

SEMINARI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO COMPARATO

a cura di Sabino Cassese

La partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche

Programma

Ringrazio Stefano Battini, Francesca Bignami, Lorenzo Casini, René Hostiou, Marco Macchia e Manuela Veronelli per l'aiuto che mi hanno dato nella raccolta dei casi giurisprudenziali.

Indice

1. Scopo
2. Oggetto
3. Metodo
4. Problemi
5. Materiali

1. Scopo

Scopo dei seminari è di analizzare comparativamente, partendo da decisioni giudiziarie e da norme, gli ordinamenti amministrativi di Regno Unito, Francia, Stati Uniti d'America, Unione Europea e di alcune istituzioni globali.

Si procederà, quindi, all'esame sia di ordini giuridici nazionali, sia di ordini giuridici sopranazionali e globali, cercando di mettere in luce somiglianze e differenze di disciplina e di contesto.

Alla base di questa scelta vi sono alcune opzioni metodologiche, che è bene chiarire subito:

- la comparazione giuridica gioca un ruolo “eversivo” rispetto alla tradizionale metodologia giuridica, in quanto assume le relatività dei sistemi giuridici e decostruisce il mito delle risposte esatte;
- la morfologia di base dei processi di decisione non muta con il mutare del livello di decisione, dal nazionale, all'europeo, al globale.

2. Oggetto

Per analizzare comparativamente i diversi ordinamenti si sono prescelte le procedure amministrative e, in particolare, quelle che si concludono con decisioni di carattere generale (standard ambientali, piani urbanistici) – dette “rule making” o “delegated legislation” nei Paesi anglosassoni - alla cui preparazione concorrono i privati (quindi, con partecipazione degli interessati). E' escluso l'esame di procedimenti amministrativi con partecipazione di singoli privati, che si concludono con decisioni individuali (procedimenti di concessione, di irrogazione di sanzioni, di espropriazione).

In questa scelta vi sono alcune premesse. La prima è che la partecipazione dei cittadini diviene sempre più importante, a misura che ci si rende conto dei limiti della democrazia.

Donde le proposte e gli esperimenti di “democrazia deliberativa”, meglio definita “dibattimentale”, per assicurare una voce ai cittadini nella formulazione delle scelte politico-amministrative.

La seconda è che il diritto europeo e quello globale si sono impossessati della disciplina dei rapporti con i cittadini in alcune materie, sia per stabilire relazioni dirette, sia per regolare direttamente le relazioni Stati-cittadini, così interferendo nella precedente esclusività statale della loro disciplina.

Peraltro, la partecipazione in alcuni casi, che saranno esaminati, va oltre il rapporto Stato-cittadini, perché si allarga in senso orizzontale: viene consentita la partecipazione a procedimenti nazionali anche a persone o società che appartengono a nazionalità differenti da quella dove la partecipazione è assicurata.

3. Metodo

I seminari saranno così articolati:

- a. prima si esaminerà ciascun caso o decisione, alla luce delle norme che lo regolano;
- b. poi si esaminerà il contesto giuridico, nazionale, o sopranazionale, o globale;
- c. infine, si procederà alla comparazione tra discipline nazionali, sopranazionale e globale.

I seminari mirano a rispondere a due ordini diversi di problemi:

- quando una procedura può dirsi giusta? Questa domanda rientra nell’ambito dell’analisi tradizionale del “due process of law”;
- a quale equilibrio politico corrisponde l’assetto procedurale prescelto? Questa domanda rientra nell’analisi economica e politica del diritto, per cui le norme sulle procedure sono anche esse norme politiche, e vanno valutate e misurate secondo criteri politici e di efficienza.

L’esame del materiale sarà fatto non solo per affrontare tali questioni specifiche, ma anche per rispondere a interrogativi più generali, relativi ai diversi ordinamenti oggetto di comparazione, come:

- quali sono i modi di scrittura delle norme?
- quali sono i metodi di ragionamento dei giudici?
- qual è lo stile delle sentenze?
- quale uso fanno i giudici delle leggi e quando fanno ricorso ai precedenti?

4. Problemi

Il seminario muove da una constatazione: nella dimensione politica, la democrazia consiste non in una partecipazione popolare alle decisioni, ma in una oligarchia corretta da periodici controlli delle persone che prendono le decisioni (salvo i referendum); si può supplire a questa carenza di democrazia politica effettiva mediante la partecipazione dei cittadini alle decisioni secondarie (o amministrative)? C'è spazio per una democrazia amministrativa, ritenuta da alcuni un ossimoro?

I casi che saranno esaminati presentano alcuni problemi comuni:

- indipendenza dell'organo che svolge la consultazione;
- quando sorge un dovere di consultare (principio generale o specifica disposizione normativa);
- settori o campi nei quali è ammessa la partecipazione (ambito oggettivo);
- forme (assembleari o giudiziarie) della partecipazione;
- soggetti che sono ammessi a partecipare (ambito soggettivo);
- diritti delle parti; contraddittorio;
- effetti della partecipazione (la partecipazione alla istruzione si estende fino alla partecipazione alla decisione? Obbligo dell'autorità procedente di tener conto delle osservazioni)
- contesto democratico della società.

5. Materiali

Francia

Giurisprudenza

- Conseil d'Etat, 14 juin 2002, n. 215214, Association pour garantir l'intégrité rurale restante
- Conseil d'Etat, 5 avril 2004, n. 254775, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, Union française contre les nuisances des aéronefs, in « AJDA », 8 novembre 2004, n. 38, con nota di B. Delaunay, p. 2100-2104
- Conseil d'Etat, 28 décembre 2005, n. 267287, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes
- Conseil d'Etat, 28 décembre 2005, n. 270801, Association Aquitaine alternatives et autres
- Conseil d'Etat, 28 décembre 2005, n. 277128, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, in« AJDA », 18 septembre 2006, con nota di B. Delaunay, p. 1664-1671

Legislazione

- Code de l'environnement, artt. L121-123
- Code de l'urbanisme, art. L300
- Ministère de l'écologie et du développement durable, décret 22 octobre 2002, n. 2002-1275 relatif a l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public

Dottrina

- R. Hostiou-J.-C. Hélin, *Droit des enquêtes publiques*, Paris, Le Moniteur, 1993, pp. 47-67, 195-250, 335-373 (vi sono riprodotte in appendice le leggi principali fino al 1993)
- B. Delaunay, *La réforme de la procédure du débat public entre en vigueur*, in « AJDA », 16 décembre 2002, pp. 1447-1450
- E. Le Cornec, *La participation du public*, in « RFDA », n. 4, juillet-août 2006, pp. 770-774
- Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome 2, *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 2002, pp. 311-315
- A. van Lang, *Droit de l'environnement*, Paris, Puf, 2002, pp. 202-209
- J. Rivero-J. Waline, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 20° ed., 2004, pp. 344-350
- R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Paris, Montchrestien, 15° ed., 2001, pp. 1105-1128 e Tome 2, Paris, Montchrestien, 7° ed., 1987, pp. 634-649

Regno Unito

Giurisprudenza

- Queen's Bench Division, *Lee and Others v Department of Education and Science*, 16 September 1967, 66 LGR 211
- Queens's Bench Division, *Agricultural, Horticultural and Forestry Industry Training Board v Aylesbury Mushrooms Ltd.*, 22 October 1971, [1972] 1 All ER 280
- Court of Appeal, Civil Division, *R. v Liverpool Corporation, ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators Association*, 14 February 1972, [1972] 2 QB 299
- Chancery Division, *Bates v Lord Hailsham of St Marylebone and others*, 20 July 1972, [1972] 3 All ER 1019
- Chancery Division, *Coney v Choyce and others*, 31 July 1974, [1975] 1 All ER 979

- House of Lords, *Bushell and another v Secretary of State for Environment*, 7 February 1980, [1981] AC 75
- Queen's Bench Division, *R v Secretary of State for Social Services*, 21 May 1985, [1986] 1 All ER 164
- Divisional Court, *Regina v Secretary of State for Health*, 21 December 1990, [1992] QB 353
- Queen's Bench Division, *R v Birmingham City Council*, 22 January 1993, 91 LGR 532

Dottrina

- J. F. Garner, *Consultation in Subordinate Legislation*, in *Public Law*, 1964, p. 105 ss.
- A. D. Jergesen, *The Legal Requirements of Consultation*, in *Public Law*, 1978, p. 290 ss.
- T. Prosser, *Democratisation, Accountability and Institutional Design: Reflections on Public Law*, in P. McAuslan-J. F. McEldowney (eds.), *Law, Legitimacy and the Constitution*, London, Sweet & Maxwell, 1985, pp. 170-190
- J. A. Logie, *Promoting Participation through the Courts: Enforcing Consultation Procedure*, in *New Law Journal*, 15 August 1986, vol. 136, no. 6267, pp. 768-773
- A. Police, *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1991, n. 4, parte III, p. 661 ss.
- *Making the Law*, The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process, November 1992
- G. Richardson, *The Legal Regulation of Process*, in G. Richardson-H. Genn, *Administrative Law and Government Action*, Oxford, Clarendon Press, 1994
- G. Hart, *The Value of the Inquiries System*, in *Journal of Planning & Environment Law*, London, Sweet and Maxwell, 1997, p. 8 ss.

- F. Fracchia, *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Diritto e società*, 1997, n. 2, p. 189-215
- T. St J. N. Bates, *The Future of Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Some Judicial Perspectives*, in *Statute Law Review*, 1998, 19 (155)
- J. A. G. Griffith-H. Street, *Principles of Administrative Law*, III ed., 1963, London, Pitman & Sons, pp. 121-143
- P. P. Craig, *Administrative Law*, III ed., London, Sweet & Maxwell, 1994, pp. 36-37, 160-178, 243-277
- C. Harlow-R. Rawlings, *Law and Administration*, London, Butterworths, 1997, pp.199-206, 391-399, 495-529
- P. P. Craig, *Administrative Law*, IV ed., London, Sweet & Maxwell, 1999, pp.271-286
- S. J. Cann, *Administrative Law*, III ed., 2002, London, Sage Publications, pp. 238-283
- A. W. Bradley-K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, XIII ed., London, Longman, 2003, pp. 666-685

Stati Uniti d'America

Giurisprudenza

- U.S. Supreme Court, *FPC v. Texaco Inc.*, April 20, 1964, 377 U.S. 33
- U.S. Supreme Court, *United States v. Florida East Coast Railway*, January 22, 1973, 410 US 224 (1973)
- U.S. Court of Appeals, Second Circuit, *United States of America v. Nova Scotia Food Products Corp.*, December 15, 1977, 568 F.2d 240
- U.S. Supreme Court, *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council*, April 3, 1978, 435 US 519 (1978)

- U.S. Supreme Court, *Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States Inc. et al. v. State Farm Mutual Automobile Insurance Company et al.*, June 24, 1983, 463 US 29

Legislazione

- Federal Administrative Procedure Act (APA), § 553, 556 e 557
- The National Environmental Policy Act of 1969

Dottrina

- S. W. Shulman, *The Internet Still Might (but Probably Won't) Change Everything: Stakeholder Views on the Future of Electronic Rulemaking*, University of Pittsburgh, Rulemaking workshop 2.0, June 2-4, 2004
- M.-F. Cuéllar, *Rethinking Regulatory Democracy*, in *Administrative Law Review*, vol. 57, 2005, p. 411
- D. Schlosberg-S. Zavestoski-S. W. Shulman, *To submit a Form or Not to Submit a Form, That is the (Real) Question': Deliberation and Mass Participation in U.S. Regulatory Rulemaking*, source: http://erulemaking.ucsur.pitt.edu/papers/SDEST_stanford_precon.pdf
- S. W. Shulman-E. Hovy-J. Callan-S. Zavestoski, *Language Processing Technologies for Electronic Rulemaking: A Project Highlight*, in dg.o 2005 pre-conference version
- S. W. Shulman-M. C. Shelley, *Give the People What They Want: Research Notes from the Hunt for better Electronic Rulemaking*, in dg.o 2005 pre-conference version
- S. G. Breyer, R. B. Stewart, C. R. Sunstein, A. Vermeule, *Administrative Law and Regulatory Policy*, New York, Aspen, VI. ed., 2006, p.488-574 (a p. 945 ss sono riprodotte le norme principali dell'APA)

Unione Europea

Giurisprudenza

- Tribunale di prima istanza, I Sezione, causa T-178/05, 23 novembre 2005
- Corte di giustizia, causa C-216/05, Conclusioni dell'Avvocato Generale Christine Stix-Hackl 22 giugno 2006

Legislazione

- Direttiva 13 ottobre 2003 n. 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio
- Communication from the Commission "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for a consultation of interested parties by the Commission", Brussels, 11.12.2002 COM (2002) 704 final

International Finance Corporation

« Giurisprudenza »

- Alain Duhangan Hydroelectric Project, Manali, Kullu District, Himachal Pradesh, *Report of the Public Hearings*, 20-21 May 2004
- Compliance Advisor Ombudsman-CAO, *Assessment Report, Allain Duhangan Hydropower Project Himachal Pradesh, India*, March 23, 2005
- CAO, *Progress Report, Allain Duhangan Hydropower Project Himachal Pradesh, India*, August 28, 2006

« Legislazione »

- *International Finance Corporation's Policy on Disclosure of Information*, April 30, 2006
- *International Finance Corporation's Policy on Social & Environmental Sustainability*, April 30, 2006
- *Procedure for Environmental and Social Review of Projects*, December 1998
- *Doing Better Business Through Effective Public Consultation and Disclosure. A good Practice Manual*, October 1998
- CAO, *Operational Guidelines*

