doverosità che il dibattito pubblico su queste ultime sia disciplinato dalla normativa statale; invero, poiché (quasi sempre) un'opera nazionale interessa i territori di più Regioni, deve escludersi che ogni singola Regione possa promuovere il dibattito pubblico sul proprio territorio. Peraltro un modo per "salvare" i disposti impugnati avrebbe forse potuto essere la lettura di essi alla luce di altri commi del medesimo articolo ed in particolare del comma 6 (evocato nella memoria della Regione resistente), il quale stabilisce che per le opere di cui al comma 2 «il dibattito pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga a quanto previsto dalla presente legge»: dunque nella l. r. n. 28/2017, entrata in vigore più di un anno prima che il d.p.c.m. n. 76/2018 divenisse vigente<sup>22</sup>, il legislatore pugliese aveva già inserito un disposto volto in qualche misura a prevenire il contrasto con la futura normativa statale<sup>23</sup>.

Quanto alla violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., la sentenza commentata afferma che i commi 2 e 5 dell'art. 7 della legge pugliese contrastano con il principio di buon andamento dell'amministrazione sancito in tale disposto costituzionale: invero «il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituisce una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi comporta prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali senza che ne sussista alcuna giustificazione»<sup>24</sup>.

Altresì questa seconda argomentazione della Corte è condivisibile: invero lo svolgimento di un doppio dibattito pubblico (regionale e statale), anche se per ipotesi non violasse l'art. 118 Cost., contrasta con l'art. 97, in quanto comporta un ingiustificato appesantimento procedurale; per respingere la violazione di quest'ultimo parametro costituzionale non sembra possa invocarsi il summenzionato comma 6 dell'art. 7 della legge pugliese che prefigura una duplicità di dibattiti pubblici (esso non esclude il dibattito pubblico regionale, ma parla di compatibilità fra quest'ultimo e la normativa statale): la censura riguardante l'art. 97, primo comma, Cost. è dunque decisiva per la ragione ora evidenziata, mentre pare inconferente il richiamo effettuato dalla Corte (nel prendere in considerazione tale censura) al comma 9 dell'art. 7 della legge pugliese, disposto peraltro non impugnato dal ricorrente<sup>25</sup>.

La disamina del contrasto con l'art. 97 Cost. è significativa perché proprio in questa sede il giudice costituzionale si sofferma sull'istituto del dibattito pubblico, definendolo

<sup>22</sup> La l. r. Puglia n. 28/2017 è, per sua esplicita previsione, entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale, avvenuta il 17 luglio 2017; il d.p.c.m. n. 76/2018 è, in base al suo art. 10, comma 3, entrato in vigore decorsi sessanta giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale avvenuta il 25 giugno 2018.

<sup>23</sup> Analogamente al disposto pugliese menzionato nel testo, l'art. 8, comma 6, lett. a), l. r. Toscana n. 46/2013 prevede: per le opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi «il Dibattito pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga agli articoli da 9 a 12» (questi articoli disciplinano lo svolgimento del dibattito pubblico regionale).

<sup>24</sup> Il contrasto delle disposizioni regionali impuginate con l'art. 97 Cost. è argomentato nei punti da 6 a 8 del Considerato in diritto, in particolare la citazione è tratta dal punto 6.2.; già nel punto 6.1. la Corte parla di «ragionevole punto di equilibrio fra le esigenze della partecipazione e quelle dell'efficienza».

<sup>25</sup> Siffatto comma 9, il quale prevede la possibilità di «sospensione dell'adozione o dell'attuazione di atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico», è dalla Corte interpretato nel senso che comporti il «rischio... di bloccare la realizzazione dell'opera per un tempo indefinito» (punto 6.2 del Considerato in diritto): in realtà il disposto sembra da intendersi più correttamente come riferito al dibattito pubblico su opere di rilevanza regionale, per cui la Regione deve astenersi dall'adottare atti che vanificherebbero lo svolgimento di tale dibattito.

Analogamente al suddetto comma 9 dispone, ma con una formulazione più chiara (v. soprattutto l'ultima parte), l'art. 11, comma 2, l. r. Toscana n. 46/2013: l'atto che indice il dibattito pubblico «sospende l'adozione o l'attuazione degli atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del Dibattito Pubblico. La sospensione è limitata agli atti la cui adozione o attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito del Dibattito Pubblico».

«una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente l'opera e i soggetti, pubblici o privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti»; è così possibile instaurare un dialogo che da un lato «faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali» e dall'altro lato «disinneschi il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi interventi che abbia impatto significativo sul territorio»: con quest'ultima frase la Corte evoca, pur non menzionandolo, il fenomeno *Nimby* che aveva richiamato espressamente in altre sentenze (v. par. 1) e che avrebbe potuto citare altresì in quella in esame<sup>26</sup>.

Riguardo al brano sopra considerato della sentenza n. 235/2018, merita per inciso rilevare che la Corte in esso ravvisa un'affinità fra il dibattito pubblico e l'inchiesta pubblica, in quanto li accomuna nella categoria degli strumenti attraverso cui si attua la partecipazione popolare all'attività amministrativa; però il giudice costituzionale non compie l'errore, contenuto invece nel ricorso governativo, di confondere i due istituti<sup>27</sup>.

#### 4. (Segue): e una dichiarazione di infondatezza

Passando alla seconda delle due declaratorie contenute nella sent. n. 235/2018 ossia la dichiarazione di infondatezza del comma 12 dell'art. 7 della l. r. Puglia n. 28/2017, comma disciplinante le opzioni che al termine del dibattito pubblico si presentano al responsabile dell'opera su cui esso si è svolto<sup>28</sup>, possiamo osservare che l'argomentazione a sostegno della suddetta declaratoria è racchiusa in una parte assai esigua della sentenza in esame.

Della disposizione impugnata, che secondo il ricorso governativo produrrebbe un'indebita influenza sul dibattito pubblico nazionale, la Corte ha escluso l'incostituzionalità in quanto l'ha correttamente riferita al dibattito pubblico regionale: il comma oggetto di censura va collegato «alle ipotesi in cui si tratti di un'opera pubblica regionale e non quando la Regione sia chiamata ad esprimersi all'interno di un dibattito pubblico avente ad oggetto un'opera della cui realizzazione essa non sia titolare»; la declaratoria di infondatezza si basa dunque sulla «erroneità del presupposto interpretativo» assunto dal ricorrente<sup>29</sup>.

L'argomentazione del giudice costituzionale, anche se molto stringata, è senz'altro da condividere: invero, dichiarata l'incostituzionalità del comma 2 dell'art. 7 della legge pugliese nella parte in cui riferisce il dibattito pubblico regionale alle opere nazionali e del comma 5 elencante queste ultime, deve concludersi che il dibattito pubblico previsto dalla legge pugliese riguarda solo le opere di rilevanza regionale e ad esso correttamente si applica la disciplina contenuta nel comma 12; per inciso, merita osservare che i risultati del dibattito pubblico non vincolano il responsabile della realizzazione dell'opera ad agire di conseguenza, bensì quest'ultimo può scegliere tra varie opzioni<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Tutte le citazioni sono tratte dal punto 6.1 del Considerato in diritto, che riporta anche il brano del parere del Consiglio di Stato n. 855/2016 (sullo schema di decreto legislativo recante il codice degli appalti) ove il dibattito pubblico è definito «strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto».

<sup>27</sup> Anteriormente alla prima citazione del testo relativo alla nt. prec. si leggono le parole: il dibattito pubblico «configura, analogamente all'inchiesta pubblica prevista dall'art. 24-*bis*» del d. lgs. n. 152/2006 (la citazione prosegue: «una fondamentale tappa...»); circa l'errore contenuto nel ricorso v. testo relativo a nt. 14.

<sup>28</sup> Pressoché uguale al testo dell'art. 7, comma 12, della legge pugliese è il testo dell'art. 12, comma 3, l. r. Toscana n. 46/2013.

<sup>29</sup> La prima citazione è tratta dal punto 7 del Considerato in diritto, la seconda dal punto 8 del medesimo.

Contenendo una declaratoria di infondatezza e una dichiarazione di incostituzionalità di soli due disposti (di cui uno colpito da incostituzionalità parziale), la sent. n. 235/2018 sembra non incidere molto sulla legge impugnata: in realtà la suddetta sentenza assume un significato più ampio perché, nel colpire le previsioni estendenti il dibattito pubblico regionale alle opere nazionali, la Corte esclude in linea generale – cioè riferimento a tutte le Regioni – che il legislatore regionale possa interferire nello svolgimento del dibattito pubblico statale.

##### 5. Rilievi conclusivi sulla sentenza commentata

Sulla sent. n. 235/2018 possono svolgersi conclusivamente alcuni rilievi di carattere sostanziale, mentre si tralasciano considerazioni su profili formali, tra cui il notevole lasso di tempo intercorso tra la data della decisione del ricorso (avvenuta lo stesso giorno dell'udienza pubblica) e la data del deposito della sentenza<sup>31</sup>.

Nella decisione in esame è significativo il fatto che la Corte costituzionale si pronuncia per la prima volta sull'istituto del dibattito pubblico, sottolineandone l'importanza, in quanto lo definisce «prezioso strumento della democrazia partecipativa», ma anche tenendo ben distinti i due «diversi piani... statale e regionale... su cui lo stesso deve svolgersi»<sup>32</sup>: il dibattito pubblico va disciplinato dalla normativa statale sulle opere di rilevanza nazionale, dalla legge regionale sulle opere che interessano la singola Regione; la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni legislative pugliesi volte ad estendere la disciplina regionale del dibattito pubblico alle opere nazionali costituisce un monito per altre Regioni che in futuro, legiferando su tale istituto, volessero approvare disposizioni simili a quelle dichiarate incostituzionali dalla sent. n. 235/2018.

Merita però sottolineare che il giudice costituzionale non ha fatto neanche un cenno al ruolo anticipatorio giocato dalla legislazione regionale rispetto alla disciplina statale del suddetto istituto: invero la l. r. Puglia n. 28/2017 impugnata, pur essendo posteriore al Codice degli appalti del 2016 che ha previsto per la prima volta a livello statale il dibattito pubblico, è anteriore al d.p.c.m. n. 76/2018 recante il regolamento attuativo di tale istituto; ma soprattutto il suddetto ruolo anticipatorio è stato svolto dalla Regione Toscana che, come si è già ricordato nel paragrafo iniziale, ha disciplinato per la prima volta in Italia il dibattito pubblico in due leggi, una del 2007 e l'altra (quella vigente) del 2013.

L'omessa menzione della legge toscana da parte della Corte – tanto più che siffatta legge era stata evocata nella memoria difensiva della Regione resistente – non sembra affatto casuale: invero riguardo al dibattito pubblico la l. r. Tosc. n. 46/2013 contiene due disposizioni, ancora vigenti, ossia i commi 1 e 5 dell'art. 8, che risultano quasi uguali ai commi 2 e 5 dell'art. 7 della legge della Puglia dichiarati costituzionalmente illegittimi<sup>33</sup>: a seguito di tale declaratoria emerge dunque una differenziazione tra i disposti pugliesi,

<sup>30</sup> La disciplina contenuta nel comma 12 dell'art. 7 della legge pugliese sull'esito del dibattito pubblico regionale è simile a quella dettata dall'art. 7, comma 1, lett. d), del d.p.c.m. n. 76/2018 sull'esito del dibattito pubblico statale: il dossier conclusivo redatto dal responsabile dell'opera «evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte».

<sup>31</sup> Rispettivamente 9 ottobre e 14 dicembre 2018, date intervallate da oltre due mesi: ciò contrasta con l'art. 26, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87 (riferito ai giudizi in via incidentale, ma a cui rinvia l'art. 34, comma 2, della medesima, concernente i giudizi in via principale), il quale prevede che le «sentenze devono essere depositate in cancelleria nel termine di venti giorni dalla decisione»; peraltro siffatto termine è da ritenersi ordinario come afferma A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 137 Cost.* (prima e seconda parte), in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca – *Garanzie costituzionali (Art. 134-139)*, Zanichelli ed. - Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna - Roma, 1981, p. 285: la sentenza «viene... depositata in cancelleria... di regola entro venti giorni dalla deliberazione».

<sup>32</sup> Citazioni tratte dal punto 6. 1 del Considerato in diritto.

caducati dalla Corte, e quelli toscani pressoché identici, i quali invece rimangono in vigore, e quindi sembra configurarsi una violazione dell'art. 3 Cost.<sup>34</sup>.

Siffatta differenziazione non è imputabile ad uno scorretto giudizio della Corte costituzionale (ciò si avrebbe se fossero stati impugnati sia i disposti della legge pugliese sia quelli della legge toscana e la Corte avesse dichiarato incostituzionali i primi e non contrastanti con la Costituzione i secondi), ma dipende semplicemente dal fatto che la l. r. Tosc. n. 46/2013 non è stata sottoposta al sindacato di costituzionalità; forse l'impugnazione da parte governativa non aveva avuto luogo perché nel 2013 non era ancora stata adottata la normativa statale sul dibattito pubblico, eppure è da ritenersi che, come il legislatore pugliese non doveva – secondo quanto deciso dalla sentenza in commento – estendere il dibattito pubblico regionale alle opere nazionali, così anche quello toscano non avrebbe dovuto prevedere simile estensione.

Per instaurare il sindacato di costituzionalità sui commi 1 e 5 dell'art. 8 della legge toscana, data l'impossibilità di seguire il procedimento in via principale in quanto è ormai – ampiamente – scaduto il termine perentorio di impugnazione sancito dall'art. 127 Cost. (sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale), risulterebbe attivabile solo il procedimento in via incidentale; tuttavia sembra assai improbabile il verificarsi delle condizioni che permettano a qualche giudice di sollevare una questione di costituzionalità sui commi summenzionati<sup>35</sup>, per cui rimarrebbe solo l'ipotesi<sup>36</sup> di autorimessione della suddetta questione da parte della Corte costituzionale, in tal modo operante come giudice

<sup>33</sup> Si riportano i disposti della l. r. Toscana n. 46/2013 menzionati nel testo per facilitare il confronto (anche attraverso l'uso del corsivo) con quelli della l. r. Puglia n. 28/2017 dichiarati incostituzionali:

*comma 1 dell'art. 8 della legge toscana*: «Sono oggetto di Dibattito Pubblico: a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000; b) fatto salvo quanto previsto nell'articolo 23, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000» (l'art. 23 menzionato prevede il coordinamento con la legislazione regionale in materia di governo del territorio): tale disposto è simile al *comma 2 dell'art. 7 della legge pugliese* – riportato nel par. 2, prima della nt. 8 – in particolare la lettera b) seconda parte è identica nei due disposti confrontati;

*comma 5 dell'art. 8 della legge toscana*: «Il Dibattito Pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione»: tale disposto è uguale al *comma 5 dell'art. 7 della legge pugliese* – riportato nel par. 2, prima della nt. 10 – salvo che quest'ultimo contiene un'ulteriore lett. g) menzionante le trivellazioni. Uno dei pochi dibattiti pubblici finora svolti in Toscana è stato quello, indetto nel settembre 2015, su un progetto di riqualificazione del porto di Livorno (cfr. il sito [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it) sub "Autorità per la partecipazione" e poi "Dibattito pubblico regionale"): tale dibattito pubblico regionale ha avuto un oggetto rientrante proprio nelle opere elencate dalla lett. d) dell'art. 8, comma 5, legge toscana, ma deve notarsi che esso è stato instaurato prima dell'entrata in vigore del Codice degli appalti (menzionante il dibattito pubblico statale) ed è stato proposto dall'Autorità portuale livornese (ente assoggettato alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture).

<sup>34</sup> Sul punto M. TROISI, *La legge pugliese...*, cit., pp. 880-881 da cui sono rispettivamente tratte le due citazioni seguenti: riferendosi al dibattito pubblico disciplinato dalla legge toscana, l'autore sottolinea che «tanto le definizioni, quanto i campi di applicazione di tale strumento di partecipazione sono normati in maniera praticamente identica» alla legge pugliese; la scelta governativa di impugnare quest'ultima «da un lato lascia perplessi per la diversità di atteggiamento nei confronti dell'omologa legge toscana, dall'altro lato parrebbe inserirsi in una tesi definita "sovranista" dalla dottrina» secondo cui le amministrazioni statali, soprattutto in materia di idrocarburi, tendono ad estromettere le Regioni.

<sup>35</sup> A tal fine bisognerebbe che riguardo a qualche dibattito pubblico svoltosi sulla base dei disposti della legge toscana fosse instaurato un processo (presumibilmente amministrativo) e nel corso di esso il giudice elevasse una questione di costituzionalità davanti alla Corte, ma finora ciò non è avvenuto.

<sup>36</sup> Non sarebbe invece ipotizzabile la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale poiché essa è stata utilizzata nel giudizio in via principale «solamente allo scopo di dichiarare l'incostituzionalità di altra legge della stessa Regione e non di leggi, di analogo o identico contenuto, di altre Regioni»: E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 188; invece nel caso in esame si tratta di disposizioni quasi uguali, ma contenute in leggi di Regioni diverse (Puglia e Toscana).

a quo<sup>37</sup>. Nel caso deciso con la sentenza in commento il giudice delle leggi però non ha seguito questa via<sup>38</sup>, mentre sarebbe stato preferibile che egli, durante il giudizio di costituzionalità sui disposti pugliesi impugnati dal ricorso governativo, avesse sollevato davanti a sé la questione di legittimità costituzionale sui suddetti disposti della legge toscana e avesse dichiarato l'incostituzionalità di questi oltre che di quelli (invero gli uni e gli altri estendono il dibattito pubblico regionale alle opere nazionali): così la Corte costituzionale avrebbe evitato il determinarsi di una criticabile differenziazione tra i disposti della legge pugliese, giudicati costituzionalmente illegittimi, e quelli quasi uguali della legge toscana, tuttora vigenti.

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Genova

---

<sup>37</sup> L'ammissibilità che la Corte costituzionale si configuri come giudice *a quo* è stata sostenuta da tempo in tutti i giudizi di sua competenza, anche se nei giudizi di costituzionalità in via principale (come quello al cui termine è stata emessa la sent. n. 235/2018) l'autorimessione contrasta con la perentorietà del termine di impugnazione sancito dall'art. 127 Cost.; inoltre deve sottolinearsi che, qualora in un giudizio di legittimità costituzionale (instaurato in via di azione o di eccezione) il giudice costituzionale agisca come giudice *a quo*, la valutazione della rilevanza concerne non la necessità che la legge da esso impugnata sia applicata nel giudizio in corso dinanzi al medesimo, ma la necessità di evitare che quella legge sia sottratta, ovvero difficilmente sottoposta, al sindacato di costituzionalità cioè che emerga una zona franca, ovvero una zona d'ombra, rispetto a quest'ultimo. Sulla figura della Corte giudice *a quo* v. ad es. B. CARAVITA, *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale)*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 291 ss. e da ultimo F. MARONE, *Sindacato della Corte costituzionale in materia elettorale e coerenza processuale: la strada non coltivata dell'autorimessione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) n. 1/2018, p. 1 ss., in part. pp. 5-6 e 9-11 e ivi cenni bibliografici sulla tematica delle zone franche e zone d'ombra rispetto al sindacato di costituzionalità (gli autori citati però fanno riferimento soprattutto ai giudizi di legittimità costituzionale in via d'eccezione).

<sup>38</sup> Eppure si sarebbe trattato di un'autorimessione non problematica poiché riferita a due disposti di una sola legge regionale; invece l'autorimessione sarebbe stata problematica se sul dibattito pubblico avessero legiferato numerose – in ipotesi, tutte le venti – Regioni e quindi la Corte si fosse trovata a sollevare davanti a sé la questione di costituzionalità dei disposti di molte – in ipotesi, diciannove poiché quella pugliese era già sottoposta al suo giudizio – leggi regionali.