



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI DOTTORATO
IN SCIENZE SOCIALI
Curriculum di SCIENZE POLITICHE
XXXI CICLO

Tesi di dottorato
*Democrazia partecipativa e democrazia
deliberativa, in particolare
l'istituto del dibattito pubblico*

Relatore:
Chiar.ma Prof.ssa Patrizia Vipiana

Candidato:
Dott. Matteo Timo

Ringrazio la Prof.ssa Patrizia Vipiana

Ai miei genitori

INDICE-SOMMARIO

Introduzione

| | pag. |
|---|------|
| 1. L'oggetto della ricerca..... | 1 |
| 2. (Segue): in particolare, il ruolo delle pratiche partecipative . | 8 |
| 3. Il programma della ricerca..... | 15 |

Capitolo I

Concetti e modelli di democrazia: tra rappresentanza e partecipazione

| | pag. |
|--|------|
| 1. Premessa: cos'è la democrazia? | 19 |
| 2. Le classificazioni | 34 |
| 3. Concetti giuridici affini o contrari | 39 |
| 4. L'impossibilità d'impiegare il concetto di democrazia proprio del mondo antico..... | 45 |
| 5. Le democrazie dei moderni | 53 |
| 5.1. La democrazia rappresentativa | 59 |
| 5.2. La democrazia diretta | 66 |
| 6. Cenni alle più recenti forme di democrazia: partecipativa e deliberativa..... | 72 |
| 7. La crisi del modello rappresentativo | 79 |
| 8. I limiti dei sistemi democratici | 84 |
| 9. Democrazia e tecnocrazia: la soluzione partecipativa..... | 90 |

Capitolo II

Democrazia amministrativa, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa

| | pag. |
|--|------|
| 1. Le nuove forme di democrazia | 97 |
| 2. Nozioni di partecipazione | 101 |
| 3. La partecipazione amministrativa procedimentale | 110 |
| 3.1. (Segue) Cenni alle modalità, ai limiti e agli effetti della partecipazione procedimentale | 118 |
| 3.2. Considerazioni sull'ampliamento della partecipazione all'azione amministrativa: verso una forma di democrazia amministrativa? | 125 |
| 4. I caratteri della democrazia partecipativa | 136 |
| 5. (Segue) La <i>ratio</i> e la definizione dell'istituto | 139 |
| 6. La teoria della democrazia partecipativa e i suoi fondamenti giuridici | 145 |
| 7. La democrazia deliberativa e i tratti distintivi rispetto a quella partecipativa | 152 |
| 8. Democrazia e concetti deliberativi | 160 |

Capitolo III

Il dibattito pubblico

in prospettiva della disciplina italiana dei contratti pubblici

| | pag. |
|---|------|
| 1. Introduzione alla tematica nell'ottica del diritto comparato.. | 169 |
| 2. Cenni al modello partecipativo francese | 176 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3. | Il <i>débat public</i> | 181 |
| 4. | Il procedimento del <i>débat public</i> | 188 |
| 5. | L'esperienza italiana: tra interventismo regionale e tardività statale | 197 |
| 6. | Il dibattito pubblico nella legge regionale Toscana sulla partecipazione | 207 |
| 7. | (Segue) Il procedimento del dibattito pubblico regionale | 212 |
| 8. | La previsione del dibattito pubblico nella normativa statale nell'ambito della realizzazione delle opere pubbliche | 215 |
| 9. | La democrazia partecipativa nella sistematica del codice dei contratti pubblici: l'art. 22 | 222 |
| 10. | Il D.P.C.M. attuativo del dibattito pubblico | 229 |
| 10.1. | Ambito oggettivo di applicazione | 232 |
| 10.2. | Gli attori del dibattito pubblico | 239 |
| 10.3. | La Commissione nazionale per il dibattito pubblico..... | 244 |
| 10.4. | Il procedimento..... | 250 |
| 10.5. | Gli effetti in capo all'amministrazione precedente | 253 |

Considerazioni conclusive

| | |
|-------|------|
| | pag. |
| | 257 |

Indice degli autori e delle opere citati

| | |
|-------|------|
| | pag. |
| | 265 |

Introduzione

SOMMARIO: 1. L'oggetto della ricerca; - 2. (Segue): in particolare, il ruolo delle pratiche partecipative; - 3. Il programma della ricerca.

1. *L'oggetto della ricerca*

L'oggetto della presente ricerca, conclusiva del percorso triennale di dottorato in Scienze Sociali – Curriculum di Scienze politiche, consiste nello studio delle tematiche connesse a taluni degli istituti alternativi alla tradizionale democrazia rappresentativa: nello specifico, lo studio riguarda l'istituto del “dibattito pubblico” – recentemente annoverato tra i meccanismi di trasparenza e di partecipazione in materia di contratti pubblici ad opera del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50¹ –, tanto alla luce della sua collazione entro la più ampia teoria della democrazia, quanto in virtù di un analitico esame della disciplina di diritto positivo.

Il dibattito pubblico, nel prosieguo considerato principalmente nel contesto normativo italiano, rappresenta un rilevante strumento di sondaggio della bontà delle pratiche partecipative e deliberative di democrazia, quantomeno sulla scorta di tre argomenti: in primo luogo, esso – a quanto costa – costituisce l'unico strumento di democrazia partecipativa regolato dalla legge dello Stato; in secondo luogo, esso è meccanismo alquanto recente, dal momento che la sua previsione

¹ In merito al decreto legislativo n. 50 del 2016, recante il c.d. “Nuovo codice dei contratti pubblici”, in sostituzione del previgente D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, si fa rinvio all'ampia dottrina che sarà richiamata nel prosieguo, ma è sin da ora possibile menzionare G. RANDO, *Commento all'articolo 22*, in G.F. Ferrari - G. Morbidelli, *Codice dei contratti pubblici. Il D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, Piacenza, 2017, pp. 156 ss.

legislativa risale al 2016, ma è stato oggetto di novella nel 2017² e la conseguente normativa regolamentare è entrata in vigore nel mese di agosto 2018; in terzo luogo ed infine, benché l'interesse effettivo del legislatore statale sia ascrivibile alla sola codificazione del 2017, rimane impregiudicata la circostanza per cui il dibattito pubblico "statale" s'innesti su una fitta rete di esperienze regionali e internazionali.

In linea di primissima approssimazione, anche lo strumento cui si è fatto cenno è destinatario delle classificazioni dottrinali elaborate in riferimento alla democrazia partecipativa³.

È, dunque, possibile precisare – rinviando alla trattazione di cui alle pagine successive per più coerenti precisazioni – che la democrazia "partecipativa", o "partecipatoria"⁴, suole essere frazionata in due sottocategorie generali, quella delle esperienze di carattere normativo e quelle di natura amministrativa: ne consegue che il dibattito pubblico inerisce propriamente agli strumenti di tipo amministrativo, consentendo un'apertura del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche di rilevanza sociale; apertura ulteriore e diversa rispetto a quella ordinariamente garantita dalla partecipazione procedimentale.

In questa sede introduttiva è possibile svolgere talune considerazioni sull'interesse dottrinale e legislativo per gli istituti *lato sensu* partecipativi e, fra questi, per quelli prettamente di democrazia

² Il Codice del 2016, a solo un anno della sua emanazione, è stato interessato da un esteso e incisivo *restyling* ad opera del D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

³ Sul concetto e sulla definizione di democrazia partecipativa ci si soffermerà diffusamente nel capitolo secondo di questo volume; in questa sede è sufficiente chiarire come questa forma di democrazia costituisca – come ha avuto modo di precisare l'illustre dottrina che più profondamente si è soffermata su questa materia (ci si riferisce in particolare agli studi di Umberto Allegretti) – un articolato *corpus* di teorie ed esperienze, una «famiglia di pratiche» (U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in www.rivistaaic.it, 2011, p. 2), che supera la tradizionale partecipazione.

⁴ La democrazia partecipativa è così stata definita da G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993, pp. 78 ss.

partecipativa: in altri e più chiari termini, occorre interrogarsi sul perché dette pratiche riscontrino un così marcato interesse.

Il suddetto interrogativo si confronta con problemi di non facile soluzione che, avuto riguardo allo “stato di salute” dei sistemi rappresentativi occidentali e dei Paesi che hanno inteso emularne il modello, paiono ricondursi alla nota espressione “crisi della democrazia”: concetto quest’ultimo che, a sua volta, non sembra disporre di un significato univoco, ma essere piuttosto sintesi verbale di un generalizzato malessere manifestato dai consociati nei confronti delle istituzioni rappresentative.

Invero – e se ne farà cenno nel primo capitolo del presente lavoro – all’indomani del crollo del muro di Berlino, il sistema di democrazia indiretta, proprio del blocco occidentale, ovvero (più in generale) i caratteri della democrazia “liberale” sono risultati vittoriosi e si è assistito ad una diffusa presa di posizione a favore della democrazia: ciò ha condotto i vari ordinamenti statali a dichiararsi “democratici”, indipendentemente dal reale grado di democraticità dei medesimi.

Tanto è vero che la letteratura in materia⁵ non ha esitato, numeri alla mano⁶, ad affermare che «la democrazia è diventata un orizzonte

⁵ Il panorama degli studi sulla “crisi della democrazia” è talmente vasto che risulterebbe impossibile in questa sede darne conto: saranno, pertanto, richiamati taluni lavori, rinviando alle pagine che seguono più attenti richiami.

⁶ Il riferimento è a A. FERRARA, *La democrazia e il suo ethos*, in *Iride*, 2014, 1, p. 133: nello specifico l’autore, in un’ampia e dettagliata trattazione del tema dell’eccessiva individualità quale rischio per i sistemi democratici, rammenta il processo di progressiva espansione “quantitativa” delle democrazie. Nello specifico, l’autore (p. 133, nota 1) richiama un interessante documento delle Nazioni unite – “*Human Development Report 2010*”, *The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development* – nel quale si afferma (alle pagine 69 ss.) che «*the most dramatic advances were in Europe and Central Asia, followed by Latin America and the Caribbean. Among developing countries in Europe and Central Asia the only democratic country in 1988 was Turkey. Over the following three years 11 of the 23 countries in the region became democracies, with 2 more turning democratic since 1991. In Latin America and the Caribbean most countries were not democratic in 1971, and several democracies reverted to authoritarianism during the 1970s. Following a subsequent wave of political change, almost 80 percent of the countries were democratic by 1990. By 2008, with regime changes in Ecuador and Peru, the share reached 87 percent. East Asia and the Pacific*

indiscusso» e che essa «non è più, come è stata per ventiquattro secoli, una⁷ fra le varie forme di governo possibili, ma la forma di governo legittima per eccellenza»⁸, salvo precisare che al dato meramente “fenomenico” deve necessariamente associarsi l’analisi circa l’effettività delle procedure democratiche avviate.

Proprio in quello che pare essere il momento di egemonia di questa forma di governo – la quale sembra aver perso ogni connotazione negativa che le era associata sin dall’antichità – si è spettatori di un progressivo incremento delle problematiche connesse al funzionamento delle democrazie contemporanee: criticità sovente connesse alla ripartizione della ricchezza e allo sfruttamento delle risorse scarse⁹.

La “crisi della democrazia” – per quanto è d’interesse e senza voler prendere posizione sul dibattito quarantennale che occupa diversi campi del sapere umano¹⁰ – è qui da intendersi, essenzialmente, alla

and Sub-Saharan Africa also reflect reforms—just 6 percent of governments in both regions were democratic in 1970; by 2008 the share had risen to 44 percent in East Asia and the Pacific and 38 percent in Sub-Saharan Africa. Only the Arab States show few signs of in-depth democratization». Peraltro, già il precedente “*Human Development Report 2002*”, *Deepening democracy in a fragmented world*, aveva rilevato (p. 14) che «*political participation and freedom are fundamental parts of human development. The world has more democratic countries and more political participation than ever, with 140 countries holding multiparty elections. Of 147 countries with data, 12 – with 68% of the world’s people – had some or all of the elements of formal democracy in 2000. This compares with only 54 countries, with 46% of the world’s people, in 1980. Since then 81 countries have taken significant steps in democratization, while 6 have regressed».*

⁷ Corsivo dell’autore.

⁸ A. FERRARA, *op. cit.*, pp. 133-134.

⁹ Come ha ben analizzato U. POMARICI, *Crisi e conflitti nella democrazia contemporanea. “Variazioni” sui beni comuni*, in *Riv. fil. dir.*, 2015, 1, pp. 171 ss., esiste una stretta connessione tra il funzionamento e la legittimazione dei sistemi democratici e i meccanismi di riparto dei beni: in particolare, gli Stati contemporanei sarebbero esposti ad una incessante tensione tra tutela dell’interesse della collettività e istanze particolaristiche.

¹⁰ Sia solo permesso ricordare che la nozione di “crisi della democrazia” fu impiegata per la prima volta dalla c.d. “Trilateral Commission” nel *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission - The crisis of democracy* del 1975 (disponibile in <http://trilateral.org>), nell’incipit del quale già si afferma «*is democracy in crisis? This question is being posed with increasing urgency by some of the leading statesmen of the West, by columnists and scholars, and – if public opinion polls are to be trusted – even by the publics».*

stregua dell'incapacità del sistema rappresentativo e partitico di sintetizzare soluzioni condivise per il caso concreto.

In generale – e benché la democrazia soffra di mali differenti, a livello statale come a livello locale –, ciò che maggiormente si vuole evidenziare è la sempre maggiore sfiducia che i consociati ripongono nelle scelte dell'autorità pubblica, tanto nella misura delle opzioni tecniche proposte, quanto in relazione alle scelte puramente politiche. Esempio ne può essere la realizzazione di un'opera pubblica, il cui tracciato vada ad incidere su una comunità territoriale: in simili casi e sempre più spesso, si registra l'opposizione sia all'*an* dell'infrastruttura, ossia alla sua stessa realizzazione, sia al *quomodo* delle scelte progettuali.

La crisi della democrazia è qui risultante dalla sfiducia nell'effettività degli indirizzi espressi dal sistema partitico, concepito come non più in grado di generare scelte realmente rappresentative degli interessi della comunità. “Crisi della democrazia” assume, in conseguenza, la valenza di “crisi del partito” o, più in generale, di tutte quelle istituzioni che fondano la loro attività sull'indirizzo politico di stampo partitico.

D'altro canto, ogni società – antica¹¹, moderna o contemporanea che sia – presenta degli elementi di conflittualità più o meno accentuati

¹¹ G. CUNIBERTI, *Atene e la democrazia. Tra mito e storia*, in *Storia del pensiero politico*, 2013, 2, nel recensire lo studio di Luciano Canfora, *Il mondo di Atene* (Roma-Bari, 2011), evidenzia come la democrazia dell'Attica del V secolo a.C. fosse connotata da una forte conflittualità tra classe aristocratica, oligarchie e *demos*; conflittualità solo in parte temperata dal sistema di democrazia diretta. Più diffusamente E. GREBLO, *Democrazia*, Bologna, 2000, pp. 21 ss., ben chiarisce come vasta parte del pensiero antico assumesse connotato “antidemocratico” o “a-democratico” proprio alla luce dell'incapacità della forma democratica d'assicurare una pacifica convivenza, potendo facilmente il “governo del popolo” degenerare nella tirannide del volgo o della moltitudine indistinta. Invero, l'assenza, nell'Atene periclea, di una vita politica pacifica era già stata accuratamente scorta da B. Constant ne *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, celeberrimo discorso pronunciato all'Ateneo di Parigi nel 1819 [riprodotto in A. ZANFARINO (a cura di), *Benjamin Constant. Antologia di scritti politici*, Bologna, 1982, pp. 36 ss.]: in proposito, sia permesso

e deve individuare meccanismi di risoluzione degli stessi¹²: nello Stato contemporaneo la risoluzione del problema è stata tradizionalmente impostata sulla base del ruolo mediatore svolto dal partito politico, quale entità in grado di interporsi fra il popolo e l'istituzione, all'interno di un modello in senso lato democratico, ossia ove in diverso modo le scelte basilari spettano al popolo stesso.

Negli ultimi decenni, all'opposto, il manifestarsi di molteplici fattori ha spinto verso una perdita di consistenza del ruolo mediatore del partito¹³, nonché di sfiducia nel grado di democraticità espressa dal medesimo¹⁴.

Tra le cause principali che, a vario titolo, contribuiscono al fenomeno in parola si può menzionare, in primo luogo, il declino delle ideologie che hanno guidato la vita politica del Novecento e conseguentemente del "partito di massa"; in secondo luogo, il progressivo affermarsi di istanze sovranazionali tese all'erosione dello spazio di manovra interno al singolo ordinamento¹⁵; in terzo luogo, lo

solo richiamare la diffusa pratica dell'ostracismo o dell'omicidio perpetrato fra fazioni politiche.

¹² Come è stato recentemente ribadito (L. MORI, *La democrazia tra limiti delle mediazioni e politica «onlife»*, in *Iride*, 2015, 75, p. 347), le forme di governo democratiche hanno sempre manifestato problemi di mediazione dal momento che il *demos*, quale entità per sua stessa natura collettiva, deve in maggiore o minore misura delegare le funzioni di governo anche in un regime di democrazia diretta: con la conseguenza che «il *demos* necessita perciò di mediazioni per riferirsi a se stesso».

¹³ In altri termini, della capacità dei partiti di attendere alle funzioni di governo e di gestione: si veda la ricostruzione compiuta da Nadia Urbinati in, L. VIVIANI (a cura di), *Le sfide della democrazia rappresentativa e lo spettro del populismo. Una riflessione con Nadia Urbinati*, in *SocietàMutamentoPolitica*, 2017, 15, 8, pp. 454 ss.

¹⁴ Pur non essendo questa la sede per un esame compiuto del fenomeno partitico, la più recente dottrina sostiene che la democraticità del partito debba sussistere sia all'esterno, sia all'interno del medesimo. In altre parole, dall'art. 49 della Carta costituzionale, si desumerebbe che il "metodo democratico" non attenga solo alle relazioni esterne al partito, ma anche al suo ordinamento interno. Sul punto, di recente, E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 2016, 3, pp. 61-62.

¹⁵ In merito, tra i molti contributi che sono apparsi in letteratura circa la "sottrazione" di sovranità perpetrata dal livello sovranazionale ai danni dello Stato nazionale, si richiama l'analisi compiuta da M.R. FERRARESE, *Il diritto internazionale come scenario di ridefinizione della sovranità degli Stati*, in *Stato e mercato*, 2017, 1, pp. 79 ss.: nel contributo

spostarsi del conflitto sociale dalla ripartizione della ricchezza alla gestione della conoscenza, o in altri termini al ruolo giocato dalla disponibilità di risorse conoscitive – anche dematerializzate (quali quelle disponibili sulla rete) – soprattutto se riposte nelle mani dei privati¹⁶, in un mondo nel quale «tutti sono produttori e consumatori di informazione»¹⁷; infine ed in quarto luogo, il complicarsi della convivenza socio-economica ha reso imprescindibile che la classe politica e la stessa amministrazione pubblica, chiamate alla gestione del rischio connesso alle attività umane, riponessero sempre maggior fiducia in istanze tecnocratiche¹⁸.

si ribadisce che la distanza tra organi operanti a livello internazionale e singoli Stati pare essersi amplificata, con conseguente depotenziamento dei meccanismi di controllo.

¹⁶ S. RODOTÀ, *Il concetto di democrazia nel mondo globalizzato: i governi del mercato globale, mondializzazione e territorio, i diritti*, in *Bianco e nero*, 2009, 3, pp. 9 ss., chiaramente descrive come il conflitto che aveva caratterizzato le democrazie liberali del XIX e XX – quello, per intenderci, studiato dallo stesso Toqueville – fosse incentrato sulla proprietà di beni materiali, mentre la democrazia dei nostri giorni deve cimentarsi con la proprietà degli strumenti “culturali”, la rete *in primis*, oggetto di un preoccupante fenomeno di privatizzazione e di strumentalizzazione. Nello stesso senso D. DELLA PORTA, *Cercando la politica: protesta e democrazia*, in *Il Mulino*, 2012, 2, p. 314, riporta la tesi secondo la quale «gli attori principali dei conflitti sociali non sono più le classi legate alla produzione industriale, ma gruppi portatori di visioni opposte sull’uso e la destinazione di risorse cognitive e simboliche».

¹⁷ S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸ Il tema delle relazioni intercorrenti fra diritto, società e scienza/tecnica saranno riprese nel prosieguo del volume, tuttavia è possibile anticipare che esse si pongono in intima connessione con la democrazia in tutte le sue forme: per un verso, le succitate interrelazioni rinviano all’idea di “limite” oggettivamente imposto alle scelte popolari e dei rappresentanti alla luce dello studio della realtà fattuale (sui “limiti della democrazia, si richiamano, sin da ora, il recente volume di S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017 e il più risalente studio dello stesso autore, *La fabbrica dello Stato, ovvero i limiti della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2004, 2, pp. 249 ss., nonché A. BALDASSARE, *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985); per un altro verso, le medesime interrelazioni attengono allo spostamento della sede decisionale dall’arena politica all’élite dei professionisti e dei tecnici, in altre parole riguardano la progressiva prevalenza della tecnocrazia sulla democrazia (anche in questo campo gli studi sono molteplici e si richiamano G-L. BULSEI, *La scienza utile. Expertise e partecipazione nelle decisioni pubbliche*, in *Biblioteca della libertà*, 2017, 219; G. GRANIERI, *Umanità accresciuta. Come la tecnologia ci sta cambiando*, Bari, 2009; M. BUCCHI, *Scegliere il mondo che vogliamo. Cittadini, politica, tecnoscienza*, Bologna, 2006; M.C. TALLACCHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in *www.federalismi.it*, 2005).

2. (Segue): *in particolare, il ruolo delle pratiche partecipative*

Le succitate contingenze fattuali s'impongono al modello rappresentativo, il quale si presenta impreparato al mutamento della compagine sociale, economica e giuridica dell'Occidente: la stessa idea di democrazia come promessa di felicità futura¹⁹ si trasforma in utopia nel momento in cui è posta di fronte alla dilagante sfiducia negli eletti e nella pubblica amministrazione.

Tuttavia, preso atto della scomparsa delle ideologie che hanno caratterizzato le quattro decadi successive al secondo conflitto mondiale, lo studioso – anche quello di diritto pubblico – non può limitarsi a rimarcare il ruolo, ma deve operare nel tentativo di trovare una soluzione.

Soluzione che diviene imprescindibile al solo considerare che le patologie le quali affliggono la nostra democrazia, al pari delle altre, possano dare adito a correnti populistiche nocive per il benessere della collettività²⁰, se non altro per il disprezzo manifestato nei confronti delle regole democratiche²¹ sancite nei documenti costituzionali²²: ad ogni modo, se il trapasso delle ideologie novecentesche ha creato un vuoto, non si tratta di un vuoto incolmabile.

¹⁹ Sul punto si rinvia allo studio di P. COSTA, *È immaginabile un futuro per la democrazia?*, in *Politica & Società*, 2014, 1, pp. 37 ss. (p. 41 in particolare), ove l'autore evidenzia come l'idea di una forma di governo che pretenda di far corrispondere *more geometrico* la volontà (del popolo) con la realtà, altro non è che un sogno; per di più, un sogno al quale è sempre più difficile credere.

²⁰ Ne è grave esempio l'ampio fronte di movimenti sovranisti che, sulla base di accuse politiche prive di adeguata motivazione, raccolgono ampi consensi minando la legittimità delle Istituzioni dell'Unione europea: in proposito, P. DARDOT - C. LAVAL, *L'Europa "fuori democrazia"*, in *Politica & Società*, 2015, 1, p. 45.

²¹ In tal senso, Nadia Urbinati (in L. VIVIANI, *op. cit.*, p. 459) chiarisce che il populismo «mette una parte al posto del tutto, trasforma la democrazia non tanto in un sistema che si serve della regola di maggioranza per risolvere conflitti e decidere, ma in un sistema nel quale la maggioranza ha supremo potere».

²² Si veda l'analisi di M. PROSPERO, *Una democrazia minore*, in *Democrazia e diritto*, 2016, 2, pp. 148 ss. (pp. 158-159 in particolare).

In primo luogo, esistono altri valori e principi che possono guidare non soltanto una collettività territoriale, ma anche la comunità internazionale, quali – tra i molti – l’affermazione di una convivenza pacifica, rispettosa dell’ambiente e della diversità culturale: pacifismo, multiculturalismo²³ e ambientalismo sono solo alcuni tra gli svariati ideali che, se opportunamente coltivati, possono operare da sestante per impostare la rotta della democrazia.

In secondo luogo e con maggior attenzione alla natura materiale della realtà, è opportuno tenere a mente che “non si vive di soli ideali” o, in altri termini, è imprescindibile chiedersi se esistano strumenti giuridici tali da perseguire, nel rispetto del gioco democratico, i succitati valori.

L’interrogativo potrebbe essere riformulato con le seguenti modalità: esiste una via che consenta il rinvigorismento della democrazia indiretta, se del caso rinfrancata da istituti non rappresentativi²⁴?

Per un verso, la presenza d’interessi ultrastatali non porta esclusivamente alla menomazione delle prerogative nazionali, bensì conosce disparati strumenti di diritto internazionale pattizio volti ad incoraggiare le pratiche partecipative nel perseguimento dei valori summenzionati. La creazione di una “democrazia cosmopolitica”²⁵, infatti, non risponde solo all’esigenza di far fronte ad una marcata globalizzazione – essendo ormai del tutto chiaro che le fortune di una nazione dipendono in larga misura da scelte compiute a livello internazionale – mediante la diffusione di strumenti democratici, bensì

²³ In tema, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *www.rivistaaic.it*, 2017, 1.

²⁴ In proposito è ormai del tutto evidente che il prosperare di esperimenti partecipativi e deliberativi sia da intendersi quale ricerca di un meccanismo alternativo alla democrazia rappresentativa: D. DELLA PORTA, *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento “per la globalizzazione dal basso”*, in *Rass. it. soc.*, 2005, 2, p. 308.

²⁵ Il tema è stato trattato, tra gli altri, da D. ARCHIBUGI, *La democrazia cosmopolitica: una prospettiva partecipante*, in *Riv. it. scienza pol.*, 2005, 2, pp. 261 ss.

incoraggia vere e proprie pratiche inclusive: esempi ne sono la Convenzione di Aarhus del 1998²⁶ oppure la più recente Convenzione di Faro del 2005²⁷.

Per un altro verso, la strada può essere tracciata nel senso di un diretto esame di quegli istituti che siano in condizione di assicurare un recepimento delle istanze dal basso, in modo tale da garantire ai consociati la «*funzione attiva* nelle decisioni che li riguardano»²⁸.

L'impiego di strumenti partecipativi e deliberativi consente, sotto un primo profilo, di meglio affrontare le problematiche ingenerate da una società spiccatamente pluralista²⁹, in seno alla quale non è più possibile un'unica "voce", bensì si afferma una costellazione di gruppi sociali e culturali, tutti meritevoli di eguale tutela.

Sotto un secondo profilo, detti strumenti consentono anche di operare sul *deficit* di legittimazione che investe la democrazia rappresentativa. In sintesi, se quest'ultima si edifica sopra la "doppia legittimazione democratica"³⁰ data dall'operatività del principio

²⁶ "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", sottoscritta nell'ambito dell'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) ad Århus (o Aarhus), in Danimarca, il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

²⁷ "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società", sottoscritta nella città portoghese di Faro il 27 ottobre 2005 ed entrata in vigore il 1° giugno 2011.

²⁸ G. ZAGREBELSKY, *La difficile democrazia*, in *Parolechiave*, 2010, 1, p. 129 (corsivo dell'autore): l'autore ricorda, infatti che, in democrazia, ci "si deve poter attivare", mentre nelle altre forme di governo è sufficiente "essere attivati". In altre parole, la forma di governo democratica deve sempre ammettere che i cittadini assumano l'iniziativa di contribuire attivamente alle scelte collettive.

²⁹ In proposito, F. SCAMARDELLA, *Pluralismo culturale e democrazia deliberativa*, in *Ars interpretandi*, 2012, 1, pp. 123 ss., sostiene la tesi che la democrazia deliberativa, all'opposto delle tradizionali tecniche di ermeneutica, disponga di risorse funzionali al governo di una società multiculturale.

³⁰ Così U. POMARICI, *op. cit.*, p. 173, nel richiamare gli studi di P. Rosanvallon (in particolare, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Parigi, 2008). Più in generale, la dottrina ha da tempo evidenziato che i temi storicamente connessi alla democrazia rappresentativa e liberale siano quelli della compresenza di taluni meccanismi di democrazia diretta e la necessaria presenza di un sistema costituzionale rigido, posto – tra l'altro – a garanzia delle minoranze: in tal senso, già la limpida trattazione compiuta nella voce

maggioritario e dalla mediazione degli istituti di garanzia delle minoranze e di controllo delle maggioranze, la partecipazione potrebbe configurare una “tripla” legittimazione, introducendo anche il dialogo – nella forma della deliberazione/partecipazione – tra le istituzioni e i cittadini.

Pare, infatti, che l’opinione pubblica prevalente sia indirizzata nel senso di non riporre affidamento nella classe politica ovvero, più in generale, nei rappresentanti, dal momento che gli stessi sono avvertiti quale “casta” interessata maggiormente al soddisfacimento d’interessi particolari piuttosto che di quelli della collettività. Se così è, occorre pur sempre, dalla nostra prospettiva d’esame, tradurre il termine “casta”³¹ – che pure ben evoca il sentimento diffuso in vasti strati della popolazione – in qualcosa che possa avere un compiuto significato giuridico di diritto pubblico: in tal frangente, il riferimento è all’oligarchia³², quale governo dei pochi non intesi come i migliori.

Effettivamente, i meccanismi – quali il dibattito pubblico – che tendono ad integrare la democrazia indiretta con accorgimenti deliberativi e partecipativi operano nel senso di dischiudere le cerchie oligarchiche, non fosse altro perché presupposto di ogni forma di partecipazione è la conoscenza³³ e, conseguentemente, la penetrazione della membrana che isola gli oligarchi dal resto della società.

Anche su questo punto vi dev’essere chiarezza, atteso che non è possibile ritenere che la democrazia partecipativa estingua radicalmente qualsivoglia struttura di stampo oligarchico. Non per nulla, la letteratura

Democrazia dell’Enciclopedia del diritto: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Democrazia*, in *Enc. dir.*, Vol. XII, Milano, 1964, pp. 110 ss.

³¹ Il termine “casta”, in senso proprio, indica lo stratificarsi della società in ceti o in gruppi chiusi (si veda la definizione fornita dal vocabolario Treccani in www.treccani.it).

³² Quale forma di governo nella quale il potere è concentrato nelle mani di pochi, detentori di una supremazia sociale ed economica.

³³ Intesa non nel senso di “episteme”, bensì di “doxa”, ossia della possibilità di crearsi un’opinione circa le tematiche d’interesse.

evidenzia come tutte le forme di democrazia abbiano un certo grado di concentrazione del potere: in tal senso, si è parlato di “mutazione oligarchica”³⁴ e di “ferrea legge delle oligarchie”³⁵ con lo scopo d’intendere che ogni infrastruttura umana che pretenda di governare custodisce al suo interno organizzazioni o ripartizioni deputate all’effettivo esercizio delle funzioni di governo.

Ovviamente, se è da ritenersi non tanto patologica, quanto “strutturale” la conformazione delle democrazie di ogni epoca in gruppi di governo, è altrettanto opportuno che essi operino nel quadro delle regole democratiche, vale a dirsi che la funzione d’indirizzo politico debba, in ultima istanza, uniformarsi alla volontà popolare: se così non fosse, di fatto, ci troveremmo di fronte ad «una autocrazia o una oligarchia elettiva»³⁶.

In certa misura, allora, anche le più recenti forme partecipative e deliberative, in quanto espressione di modelli democratici, prestano il fianco al rischio di degenerazione oligarchica, se non fosse altro per il ruolo preponderante che gruppi ben organizzati possono svolgere sia

³⁴ In tal senso, G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pp. 131 ss.: l’autore, nello specifico, afferma che «la democrazia deve sempre e dovunque fare i conti con una mutazione le cui cause sono endemiche, cioè interne alla democrazia stessa: la mutazione oligarchica».

³⁵ Si rinvia a D. DELLA PORTA, *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento “per la globalizzazione dal basso”*, cit., p. 314.

³⁶ A. FERRARA, *op. cit.*, p. 134, il quale richiama (p. 134, nota 5) lo studio di M. BOVERO, *Ma la democrazia ha un futuro? Uno sguardo dall’Italia*, in *Ragion pratica*, 2005, 25, pp. 419 ss. Quest’ultimo autore, nel tentare di definire le linee evolutive della democrazia alla luce dei sempre più intensi processi di globalizzazione, ha affermato «l’immagine di una vita politica che assomiglia sempre più ad una forma di “lotta delle investiture”: ad una competizione regolata o sregolata (ma in ogni caso non più o sempre meno regolata dalle regole del gioco democratico) tra pochi personaggi, detti leaders, per essere investiti di un potere che, a sua volta, assomiglia sempre più a quello di un autocrate». Per il vero, nello stesso numero di *Ragion pratica*, anche M. RUIZ MIGUEL (in *Che futuro per la democrazia? Uno sguardo dalla Spagna*, pp. 405 ss.), nel ripercorrere le «promesse non mantenute della democrazia» delineate da Norberto Bobbio, è giunto alla conclusione che «oggi è innegabile l’esistenza, ed anche l’inevitabilità, di differenti e forti gruppi sociali che competono variamente tra loro, una concorrenza che certamente tende ad attribuire rilevanti fette di potere ai pochissimi e concreti individui che controllano tali gruppi».

nella fase organizzativa/gestionale della procedura partecipativa, sia nell'assunzione della decisione finale.

Questi sono taluni degli aspetti riguardanti la tematica che sarà trattata e, al fine di non eccedere in divagazioni nel corso di questa introduzione, occorre individuare un punto il quanto più possibile fermo da cui poter muovere l'analisi successiva.

In tal frangente, pare che la propensione dimostrata dalla dottrina e da taluni ordinamenti nazionali e sovranazionali per la democrazia partecipativa non sia da sottovalutare per differenti ragioni.

È da ritenersi che essa sia un bacino dal quale la democrazia rappresentativa – ineliminabile per evidenti ragioni oggettive³⁷ – possa trarre giovamento: con essa si dischiude la sfera pubblica, superando frammentazioni e divisioni fra i consociati.

Allo stesso modo, l'implementarsi della partecipazione e la diffusione delle informazioni dovrebbero circoscrivere i fenomeni populistici, i quali – essendo fondati sulla stereotipazione e sull'impregiudicata applicazione del principio maggioritario – arduamente possono convivere con un modello fondato sulla circolazione delle idee e sul dialogo. Non a caso, mentre l'ideologia novecentesca gettava le proprie basi sulla fiducia (nell'organizzazione partitica, nel futuro, nel metodo democratico, e così via), il populismo³⁸

³⁷ Non essendo questa la sede per un'esauritiva dissertazione sulle ragioni che inducono a ritenere non superabile *in toto* la democrazia rappresentativa, basti qui rammentare che ragioni quantitative (l'ampiezza del territorio di uno Stato e l'estensione demografica della popolazione) e qualitative (la complessità delle questioni in gioco) rendono impossibile che una comunità statale moderna sopravviva senza tecniche d'investitura del potere pubblico.

³⁸ Più corretto sarebbe parlare di populismi, al plurale, non essendo questo fenomeno riconducibile ad una sola teoria o ad un solo movimento politico, bensì – come ha di recente osservato E. REYNERI, *Le basi sociali del populismo*, in *Stato e mercato*, 2018, 1, pp. 141 – spesso con la locuzione “populismo” ci si suole riferire a «tutte le posizioni politiche e i movimenti che si oppongono alle classi dirigenti e non si propongono di affrontare realisticamente i problemi economici e sociali di fronte ai quali si trova un paese». Lo stesso autore acutamente evidenzia che la tematica primigenia in materia di populismo sia quella di comprenderne le “basi sociali”, ossia i fondamenti con cui il medesimo diviene un attore

si erge sulla sfiducia e adotta come suo strumento operativo la tecnica dell'autodifesa³⁹. Tutto ciò che è nuovo e diverso o, in altri termini, qualsivoglia entità che non si riesce a comprendere con immediatezza dev'essere rigettata perché potenzialmente pericolosa⁴⁰.

Di quanto scritto è esempio tipico l'atteggiamento nei confronti della realizzazione di infrastrutture prioritarie o, comunque, indispensabili per la collettività⁴¹: in siffatti casi – con quella che ormai,

politico al pari dei partiti tradizionali. Analogamente, P. SEGATTI, *Sul populismo, alcune considerazioni*, *ivi*, 2018, 1, pp. 37 ss., evidenzia come siano tre i temi fondamentali attorno ai quali ruota lo studio scientifico del populismo e che il primo di questi sia proprio relativo a «cosa sia il populismo» (pp. 37 ss.), mentre gli altri ineriscono al contesto culturale e a quello socio-politico entro cui operano i leader populistici; ad ogni modo, l'autore rimarca la circostanza per cui non sia possibile delimitare con assoluta certezza il concetto, dal momento che lo stesso è arricchito da eccessive connotazioni tra un'esperienza concreta e un'altra. Opinioni condivise anche da E. PAVOLINI, *Il populismo fra offerta politica e radici socio-economiche*, *ivi*, 2018, 1, p. 128, il quale – nel richiamare Carl Marx – definisce il populismo come uno “spettro che si aggira per l'Europa”, precisando che «l'utilizzo della rappresentazione visiva del populismo come spettro può essere utile a fini conoscitivi: il concetto di “populismo” è sfuggente e l'insieme dei fenomeni a cui fa riferimento appare opaco e in parte sfocato». Considerazioni, in senso analogo, emergono anche da G. FERRARESI, *European populism in the 21st century: The ideological background of Syriza, Podemos and the 5 Star Movement*, in *Biblioteca della libertà*, 2016, 216. Ampie considerazioni sulla definizione di populismo e dei suoi rapporti con la democrazia sono formulate da L. CEDRONI, *Democrazia e populismo*, in *Diritto e democrazia*, 2010, 3-4, pp. 38 ss.

³⁹ Sul venir meno della fiducia come fattore guida del gioco partitico-democratico e sulla sua sostituzione con la diffidenza e l'autodifesa, si veda I. DIAMANTI, *Oltre la democrazia del pubblico*, in *Comunicazione politica*, 2014, 3, p. 586. Si veda anche S. GAMBINO, *Sovranità dell'elettore e “populismo della modernità”*, in *www.federalismi.it*, 2008, 8.

⁴⁰ Pur non potendo, per ragioni tematiche e di coerenza con l'ordine della trattazione soffermarsi ulteriormente sul controverso e sfumato concetto di “populismo”, è opportuno evidenziare come pilastro politico dei populistici sia proprio una semplificazione dei rapporti socio-economici, in cui il “popolo” (vagamente inteso come coloro che da “sempre” abitano un certo territorio) è oppresso sia dalla classe politica tradizionale e corrotta, sia dagli «altri», vasto bacino in cui si collocano tutti coloro che sono “diversi”, essenzialmente poiché persone straniere o Stati/organizzazioni estere (si veda E. PAVOLINI, *op. cit.*, p. 130).

⁴¹ È, infatti, risaputo che ogni collettività stabilmente stanziata su un certo territorio necessita di un vasto compendio infrastrutturale o, in genere, della disponibilità di molteplici opere pubbliche. La circostanza – si tratta, infatti, non di regole astratte o di metafisica, ma di riscontro fattuale – fu ben nota agli antichi Romani che non esitarono a corredare i loro insediamenti, tra l'altro, di opere viarie, di acquedotti e di porti, ponendo inoltre a presidio della buona edificazione una specifica magistratura (quella degli edili). Oggi non è parimenti negabile l'imprescindibilità delle opere pubbliche, con la precisazione che taluni fattori (quali la crescita esponenziale della popolazione, l'aumento della vita media, la preservazione delle risorse naturali, la tutela del patrimonio culturale) rendono il soddisfacimento dell'interesse pubblico più complesso, il che impone una fase di discussione con le popolazioni più direttamente incise dall'opera.

nel nostro Paese è divenuta una costante⁴² – si assiste ad una risoluta opposizione delle popolazioni locali al di fuori di ogni dibattito e di ogni specifica comprensione tecnica delle esigenze che sottostanno all'intervento.

3. *Il programma della ricerca*

A conclusione di questa introduzione, è possibile delineare taluni punti d'indagine.

Anzitutto, si dovrà prendere atto che la democrazia, nella sua veste rappresentativa, pur essendo il frutto del pensiero sette-ottocentesco, è la «costruzione teorica con cui è stata pensata nella Modernità la vita in comune degli uomini»⁴³. Essa ha incontrovertibilmente dimostrato di essere il sistema vincente rispetto a tutte le altre forme di governo umane, ma sta vivendo un periodo travagliato e richiede, o meglio, sembra necessitare d'una compensazione del momento rappresentativo con quello partecipativo/deliberativo⁴⁴.

Inoltre, preme osservare che anche qualora si addivenisse ad una più marcata attuazione delle forme di partecipazione, esse sarebbero sempre strumenti *bottom-up* associati alle normali tecniche rappresentative: lungi dall'essere forme di democrazia diretta, anche la democrazia partecipativa richiede una qualche mediazione.

⁴² Si pensi alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità destinata a collegare Torino a Lione, comunemente e informalmente nota come "TAV", ovvero al progetto per la realizzazione dell'oleodotto tra le coste pugliesi e quelle greche/albanesi, c.d. "TAP" (acronimo di *Trans-Adriatic Pipeline*).

⁴³ Così, G. DUSO, *Oltre la democrazia?*, in *Filosofia politica*, 2006, 3, p. 361.

⁴⁴ D. DELLA PORTA, *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso"*, cit., pp. 309-310.

Infine, il dibattito pubblico di cui si tratterà non esclude certo le funzioni attribuite per legge al soggetto pubblico in materia di realizzazione di infrastrutture pubbliche, ma semplicemente ne implementa, in un qualche modo, i doveri istruttori, imponendo l'acquisizione di informazioni e opinioni scaturenti da una vasta platea di soggetti.

Quanto sinora scritto risponde alla necessità di descrivere sinteticamente la tematica della democrazia partecipativa e, specificamente, del dibattito pubblico, nel più ampio novero delle problematiche che affliggono la democrazia nella sua interezza.

Nelle pagine che seguono saranno argomentati con maggior precisione i puntuali tratti della democrazia tradizionale, al fine di evidenziarne i caratteri di differenziazione rispetto a quella partecipativa e deliberativa e con lo scopo ultimo di descrivere l'istituto del dibattito pubblico come disciplinato nell'ordinamento italiano.

Il primo capitolo sarà dedicato all'inquadramento del tema della democrazia nella sua generalità e, dunque, alla delineazione del concetto come inteso dalla quotidiana vita costituzionale degli ordinamenti occidentali. Tale compito sarà affrontato, in una prima prospettiva, distinguendo tra democrazia rappresentativa e diretta e, in una seconda prospettiva, sottolineando quali siano i "limiti della democrazia", che ne impediscono un'applicazione totalizzante.

Nel secondo capitolo si partirà dalla descrizione della democrazia "classica"⁴⁵ – intendendosi quella antica⁴⁶ e quella liberale – per

⁴⁵ In tal senso, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, impiega la terminologia di "democrazia classica" per riassumere il modello liberale ed occidentale.

⁴⁶ Si precisa sin da ora che non sarà questa la sede per una completa trattazione della democrazia "classica", né di quella "dei moderni", né di quella "degli antichi", essendo entrambe forme distinte dagli istituti partecipativi e deliberativi. È bene sin da queste prime pagine chiarire che i temi principalmente trattati dalla ricerca non debbono essere confusi con le esperienze storiche e teoriche di democrazia diretta: per un verso, la democrazia ateniese rappresentò una forma di governo del tutto peculiare e non assimilabile ai

analizzare le nozioni di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa⁴⁷, risaltando il ruolo che queste ultime svolgono entro i confini dei sistemi indiretti di governo.

Nel terzo capitolo si affronterà la concreta esperienza di democrazia partecipativa fornita dal dibattito pubblico, dando atto dell'esperienza francese, di quella regionale italiana e soprattutto della regolamentazione introdotta dal Codice dei contratti pubblici del 2016.

meccanismi di democrazia diretta conosciuti dal diritto costituzionale contemporaneo; per un altro verso e come già precisato, la democrazia partecipativa non assurge né all'autogoverno né alla presa diretta della decisione da parte dei consociati, necessitando comunque forme di mediazione pubblica (quali la sussistenza di una pubblica amministrazione che curi la definitiva ponderazione degli interessi in gioco). Tra i molti contributi apparsi sul tema, anche G. SARTORI, *op. cit.*, p. 80, evidenzia che colui che persegue il fenomeno partecipativo si «destreggia a cavallo tra le due», ossia a metà strada fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

⁴⁷ Come sarà meglio chiarito nel secondo capitolo, benché democrazia partecipativa e deliberativa possano avere dei punti di contatto – quali l'impiego del metodo deliberativo – esse devono, sotto il profilo teorico essere tenute distinte. Esempio immediato ne è l'*Enciclopedia del diritto*, la quale dedica due distinte e corpose voci alle forme in parola: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 271 ss., e U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, *ivi*, pp. 295 ss. A maggior ragione che uno dei più impegnati studiosi di processi deliberativi [R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 65 ss.], ha affermato che entrambe si collocano nello stesso campo teorico e che si riferiscono al medesimo oggetto (vale a dirsi l'apertura dei processi decisionali pubblici), ma ha precisato che «mentre con il termine democrazia deliberativa si rinvia, per lo più, a un complesso insieme teorico, molto differenziato al suo interno, con connotazioni fortemente normative, la ricerca sulla democrazia partecipativa si caratterizza per la sua valenza soprattutto applicativa» (p. 67). Recentemente, anche P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *www.osservatorioaic.it*, 2018, 1, e S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, pp. 162 ss., mettono in luce la circostanza per cui le due forme di democrazia in parola sono tutt'altro che espressive del medesimo concetto. Con maggior precisione, Patrizia Vipiana (pp. 3 ss. in particolare) osserva come la dottrina non sia unanime nel definire le due democrazie menzionate, essendovi chi ritiene che fra democrazia deliberativa e partecipativa vi sia un rapporto di genere a specie e chi sostiene l'opposto: la prima tesi, già richiamata poche righe sopra, è stata delineata da R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, *cit.*, e *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, *cit.*, la seconda da L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, 4, p. 14. L'autrice da ultimo citata, pur nel desumere dall'esame della legislazione regionale italiana una prevalenza della tesi in forza della quale la deliberazione si collocherebbe nel più ampio bacino della partecipazione, precisa che «il problema del rapporto fra i due tipi di democrazia summenzionati non sembra suscettibile di una soluzione definitiva».

Conclusivamente si svolgeranno alcune riflessioni tanto sul rapporto che intercorre fra le varie forme di democrazia, quanto sul legame fra la democrazia partecipativa e le discipline positive di quello specifico istituto di partecipazione costituito dal dibattito pubblico.

Sarà, per tal via, possibile dimostrare come ad un unico modello teorico – quello della democrazia partecipativa – possano seguire molteplici declinazioni dello stesso istituto a seconda delle preferenze di volta in volta espresse dai legislatori.

Capitolo I

Concetti e modelli di democrazia: tra rappresentanza e partecipazione

SOMMARIO: 1. Premessa: cos'è la democrazia?; - 2. Le classificazioni; - 3. Concetti giuridici affini o contrari; - 4. L'impossibilità d'impiegare il concetto di democrazia proprio del mondo antico; - 5. Le democrazie dei moderni; - 5.1. La democrazia rappresentativa; - 5.2. La democrazia diretta; - 6. Cenni alle più recenti forme di democrazia: partecipativa e deliberativa; - 7. La crisi del modello rappresentativo; - 8. I limiti dei sistemi democratici; - 9. Democrazia e tecnocrazia: la soluzione partecipativa.

1. *Premessa: cos'è la democrazia?*

Chi voglia oggi occuparsi dei temi connessi alla partecipazione e, come meglio precisato nell'introduzione, della democrazia partecipativa, non può omettere una più generica analisi dell'idea di democrazia, dal momento che essa ha impegnato, in positivo e in negativo, una larga parte del pensiero politico e giuridico del mondo occidentale.

In tal senso, il concetto di democrazia si presenta come variegato, polisemico ed interdisciplinare, potendo lo stesso essere studiato tanto muovendo dal profilo prettamente giuridico, quanto da quello sociologico e politologico. Inoltre, e non da ultimo, è palese il sussistere

di una stretta interconnessione tra democrazia ed una certa, piuttosto che un'altra, corrente di pensiero economico: così se i paesi dell'Occidente hanno, in via più o meno evidente, edificato le proprie democrazie sulla libertà di mercato e sul capitalismo, il blocco orientale non ha esitato a definire democratico il suo sistema politico basato sul tentativo di un socialismo reale.

A parte queste considerazioni, la scarsità di nitidezza che affligge la vista dello studioso intento ad esaminare la democrazia è imputabile a circostanze di natura sia descrittiva/applicativa sia normativa. La democrazia, infatti, non è – o non è solo – un'astrazione mentale, ma altresì ha vissuto e vive di esperienze concrete che hanno contribuito attivamente alla teoria democratica e apportano, tuttora, nuova linfa ai processi democratici.

In primo luogo, la storia della democrazia è lunga quanto la storia dell'umanità, dal momento che ovunque sia sorto un gruppo umano socialmente organizzato si sono necessariamente posti problemi di potere, valevoli in positivo (presenza di una qualche forma di potere popolare) o in negativo (assenza di riconducibilità al popolo del potere decisionale) a definire l'idea di democrazia.

In secondo luogo, la storia dell'umanità presenta esperienze concrete di democrazia, in taluni casi così incisive da rimanere impresse nell'immaginario collettivo: con ciò non ci si vuole riferire solo alla forma di governo ateniese, ma anche alla democrazia inglese, alla tradizione sorta con la Grande rivoluzione e al sistema dei *soviet*.

In terzo luogo, è bene rammentare che le concrete pratiche democratiche occupano una vasta parte della storia e del pensiero umani, partendo dall'Attica del V secolo avanti Cristo sino ai contemporanei modelli rappresentativi, benchè sul punto sia doveroso mettere in risalto come la Grecia antica e le forme di governo moderne

e contemporanee siano oggetto di una fitta critica “a-democratica” o “antidemocratica”, la quale non è riuscita, ad ogni modo, ad estirparne la vitalità.

In quarto luogo, l’approcciarsi alla definizione di democrazia è reso complesso dalla pluralità di forme, modelli, pratiche e sistemi che pretendono, con modalità assai differenti, di essere espressione del potere popolare. Quanto scritto emerge con prorompente evidenza dalla vastità di attributi che corredano il sostantivo “democrazia”: a tal fine e senza pretesa di esaustività, si richiamano gli aggettivi “rappresentativa”, “diretta”, “referendaria”, “antica”, “plebiscitaria”, “maggioritaria”, “occidentale”, “orientale”, “capitalistica”, “liberale”, “sociale” e “marxista”.

Ciò rende al meglio l’idea della complessità definitoria alla luce di disparati punti d’osservazione: senza omettere che all’arricchimento della nozione ha contribuito la “critica alla democrazia”¹, intesa quale vasta sommatoria di contributi che se, da un lato, hanno evidenziato le carenze dei sistemi democratici, dall’altro lato, hanno contribuito a descriverne i tratti somatici e i contenuti.

Al fine di enucleare una definizione – il quanto più giuridica possibile – dell’istituto, il punto di partenza dev’essere la radice etimologia dell’espressione: la parola qui più volte menzionata presenta una derivazione dal greco *démokratia*, a sua volta frutto dell’unione di *demos* e *kratos*, entrambi connotati da una difficoltà interpretativa linguistica, prim’ancora che giuridica.

Per il vero, mentre il termine *demos* può facilmente rinvenire il suo equivalente nell’italiano *popolo*, *kratos* – sin da una mera

¹ In tal senso, è stato affermato che «In realtà non c’è mai stata democrazia senza critica. Le critiche ne hanno sottolineato da sempre mancanze, imperfezioni, inconvenienti e illusioni»: A. MASTROPAOLO, *La crisi della trascendenza democratica*, in *Storia del pensiero politico*, 2015, 2, p. 307.

traduzione letterale svincolata dal rapporto con popolo – racchiude un significato più vago, quale espressione di potere, di forza, di potenza. Questo secondo termine richiede allora una integrazione del suo significato mediante una lettura in combinato disposto con *demos* e in relazione alla necessità storico-politica di edificare una forma di governo improntata su una dimensione popolare.

In tal modo operando, *démokratia* assume il significato di un sistema in cui, per il tramite di svariati meccanismi², il potere è detenuto dal popolo, ossia ove è presente una forma di governo che assicuri ai consociati, quantomeno, la funzione fondamentale d'indirizzo politico: in altri termini, la parola “democrazia” può essere intesa come equivalente di “governo del popolo”³.

Così procedendo si giunge, per il vero, ad una mera certezza linguistica – quella di “governo del popolo” – caratterizzata, peraltro, da un diffuso accordo verbale⁴, in ragione del quale tutti, o pressoché tutti, gli attori politici nazionali e sovranazionali tendono ad autodefinirsi “democratici” nell'intento di derivare la propria legittimazione dal *popolo*.

Di converso, rimane del tutto priva di riscontro la reale portata del termine, poiché nel qualificare la democrazia alla stregua di governo del popolo – pur nella correttezza etimologica dell'operazione – altro non si compie che una traslazione del problema definitorio dal termine “democrazia” a quelli di “popolo” e di “governo”: peraltro, si deve anche considerare che la proposizione articolata “del” non si presenta

² Oggi assistiti da garanzie costituzionali, quali la tutela delle minoranze e la compenetrazione d'istituti di democrazia diretta entro sistemi largamente rappresentativi.

³ In tal senso, tra i molti, P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Democrazia*, in *Enc. dir.*, Vol. XII, Milano, 1964, pp. 110 ss., e D. HELD, *Modelli di democrazia*, II ed., Bologna, 1997, pp. 13 ss.

⁴ P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Democrazia*, cit., p. 110.

scevera da un portato semantico volto a raffigurare in quale misura e con quali modalità il popolo eserciti il governo (*rectius* il *potere*).

Così ragionando, la definizione di democrazia si traduce nella necessità di discernere tra concetti a loro volta complessi, tali da far notare⁵ che «Il “governo del popolo” può sembrare un concetto privo di ambiguità, ma le apparenze ingannano»: in altri e più chiari termini, il problema attiene a chi sia il *popolo*, a quale sia il *governo* ad esso ricondotto e a come avvenga l'esercizio del governo da parte del popolo.

Fulcro dell'analisi – come sarà chiarito anche in sede d'esame dei soggetti chiamati a partecipare ai processi di democrazia partecipativa⁶ – è la nozione di popolo, dal momento che essa non si presenta già di per sé lineare e, in aggiunta, ha acquisito differenti connotazioni relativamente ai fenomeni democratici storicamente affermatasi, transitando dalla collettività degli uomini adulti e liberi della democrazia periclea⁷, alla “nazione” dello Stato borghese, alla totalità dei cittadini adulti⁸ delle democrazie novecentesche e contemporanee.

Quello che preme qui osservare è l'impossibilità di addivenire ad un'unitaria descrizione di *popolo* in relazione ai sistemi democratici, dal momento che quest'ultimi, assumendo diverse nozioni di partecipazione e di inclusione, tendono a riferirsi a non omogenei insiemi d'individui: così opinando, la democrazia rappresentativa e quella diretta assumono una nozione di popolo limitata all'ammontare dei cittadini stanziati sul territorio di riferimento ed effettivamente in grado di esercitare i propri diritti politici⁹, mentre le forme di

⁵ D. HELD, *op. cit.*, p. 14.

⁶ Vedi oltre capitolo II.

⁷ Oltre § 4.

⁸ Vedi *infra* § 5 ss.

⁹ In questo senso, la nozione di *popolo* che è stata diffusamente accolta dalle democrazie del XX secolo e che, ancora oggi, delimita l'ambito soggettivo dei modelli rappresentativi

corrisponde essenzialmente a quell'elemento che il diritto costituzionale indica tra i componenti dello Stato (sull'origine dello Stato si rinvia a L. ORNAGHI, *Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1999, pp. 25 ss.), congiuntamente alla "sovranità" e al "territorio" [sul punto anche D. FARIAS, *Stato (fil. dir.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 693 ss.]. È risaputo che la scienza giuridica tradizionale «ritiene che la comunità statale sia la risultante della combinazione di tre elementi fondamentali, essenziali per l'esistenza dello stato, e cioè un popolo, il territorio che rappresenta la sede fissa in cui il popolo è stanziato, e un governo avente poteri sovrani sul popolo e sul territorio» [così E. TOSATO, *Stato (teoria gen. e dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, p. 759], benché non vi sia uniformità di vedute sulla qualificazione ternaria degli elementi costitutivi dello Stato (p. 759 in particolare). Nello specifico, una parte della dottrina li qualifica quali meri presupposti dello Stato, un'altra li elegge a requisiti essenziali: in via sincretistica è stato affermato che siffatte componenti devono intendersi quali «dati naturali ed essenziali» al fine di riconoscere nello Stato la forma moderna e contemporanea che siamo soliti attribuirgli [in questi termini, S. LABRIOLA, *Stato*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, 2006, p. 5694]. Ad ogni buon conto, non essendo questa la sede per una compiuta analisi della dottrina dello Stato, è comunque necessario precisare che fra i tre elementi menzionati, il *popolo* si connota, tradizionalmente, quale presupposto imprescindibile per la creazione dell'organizzazione politica statale, non potendo sussistere uno Stato che non si riferisca ad un gruppo d'individui [per puntuali considerazioni, anche in materia di diritto internazionale, si rinvia a G. ARANGIO-RUIZ, *Stato (dir. internaz.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2008, pp. 481 ss.]. Quest'ultimo non è, tuttavia, una semplice collettività d'individui stanziati (*rectius* residenti) su un dato territorio, bensì è quella comunità legata allo Stato da un vincolo formale, denominato cittadinanza. Precisamente, «Il popolo è costituito soltanto dall'insieme dei singoli e dei gruppi minori legati allo stato da un vincolo giuridico di appartenenza generale e permanente. Attualmente, in Italia, l'appartenenza allo stato va sotto il nome di cittadinanza [...]»: E. TOSATO, *Stato (teoria gen. e dir. cost.)*, cit., p. 761. Il che implica un legame giuridico e formale – ossia regolato da una disposizione giuridicamente vincolante – che esclude ogni richiamo al concetto economico di *popolazione* (vedi nota successiva) e quello sociologico di *nazione* (il quale, pur essendo stato diffusamente impiegato per descrivere il bacino elettorale di riferimento della democrazia liberale del XIX secolo, sconta il fatto di essere termine avvolto di significati non giuridici, bensì sociologici: in proposito, V. CRIUSAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, Vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 787 ss.). Mentre, per il tema della *sovranità*, saranno spese alcune considerazioni nel prosieguo (vedi oltre in questo paragrafo), non si ritiene necessario soffermarsi ulteriormente sulla definizione di *territorio*, bensì si ricorda semplicemente che con siffatto termine si indica la porzione di terre emersa ricompresa nei confini nazionali, lo spazio aereo sovrastante, la piattaforma continentale e il mare territoriale (nel rispetto, comunemente, della Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay del 1982) [si veda già P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIV, Milano, 1992, pp. 333 ss., e A. GIOIA, *Territorio in diritto internazionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1999, pp. 257 ss.]. In merito si ricordano, tra i moltissimi contributi apparsi in dottrina, E. TOSATO, *op. cit.*, pp. 758 ss.; G. BERTI, *Sovranità*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2007, pp. 1067 ss.; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XVI ed., Torino, 2015, pp. 14 ss.; si richiamano anche i recenti e dettagliati studi di A. MORRONE, *Sovranità*, di F. BILANCIA, *Sovranità*, e di O. CHESSA, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale*, pubblicati tutti in www.rivistaaic.it, 2017, 3; considerazioni di più ampio respiro sono poi formulate da M. DOGLIANI - I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, pp. 35 ss.

democrazia partecipativa e deliberativa – nell'esaltare la massimizzazione dell'inclusione – tendenzialmente superano il dato formale della cittadinanza¹⁰.

In tal modo descritto il rapporto intercorrente fra popolo e forme di Stato, si deve giungere alla conclusione che la nozione di popolo – con riguardo ai diversi modelli di democrazia delineabili – si estende da una soglia minima, quella data dall'insieme dei cittadini¹¹ e dei

¹⁰ Il diritto pubblico e la scienza giuridica [per un'analisi maggiormente esaustiva del concetto di *popolo* si rinvia a F. MERCADANTE, *Popolo (fil. dir.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 267 ss.; per un approccio etimologico si veda anche L. PEPPE, *Popolo (dir. rom.)*, *ivi*, Vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 315 ss.] tengono nettamente distinte le nozioni di *popolo*, *popolazione* e *nazione*. *Popolo*, come già si è potuto evidenziare nella nota precedente, assume valenza prettamente giuridica in relazione alla più ampia definizione di Stato ed è espressivo del rapporto formale di cittadinanza che lega i consociati con l'Autorità sovrana: più correttamente, «nel momento stesso in cui il popolo diviene (insieme con il territorio e la sovranità) uno dei tre elementi dello Stato, non è più pensabile come episodico aggregato “*die Summe der in jedem Zeitpunkte lebenden Individuen*” di quanti in un dato momento siano sottoposti al potere di quest'ultimo» [così D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIV, Milano, 1985, p. 344]. *Nazione*, si è scritto, è termine a-giuridico, ancorché talvolta impiegato da disposizioni normative, che non può essere utilizzato nel descrivere l'entità detentrica della sovranità democratica, in quanto, normalmente “nazione” designa un qualcosa di più ristretto rispetto al “popolo” (V. CRIUSAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, *cit.*). Infine, *popolazione* è criterio proprio delle scienze economiche o statistiche: esso concerne l'ammontare d'individui stanziati in un'enclave territoriale indipendentemente dalla titolarità di un rapporto di cittadinanza [così A. BARBERA, *Popolo*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, p. 4371, chiarisce che *popolazione* è «il complesso delle persone momentaneamente residenti nel territorio di uno Stato e sottoposte alla sua potestà d'imperio, a prescindere dalla cittadinanza»]. Quest'ultimo concetto è quello che assume un significato pregnante in tema di democrazia partecipativa e deliberativa, giacché quest'ultime – richiedendo una massima inclusione – ammettono che il momento partecipativo si estenda anche a coloro che non sono portatori di un interesse qualificato dall'etichetta di cittadino.

¹¹ La cittadinanza, che in senso lato potrebbe essere riconducibile alla situazione giuridica di chi fa parte dello Stato, viene propriamente definita come la «condizione giuridica di un gruppo delle persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti e obblighi fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l'obbligo di effettuare determinate prestazioni (soprattutto il servizio militare)» (così G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, Vol. VII, Milano, 1960, pp. 140 ss.). Similmente, è stato affermato che, nonostante la molteplicità di variabili che concorrono alla definizione, la cittadinanza è sempre connotata da due elementi: la soggezione all'autorità statale e la partecipazione ad una comunità politica, mediante la «destinarietà di diritti e doveri tendenzialmente distinti rispetto a quelli degli stranieri» (R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. III, Torino, 1989, pp. 113 ss.), con la conseguenza che lo straniero è solitamente marginalizzato rispetto alla partecipazione politica (A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino*, in www.osservatorioaic.it, 2013, p.1; considerazioni sul tema si rinvengono anche in P. COLASANTE, *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in www.rivistaaic.it, 2016, 2). Sull'acquisto della cittadinanza nella legislazione italiana, anche in ottica *de iure condendo*, si richiama l'ampio

soggetti equiparati¹², sino a una massima, comprensiva dei meri residenti o delle persone a vario titolo interessate (ancorché in modo non qualificato) alla decisione pubblica da assumersi.

Meno gravoso si ritiene essere il compito di circoscrivere il significato assunto in questa sede dalla parola *governo*. Quest'ultimo, come si desume anche dall'etimologia del sostantivo¹³, indica l'atto del dirigere e del guidare: in termini giuridici, qualifica il potere manifestato dal popolo e diretto al prendersi cura della cosa pubblica, ossia la potestà popolare che effettua tutte le scelte pubbliche, o almeno quelle fondamentali.

Rimane, infine, da chiarire quale sia il rapporto che lega il popolo al governo espresso, nella tradizionale nozione di *démokratia* in termini di “governo del popolo”, dalla preposizione articolata *del*.

Mentre ad un approccio meramente fondato sull'esame della lingua italiana si ricava che essa è indicativa di una specificazione, la parola *del* – calata nell'espressione qui in esame – si arricchisce di un senso

saggio di G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in www.federalismi.it, 2018, 4.

¹² Si pensi al diritto di voto limitatamente esteso anche a coloro che pur non in possesso della cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea in cui risiedono purtuttavia sono titolari della cittadinanza europea, poiché cittadini di altro Stato membro. Sull'introduzione della cittadinanza europea da parte del Trattato di Maastricht del 1992, come cittadinanza satellite rispetto a quelle dello Stato di appartenenza: S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, pp. 870 ss.; B. OLIVI - R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, 2005, pp. 196 ss.; M. CONDINANZI - B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in M.P. Chiti - G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, II ed., Milano, 2007, Tomo I, pp. 87 ss. Più recentemente, L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in www.rivistaaic.it, 2012, 2; T. DE PASQUALE, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto «europeizzato» di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati Membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 3-4, pp. 445 ss.; A.M. RUSSO, *La cittadinanza «sostanziale» dell'UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una «reverse Solange»?* , in www.federalismi.it, 2014, 1.

¹³ Derivato dal latino *gūbĕrnum*, letteralmente il “timone della nave”, assume metaforicamente il significato del guidare, del dirigere, dell'indirizzare, anche in campo politico e morale (da vocabolario Treccani, in www.treccani.it).

d'appartenenza, diretto a precisare che il potere, la funzione d'indirizzo, la decisione ultima o, con maggior precisione, la sovranità¹⁴ sono detenuti dal popolo. Democrazia è la connotazione di una forma di Stato nella quale la sovranità, in diverse modalità e con svariati limiti, promana dal popolo.

L'aspetto peculiare e problematico risiede per l'appunto nel comprendere quale siano le attribuzioni di quest'appartenenza della sovranità¹⁵, descritta con la semplicità della parola *del*. In proposito è da osservarsi che la connessione tra popolo e governo – ben espressa dal noto aforisma, attribuito al presidente americano Abraham Lincoln, “*la democrazia è il governo del popolo, dal popolo, per il popolo*” – può manifestarsi in modi quantitativamente e qualitativamente diversi: ciò in ragione, ad esempio, del numero delle tematiche rimesse alla decisione popolare, dell'ampiezza delle platee coinvolte e del grado di vincolatività delle scelte popolari sull'azione di governo.

Seguendo la sopraesposta linea interpretativa, si giunge alle seguenti conclusioni: in un sistema rappresentativo la sovranità si

¹⁴ Sul concetto di sovranità si veda, in primo luogo, G. BERTI, *Sovranità*, cit., pp. 1067 ss. L'autore, con precisione, afferma che la sovranità, nel pensiero giuridico sviluppatosi con lo Stato nazionale, si presenta come un flusso discendente dal «vertice organizzativo dello Stato», per poi diramarsi in tutte le funzioni del medesimo. Per tal via, essa attribuisce efficacia agli atti del potere legislativo, così come attribuisce giuridica validità alle pronunce del giudice. Tuttavia, mentre nell'Antico regime essa poteva, sostanzialmente, identificarsi nella manifestazione di preferenza del Sovrano, nello Stato limitato essa deve adeguarsi al sistema di democrazia formale e sostanziale: così, la stessa «non avrebbe ragione di essere [...] se [...] non significasse riconoscimento e tutela delle libertà dei membri di un determinato popolo» (G. BERTI, *Sovranità*, cit., p. 1068). Tutto ciò, in contrapposizione ai modelli feudali e assoluti ove si associava il potere sovrano a quello espresso dal soggetto posto a capo dell'ordinamento: così M.S. GIANNINI, *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 224, ha affermato che «Negli ordinamenti generali che immediatamente precedettero quelli statali, ossia negli ordinamenti tardo feudali e poi monarchici assoluti, a principiarsi dal XIV secolo, in Europa, si cominciò a designare come “sovrana” la somma delle potestà pubbliche supreme spettante all'ufficio da considerare come capo dell'ordinamento».

¹⁵ Per un approccio di vasto respiro al tema, si veda anche F. MANCUSO, *La legittimità della democrazia. Una nota di lettura*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2018, 1, pp. 261 ss.

tradurrà essenzialmente nel momento elettorale di selezione dei rappresentanti, i quali direttamente concretizzeranno gli indirizzi dell'opinione pubblica; in un modello diretto, all'opposto, la parte maggiore – se non tutte – delle scelte dovrà essere rimessa all'immediato giudizio popolare anche qui tradotto nel meccanismo del voto; in una democrazia partecipativa (o deliberativa) vi dovrà essere sì il massimo coinvolgimento del popolo nella definizione delle politiche pubbliche, ma con tecniche di deliberazione e di discussione che lasciano uno spazio secondario al momento del voto.

Ovviamente i tre modelli succitati pertengono ad una massima astrazione delle soluzioni configurabili, per un verso, non esaurendo le possibili forme e sottoforme di democrazia e, per un altro verso, non costituendo delle monadi isolate, giacché essi possono tra loro coesistere nelle esperienze concrete.

Come, infatti, è facilmente intuibile dal secondo comma dell'art. 1¹⁶ della Costituzione italiana, la Repubblica è una forma di democrazia ove la sovranità appartiene indubbiamente al popolo, ma l'esercizio della medesima è imbrigliato «nelle forme e nei limiti della Costituzione»¹⁷, sicché è possibile desumere – per il vero anche da una

¹⁶ A. MORRONE, *Commento all'art. 1*, in F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa - G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018, Tomo I, pp. 13 ss.: l'autore evidenzia come l'art. 1 Cost. rechi concetti ambigui, resi ancora più incerti dalle molteplici interpretazioni.

¹⁷ Sull'argomento già A. LEVI, *La sovranità popolare*, in P. Calamandrei - A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione*, Firenze, 1950, pp. 9 ss.: acutamente l'autore chiarisce che si può ripetere «per il popolo, quello che si soleva dire del monarca: cioè, che anch'esso regna, ma non governa» e che «il popolo, inteso come totalità dei cittadini, non ha mai potuto, non può e non potrà mai propriamente governare in nessun reggimento politico» (p. 9): tutto ciò a significare come la democrazia debba, in larga misura, svolgersi entro i confini della rappresentanza descritta in Costituzione. Più recentemente, P. PERLINGIERI - R. MESSINETTI, *Commento all'art. 1*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997, osservano come il principio democratico sia connaturato all'idea stessa di "Repubblica" e che il meccanismo rappresentativo costituisce il basilare collegamento fra sovranità popolare e Stato-apparato (p. 5). Esplicitamente Costantino Mortati precisa che il popolo «è sovrano per volontà della Costituzione ed a condizione che

lettura più vasta della Carta, comprensiva anche degli artt. 55 ss.¹⁸ – come il nostro ordinamento: alla luce di un primo punto di vista, declini il “governo del popolo” in differenti insiemi, il che equivale a dire che esso ammette plurimi modelli di democrazia; mentre in altra prospettiva, comprima la sovranità popolare entro le regole della Costituzione, ossia imponga che le decisioni del popolo non solo debbano essere assunte nel rispetto delle procedure democratiche (idea quest’ultima di democrazia “procedurale”¹⁹), ma anche con riguardo alle garanzie riconosciute dal sistema costituzionale²⁰ (rispecchiando la nozione di democrazia “sostanziale”).

Esaurito lo sforzo chiarificatore delle pagine precedenti è possibile, in conclusione di questo paragrafo, tentare una definizione “estesa” – vale a dirsi maggiormente esaustiva che quella in termini di “governo del popolo” – di democrazia, che sappia tenere nella dovuta

agisca per i fini e secondo i procedimenti da essa predisposti» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, Tomo I, p. 141).

¹⁸ Sul *corpus* di articoli ricompresi tra il 55 e il 63, si richiama G. FERRARA - T. MARTINES - P. FRANCESCHI - S. TRAVERSA - D. MARRA - E. VOZZI, *Le Camere*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1984. In particolare, G. FERRARA, *Commento all’articolo 55*, pp. 29 ss., evidenzia il ruolo del Parlamento come mediatore e garante della pace fra l’istanza popolare all’esercizio della sovranità e la pretesa dello Stato di monopolio della forza legale.

¹⁹ Sulla distinzione fra democrazia “procedurale” e “sostanziale” si veda A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, 2007, pp. 17 ss.: l’autrice, interrogandosi sul significato del termine “procedura”, giunge alla conclusione che una contrapposizione tra definizioni procedurali e non procedurali non assuma alcun significato, salvo immediatamente precisare che l’assenza di valore è da ascrivere a quelle teorie che pretendano di dare una nozione di democrazia priva di contenuti procedurali: pare desumersi allora che, la distinzione fra componente procedurale e sostanziale non sia priva di pregio, ma piuttosto che non si debba cadere nell’errore di sottovalutare il momento decisionale (ossia, quello procedurale) insito in ogni democrazia funzionante. È, tuttavia, da rammentare che Norberto Bobbio ha individuato nella componente formale o procedurale l’essenza della definizione democratica, sostenendo che nessun criterio sia migliore per definire con chiarezza l’essenza della democrazia, ancorché fosse pienamente conscio della necessità di integrare simile nozione con elementi maggiormente “sostanziali” (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, ristampa 2014, pp. XX-XXI). Similmente, S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XIX secolo*, Bologna, 1995, ove l’autore riconosce che elezioni libere siano la *condicio sine qua non* di ogni democrazia.

²⁰ Garanzie che, nel nostro caso, la Costituzione italiana riconosce sia nei confronti del singolo, sia delle formazioni sociali, sia in relazione al corretto funzionamento della forma di governo parlamentare.

considerazione sia il processo democratico di manifestazione della volontà popolare, sia le tutele costituzionali, sia i più recenti strumenti partecipativi che saranno oggetto dei capitoli seguenti.

In tale frangente, non pare a chi scrive scorretto richiamare la definizione riportata da Biscaretti di Ruffia nella voce dell'*Enciclopedia del diritto* da lui curata, anche se essa corrispondeva ad uno studio esclusivamente incentrato sul modello liberale/rappresentativo in contrapposizione a quello socialista imperante nel blocco orientale. Dallo scritto menzionato si arguisce che la democrazia, in senso ampio, «sussiste quando, in un ordinamento statale, si riscontrino degli organici sistemi d'istituti e di norme atti a garantire giuridicamente la rispondenza dell'azione governativa alla concreta volontà della collettività popolare»²¹.

La definizione riportata, pur inquadrandosi nello sforzo dello Stato liberale d'assicurare la durevolezza d'istituti democratici²² compromessi dalle dittature del primo dopoguerra, ben delinea il tratto somatico del “governo del popolo” identificato nella necessaria corrispondenza tra l'azione dell'autorità pubblica e la volontà popolare; corrispondenza a sua volta garantita dalla presenza di un ordinamento costituzionale che limiti i poteri dei governi e dei legislatori.

Così ragionando si perviene ad un'ulteriore equivalenza, quella fra democrazia e “governo delle leggi”: in tal senso, Norberto Bobbio²³ ha acutamente sintetizzato, nel più ampio concetto di democrazia, il rapporto fra “governo degli uomini” – in altri termini, quanto si scriveva

²¹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Democrazia*, cit., pp. 111-112.

²² Peraltro, negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, la sintesi verbale “Repubblica democratica” di cui all'art. 1 Cost. fu letta proprio alla stregua della necessità di garantire il «*far play* nelle lotte politiche», il governo della maggioranza nel rispetto della minoranza: in tal senso, A. LEVI, *La repubblica democratica e il suo fondamento sociale*, in P. Calamandrei - A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione*, cit., p. 2.

²³ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. XXI ss.

poc' anzi circa l'imprescindibile rispondenza dell'azione governativa alla volontà popolare – e il “governo della legge”, inteso alla stregua del rispetto delle leggi fondamentali (*in primis*, le regole costituzionali) «che stabiliscono non tanto ciò che i governati debbono fare, quanto come le leggi debbano essere poste, e sono norme che vincolano prima ancora che i cittadini gli stessi governanti»²⁴.

Conclusivamente, la democrazia si presenta come rispondenza della decisione pubblica alla volontà popolare nel rispetto delle garanzie fondamentali. Essa è espressiva, pertanto, di una forma di Stato che non potrebbe essere definita propriamente o sostanzialmente “democratica” se non nel momento in cui assimili alla regola di maggioranza²⁵ la

²⁴ N. BOBBIO, *ult. op. cit.*, pp. XXI-XXII. Più precisamente, il celebre filosofo del diritto precisa (nel capitolo *Governo degli uomini o governo delle leggi?*, pp. 157 ss.) che con l'espressione “governo della legge” si devono intendere due diverse cose tra loro connesse: da un lato, il governo *sub lege* (propriamente inteso come la sottoposizione alle regole giuridiche fondamentali) e, da un altro lato, il governo *per leges* (ossia, quello adempiuto tramite l'emanazione di disposizioni generali ed astratte). Entrambe le *species* sono necessarie e proficue, dal momento che «i pregi che si sogliono attribuire al governo della legge sono diversi secondo che si riferiscano al primo significato o al secondo. I pregi del governo *sub lege* consistono, come si è detto, nell'impedire o per lo meno nell'ostacolare l'abuso di potere; i pregi del governo *per leges* sono altri» (pp. 163-164) e consistono nella capacità della norma generale ed astratta di assicurare i valori fondamentali di eguaglianza, libertà e sicurezza.

²⁵ Che il principio maggioritario assuma un significato cardinale in ogni forma democratica è circostanza relativamente scontata. Non a caso, se la democrazia è un meccanismo che assicura l'assunzione di una scelta pubblica da parte di una collettività d'individui, è necessario che vi sia una regola da impiegare nel momento selettivo della decisione. Storicamente, siffatta regola è quella fondata sulla maggioranza, ancorché variamente conteggiata (quale maggioranza semplice, assoluta o qualificata), in modo tale che l'azione politica possa conformarsi all'indirizzo espresso dal maggior numero di consociati. Tuttavia, le democrazie costituzionali – anche quelle che più recepiscono in termini maggioritari l'esito elettorale – non possono certo annullare la complessità sociale nella sola opzione prescelta dalla maggioranza, almeno ove tale decisione leda le garanzie delle leggi fondamentali. Giova, peraltro, precisare che con l'espressione “democrazia maggioritaria” si è soliti riferirsi non solo a quelle forme di governo nelle quali sussiste uno stretto rapporto fra esecutivo e corpo elettorale, di modo che all'esito delle elezioni il Governo si faccia paladino delle esigenze proprie della compagine che lo ha espresso, bensì anche di quelle forme parlamentari nelle quali il sistema partitico assicuri una stabile maggioranza e, conseguentemente, un esecutivo che resti in carica per tutta la durata della legislatura (c.d. “governo di legislatura”). Sulla complessità del tema si richiamano S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento V, Milano, 2001, pp. 346 ss., nonché N. MATTEUCCI, *Democrazia e autocrazia nel pensiero di Norberto Bobbio*, in L. Bonante - M. Bovero (a cura di), *Per una teoria generale della politica. Scritti dedicati a Norberto Bobbio*, Firenze, 1986, pp. 197 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione e democrazia maggioritaria*,

preservazione di taluni interessi ritenuti primari sia sul piano politico, sia su quello sociale, quali: il rispetto delle minoranze, l'adempimento degli obblighi assunti a livello internazionale, la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Se questo è l'ideale sostanziale e processuale di democrazia che dev'essere perseguito anche alla luce della Carta costituzionale italiana²⁶, non è possibile omettere che il tema più caro alla critica democratica sia quello della crisi del sistema rappresentativo²⁷ ovvero della ricerca di quel consenso che il modello partitico non pare più in grado di recepire.

In questo frangente, la soluzione – non certo desumibile nella sua interezza, attesa la vastità del problema, da queste pagine – non può che essere rinvenuta all'interno della democrazia stessa. Quest'ultima, grazie alla sua «capacità proteiforme»²⁸ è in grado di fornire gli strumenti per recuperare il terreno perduto e rivitalizzare il modello rappresentativo: indubbiamente, la sfiducia negli eletti non potrà essere

in *Il Mulino*, 2003, 4, pp. 637 ss.; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1, pp. 19 ss. Il tema del governo dispotico scaturente da un uso meramente formale della maggioranza – in altri termini, della questione della “tirannide della maggioranza” – non è proprio della sola democrazia rappresentativa, ma anche della democrazia diretta, nel momento in cui la scelta “secca”, priva di un opportuno dibattito, compiuta dal popolo, pur essendo fortemente legittimata, possa espropriare la minoranza delle sue prerogative. Sul punto, di recente, S. RODRIQUEZ, *I limiti della democrazia diretta. L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 2, pp. 451 ss.

²⁶ Si è già infatti osservato che la Costituzione ammette una forma democratica, comprensiva di svariati istituti (rappresentativi, diretti e partecipativi), ma sempre nei limiti dalla stessa imposti, nonché nel rispetto del vasto corredo di diritti e libertà sanciti dagli artt. 13 ss.

²⁷ Vedi oltre § 7.

²⁸ Così L. PUNZO, *Ideologia e forme della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, 2016, 4, p. 202, il quale descrive la democrazia come «la forma di ideologia che si esprime nell'universo della politica, più funzionale, anche per questa sua capacità proteiforme, sia nei suoi aspetti formali che nei suoi contenuti valoriali, nell'ottenere il consenso dei molti ovvero della maggioranza». Non dissimile la definizione di democrazia propria desumibile da S. BIASCO, *I caratteri variegati della democrazia*, in *Il Mulino*, 2016, 6, pp. 1002 ss., dove l'autore chiarisce che essa attiene ad un sistema che massimizza la scelta collettiva espressa nell'ottica della partecipazione, dell'equilibrio dei poteri e della stabilità economica.

compensata da un indiscriminato ricorso alla democrazia diretta²⁹ – visti i limiti cognitivi/informativi di questa metodologia di scelte popolari³⁰, nonché il danno che ne potrebbe derivare alle minoranze³¹ –, bensì da un maggior impiego di tecniche partecipative a corredo di quelle rappresentative³², soprattutto ad implementazione delle decisioni assunte a livello amministrativo e incidenti su interessi locali.

Proprio a livello locale – ad esempio nella realizzazione di opere pubbliche – si registra la maggior “perdita di fiducia” del sistema democratico rappresentativo, allorché la popolazione percepisce come imposte dall’alto e, quindi, preconfezionate talune decisioni di pubblico

²⁹ La democrazia diretta si presta sempre al rischio di deriva plebiscitaria: si vedano gli studi di L.A. BAKER, *Direct democracy: preferences, priorities, and plebiscites*, in *Journal of Contemporary Legal Issues (University of San Diego School of Law)*, 2004, pp. 317 ss.; di J.Z. TRAUB, *Discrimination in plebiscites: discursive irrationality*, in *Temple Political & Civil Rights Law Review*, 1996, pp. 99 ss.; di F. TUCCARI, *Plebiscitaria, ma soprattutto acefala. La democrazia nell’era post-democratica*, in *Il Mulino*, 2014, 6, pp. 881 ss.

³⁰ Si veda anche N. URBINATI, *Dalla democrazia dei partiti al plebiscito dell’audience*, in *Parolechiave*, 2012, 1, pp. 7 ss.

³¹ S. RODRIQUEZ, *op. cit.*: l’autrice osserva, infatti, che il ricorso agli strumenti di democrazia diretta presta il fianco all’affermarsi di centri di potere che abilmente indirizzano la consultazione popolare a proprio vantaggio, con «il rischio che si fornisca la legittimazione e lo spazio perché si sviluppino posizioni di potere e di influsso politico e che – attraverso queste posizioni di potere – si approvino politiche, ad esempio, in violazione dei diritti fondamentali o che comportino un impatto sproporzionato su altrettante minoranze» (pp. 451 ss.).

³² Si vuole sottolineare come la democrazia partecipativa, al pari di quella diretta, non sia uno strumento espropriativo delle prerogative di quella rappresentativa, la quale rappresenta l’unico esempio concretamente funzionante di democrazia. Inoltre, non è possibile ridurre la sfiducia nella classe politica ad un fenomeno totalizzante; se è riscontrabile un mal costume negli eletti, non meno esistono rappresentanti desiderosi di fare politica nel gioco democratico (d’altronde, la “teoria della classe politica” o “delle élites” come fattore positivo della teoria democratica è una materia abbastanza sondata: si veda già N. BOBBIO, *Democrazia ed élites*, in *Moneta e credito*, 1962, 59, pp. 319 ss.). In tal senso, studi politologici (quali quelli compiuti da M. FLINDERS, *In difesa della politica*, Bologna, 2013, e richiamati da G. GEMMA, *Responsabilità dei politici e responsabilità del popolo*, in www.osservatorioaic.it, 2014) evidenziano come l’alto tasso di sfiducia sia un atteggiamento generalizzato, destinato a calare nel momento in cui l’opinione pubblica è chiamata a pronunciarsi in merito a singoli politici conosciuti: «A riprova di tale asserzione c’è quel fenomeno che l’autore [M. Flinders] ben definisce il “gap delle percezioni”. In indagini sull’opinione circa i politici, molti cittadini esprimono una valutazione negativa della classe politica in generale, mentre la valutazione è diversa e talora opposta nei confronti di politici conosciuti personalmente» (G. GEMMA, *op. cit.*, p. 2). Considerazioni diffuse sulla classe politica attuale possono rivenirsi in N. IRTI, *La tenaglia: in difesa dell’ideologia politica*, Roma-Bari, 2008.

interesse. La nozione di democrazia che si è poche righe più in alto delineata deve allora estendersi oltre il modello rappresentativo (impostato sul c.d. *DAD*, acronimo di *Decide, Announce, Defend*³³), per accogliere istanze partecipative, non espressione di democrazia diretta.

2. *Le classificazioni*

Al fine di comprendere correttamente la collocazione della democrazia partecipativa – che, come anticipato, sarà oggetto dei due successivi capitoli – nel più ampio ambito della nozione di democrazia, quale “governo del popolo” e “della legge”, che è stata descritta in apertura del presente capitolo, occorre svolgere talune considerazioni circa le disparate classificazioni che possono essere delineate con riferimento alla democrazia.

Non potendo in questo studio, per ragioni di ampiezza e di coerenza tematica, descrivere appieno le differenti conformazioni che la democrazia ha assunto nel corso della storia umana, riteniamo utile comprendere in quale *specie* si collochi la forma partecipativa di nostro interesse.

³³ Con il che si vuole intendere la pratica per cui il governo rappresentativo e la pubblica amministrazione assumono una decisione unilateralmente, la rendono nota e ne difendono l'esecuzione. In merito si veda N. KOMENDANTOVA - A. BATTAGLINI, *Beyond Decide-Announce-Defend (DAD) and Not-in-My-Backyard (NIMBY) models? Addressing the social and public acceptance of electric transmission lines in Germany*, in *Energy Research & Social Science*, 2016, 22, pp. 224 ss. E. CASCETTA - F. PAGLIARA (*Public engagement for planning and designing transportation systems*, in *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, 2013, 87, pp. 103 ss.) hanno chiarito che la sindrome DAD è definibile nei seguenti termini: «*the administration promoting the project Decides with its experts the action to be taken, only later when the choice has been made it Announces it to the public and finally it will Defend the choice from the criticisms*» (p. 104). Più in generale, M. WOLSINK, *Contested environmental policy infrastructure: socio-political acceptance of renewable energy, water, and waste facilities*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2010, 30, pp. 302 ss.

Una chiave di lettura proponibile può essere nel senso di evidenziare come la più ampia idea di democrazia – in termini di meccanismo nel quale sia giuridicamente assicurata la riconduzione della decisione pubblica alla volontà espressa dal popolo – può declinarsi in molteplici conformazioni a seconda di quale pregnanza sia riconosciuta alla scelta popolare: il che vale a significare che esistono modelli nei quali si riscontra un'immediatezza fra volontà popolare e decisione pubblica e modelli nei quali siffatti due estremi sono differentemente separati da strumenti di mediazione politica o burocratica.

Seguendo questa linea d'interpretazione, si giunge a distinguere quantomeno tre specie di democrazia tradizionalmente intese e alle quali sarà prestata sintetica attenzione nel corso del capitolo³⁴: esse sono la democrazia antica, la democrazia rappresentativa e quella diretta; a queste sono poi da affiancare, al di fuori della concezione classica³⁵, le esperienze partecipative o deliberative, da collocarsi sotto un'unica etichetta³⁶.

Al lettore non sarà sfuggito che nella schematica proposta si è preteso di trattare distintamente la c.d. “democrazia degli antichi” da quella diretta, mentre nella vulgata si è soliti individuare nell'esperienza antica proprio la principale progenitrice della democrazia diretta. Invero, trattasi proprio di “progenitrice” e non di “gemella”: se la forma

³⁴ V. oltre § 4, 5, 5.1 e 5.2.

³⁵ Con concezione “classica” o “tradizionale”, come si è già avuto modo di chiarire, qui si vuole intendere l'insieme delle modalità di “governo del popolo” noto alla teoria democratica che si è andata formando fra il XVII e il XVIII secolo e che poi ha trovato concreta realizzazione nello Stato liberale dell'Ottocento e, esauritasi l'esperienza storica di quest'ultimo, è confluito nelle democrazie pluraliste del secolo scorso.

³⁶ Quella delle citate democrazie partecipativa e deliberativa: per la distinzione si veda oltre in questo capitolo § 6, nonché più diffusamente nel capitolo II. Sul rapporto genere a specie esistente fra le due forme da ultimo menzionate si è avuto modo di delineare considerazioni di massima in chiusura dell'introduzione, ma si rinvia al capitolo II per un'analitica trattazione.

di governo dell'Atene periclea presenta similitudini con l'attuale democrazia diretta, la prima si distingue dalla seconda per una serie insormontabile di caratteri che ne rendono inassimilabile il funzionamento. Su questi aspetti ci si soffermerà a breve, basti qui rammentare che la più attenta letteratura – costantemente nel corso degli ultimi duecento anni³⁷ – ha definito la democrazia diretta, al pari di quella indiretta, come idealtipo proprio del pensiero moderno, distinguendola nettamente da quella antica.

La classificazione proposta, tra i vari fini perseguibili, risponde, alla necessità di discernere tra i modelli che propongano una stretta connessione tra governati e governanti e quelli che, di converso, interpongano tra essi una certa quale mediazione.

Così ragionando, la democrazia antica svetta per l'assolutezza della connessione tanto da far ritenere a parte della dottrina³⁸, qui pienamente condivisa, che essa costituisca caso paradigmatico della coincidenza tra governanti e governati: in ultima analisi, più un sistema di autogoverno che uno di democrazia.

Ciò scritto, il discorso sulle altre forme di democrazia potrebbe essere, invero, assai telegrafico: esse sono tutte, benché in misura differente, forme mediate di governo del popolo.

Lo è senza sorta di dubbio la democrazia rappresentativa, la quale esaurisce il momento di attività popolare in sede di elezione dei rappresentanti, demandano poi agli elettori il compito di “vigilare” il lavoro degli eletti in prospettiva della successiva tornata elettorale, dove

³⁷ Il richiamo, com'è ovvio, è a B. Constant e al discorso *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, pronunciato a Parigi nel 1819 [reperibile in A. ZANFARINO (a cura di), *Benjamin Constant. Antologia di scritti politici*, Bologna, 1982, pp. 36 ss.]. Più recentemente si sono occupati del tema, alla luce di diversi profili, diversi autori: *ex multis*, si ricordano M. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, ristampa 1997; G. FASSÒ (a cura di), *La democrazia in Grecia*, Milano, 1999; N. URBINATI, *L'ethos della democrazia: Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2006.

³⁸ G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993, p. 143.

i primi saranno chiamati a “confermare il mandato” dei secondi (o, più correttamente, quello della forza politica dagli stessi costituita).

Similmente è mediata la democrazia partecipativa, posto che la stessa trova il suo normale raggio di operatività nelle scelte amministrative, cosicché la decisione ultima è pur sempre demandata alla pubblica autorità: è attribuzione di quest’ultima la ponderazione degli interessi in gioco – sotto il profilo sia prettamente amministrativo sia tecnico – nonostante in alcuni modelli siano configurabili oneri motivazionali relativamente alle risultanze del momento partecipativo.

Infine, si ritiene che anche la democrazia diretta, lungi dal suo nome, presenti un certo quale grado di mediazione, se non altro per l’impossibilità che la stessa si presenti come modello totalizzante: essa, infatti, non costituisce altro – e non potrebbe altrimenti essere – che un limitato novero d’ipotesi integrative del metodo rappresentativo. L’elencazione di simili ipotesi avvalorata la tesi dell’assenza di immediatezza: certamente petizione³⁹ e iniziativa legislativa popolare⁴⁰ si limitano ad una mera proposta al corpo legislativo, ma anche il referendum, che pur demanda la scelta alla compagine degli elettori, circoscrive la sua operatività ad un quesito preconfezionato da altri (quali quello abrogativo, elaborato dal comitato promotore, o quello

³⁹ La petizione, in linea di prima approssimazione, costituisce la facoltà accordata al singolo o ad un insieme di individui di rivolgersi ad una pubblica autorità per invocare l’adozione di provvedimenti o chiedere l’espressione di una valutazione in merito ad una determinata questione [così R. D’ORAZIO, *Petizione (diritto di)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, pp. 4285 ss.]. Nell’ordinamento italiano (vedi anche *infra* § 5.2), al pari degli altri ordinamenti costituzionali occidentali, si configura alla stregua di uno strumento di democrazia diretta, regolato dall’art. 50 Cost. [P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIII, Milano, 1983, pp. 596 ss.].

⁴⁰ In merito, già F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, Vol. XXI, Milano, 1971, pp. 629 ss., il quale afferma che «l’attribuzione al popolo di questo potere si inquadra nella tendenza del nostro Costituente ad ampliare gli strumenti di partecipazione popolare alla vita dello Stato, anche in coerenza con il principio della sovranità popolare» in modo tale da integrare e correggere gli istituti rappresentativi con esperienze di democrazia diretta.

confermativo di una riforma costituzionale già organicamente compilata).

In sintesi, la profilata classificazione permette di distinguere una concezione democratica propria del pensiero antico da una elaborata da quello moderno: quest'ultimo si incentra sulla rappresentanza arricchita da istituti di democrazia diretta e da esperienze di democrazia partecipativa.

La classificazione sopra propugnata ovviamente è solo una fra le tante che hanno occupato la letteratura giuridica, sociologica e politologica, tuttavia ben si presta a distinguere i modelli che saranno menzionati nelle pagine successive.

Seguendo un altro percorso – e, ad ogni modo, tralasciando l'esame delle “democrazie marxiste”, atteso che il socialismo reale costituisce un'esperienza storicamente fallita – sarebbe altresì possibile studiare l'evolversi degli idealtipi di democrazia sopra menzionati alla luce dello stratificarsi nel tempo di differenti forme di governo negli Stati occidentali.

In tal senso, è possibile notare che parallelamente all'evoluzione dallo Stato liberale alla democrazia pluralista, all'attuale sistema post-pluralistico⁴¹, si è assistito all'affermarsi e ampliarsi della democrazia

⁴¹ La classificazione nelle forme di Stato “Stato liberale - democrazia pluralista - democrazia post-pluralista” proposta da un'attenta manualistica (in tal senso, è possibile leggere R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 35 ss.) ben si presta a delineare i mutamenti socio-economici che hanno ingenerato l'esaurirsi dello Stato liberale (monoclasse, censitario, liberista), l'affermarsi della democrazia pluralista (Stato pluriclasse, partito di massa, *welfare*) e il passaggio all'attuale contesto democratico definito “post-pluralista” (crisi della sovranità e dell'ideologia partitica, spiccato multiculturalismo, neoliberalismo, politica mediatica): con conseguente succedersi, in relazione alle tre forme di Stato in parola, di un sistema rappresentativo censitario, del raggiungimento del suffragio universale e dalla richiesta di più incisivi strumenti di partecipazione. Ovviamente, la terminologia proposta non ha carattere di esclusività: così, in un recente saggio (M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009, pp. 20 ss.) si evidenzia come, nel riferirsi al rapporto tra il sistema politico dei partiti di notabili di matrice liberale e quello edificato sul partito di massa, sia necessario impiegare una terminologia differente, distinguendo: il “sistema liberale in senso proprio”, il “primo sistema liberaldemocratico” e il “secondo sistema

rappresentativa – sino a comprendere la totalità dei cittadini adulti – e, successivamente, all’imporsi di tecniche partecipative sia a livello amministrativo procedimentale, sia a livello di determinazione delle scelte pubbliche.

3. *Concetti giuridici affini o contrari*

Il termine democrazia non appare isolato nelle scienze sociali, né in quelle in senso stretto giuridico né in quelle limitrofe (tra cui filosofia politica e sociologia).

Storicamente, un vasto impiego della parola in esame si manifesta solo dal XVIII secolo e, con maggior vigore, negli anni successivi alla Grande rivoluzione e nell’affermarsi dello Stato liberale nel XIX secolo. Di converso, per tutto il periodo antecedente – quello che grosso modo va dal mondo antico sino all’Illuminismo – si registra la costante tendenza di filosofi e giuristi ad omettere un uso palese del termine, quando non si rileva un impiego in senso spregiativo.

liberaldemocratico”. Se lo scopo dell’autore è quello di evidenziare la comune matrice dei sistemi citati e di rimarcare l’opposizione alle autocratie, ai totalitarismi e alle fallimentari esperienze di democrazia diretta “pura”, nella sostanza non è intaccato il contenuto come descritto all’inizio della presente nota: così il primo modello è quello sviluppatosi in Inghilterra negli anni successivi alla Gloriosa rivoluzione e trapiantato nell’Europa postnapoleonica (suffragio ristretto e partito dei notabili); il secondo modello è quello dello Stato novecentesco (suffragio universale e partito di massa); l’ultimo è quello in cui viviamo (svuotamento del partito che diviene una “macchina elettorale”, globalizzazione, opinione pubblica facilmente influenzabile da poteri forti detentori di potere in termini di risorse economiche ed informative). Parte della dottrina (F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 796 ss.), all’indomani della caduta del muro di Berlino e considerando esaurite le esperienze totalitarie insorte fra le due guerre mondiali, ha ridotto le forme di Stato alla sola contrapposizione fra modelli monopartitici e modelli pluripartitici. Altra dottrina coeva (F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. VI, Torino, 1991, pp. 492 ss.) richiama la consueta e, tuttora valida, distinzione in Stato assoluto, di diritto, democratico, sociale, autoritario e socialista. Più recentemente, si veda S. BARTOLE, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano, 2008, pp. 1116 ss.

Siffatta tendenza, propria anche del pensiero greco sin dal V secolo avanti Cristo⁴², si giustifica in una sorta d'interpretazione evolutiva del concetto di democrazia, che in origine stava a significare il governo della moltitudine indistinta in spregio del governo della legge o della ragione e che solo in tempi più recenti (i menzionati secoli XVIII e XIX) ha progressivamente assunto una connotazione positiva, espressione di quel “governo del popolo”, inteso come sovrano “limitato” (ma, altresì, “limitante” il potere assoluto) di cui si è scritto nel paragrafo iniziale del capitolo.

In ragione della matrice negativa, che originariamente denotava questa forma di governo, l'idea di un sistema ove la sovranità fosse detenuta dal popolo e non da un sovrano è stata sovente espressa ricorrendo a termini affini, tra cui il principale si ritiene essere *repubblica*.

Attualizzando l'analisi alla contemporanea scienza giuridica, la locuzione *repubblica* potrebbe apparire qualitativamente neutra in prospettiva della disamina che occupa queste pagine. Non per nulla, nel diritto pubblico che si studia nelle aule universitarie, la succitata espressione si contrappone a quella di *monarchia*, con la conseguenza che i due termini, lungi dall'esprimere un giudizio di valore sulla democraticità di un certo ordinamento, semplicemente evidenziano quale sia il sistema di selezione del capo dello Stato; elettivo nel primo caso, dinastico/ereditario nel secondo. All'opposto, nulla ci dicono sulla reale titolarità del potere sovrano, dal momento che esistono monarchie che brillano per democraticità (prima fra tutte quella del Regno Unito) e repubbliche che, a discapito del nome, non posseggono

⁴² Si veda l'analisi di W. CONZE - R. KOSELLECK - H. MAIER - C. MEIER - H.L. REIMANN, *Democrazia*, Venezia, 1993, pp. 23 ss.

istituzioni democratiche (quali molti casi facilmente individuabili in Oriente e in altre parti del globo)⁴³.

Ragionamento diametralmente opposto dev'essere dipanato nell'osservare il pensiero antico e moderno (antecedente alla Rivoluzione): in tale frangente e scontando gli effetti di una certa semplificazione, *repubblica* rappresentava gli ideali di legittimità e di rispetto della legge che sono oggi propri delle moderne democrazie, senza tuttavia richiamare la componente *popolare*, ritenuta elemento d'instabilità e di autodistruzione della collettività statale.

La matrice del termine è, dunque, da riconnettersi alla volontà di descrivere un sistema di governo opposto a quello della *tirannide*⁴⁴ e delle varie forme di governo dei pochi (*aristocrazia* e *oligarchia*).

La fortuna del termine è stata poi segnata, nel mondo moderno, dalla filosofia politica che ne ha sondato i caratteri per tutto il Seicento, contribuendo ad arricchire il concetto con l'idea del "governo degli uomini" liberi in contrapposizione all'assolutezza dello Stato nazionale. Per tal via, si è affermata una vera e propria corrente filosofica e politica, nota come *repubblicanesimo*, i cui tratti somatici in gran parte

⁴³ Alcuni spunti critici sono individuabili in P. GERBORE, *La Monarchia*, Roma, 1976.

⁴⁴ Tirannide è concetto complesso che, se quantitativamente rappresenta il governo dispotico o illegittimo (sul punto, F. D'AGOSTINO, *Tirannide*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIV, Milano, 1992, pp. 543 ss.) del singolo in contrapposizione a quello dei pochi e a quello dei molti, qualitativamente appare sfocato, non consentendo un giudizio di valore sul *tiranno*, di volta in volta dipinto come despota malvagio ovvero alla stregua del *leader* illuminato. Diffuse considerazioni sono formulate da G. CAMASSA, *Le istituzioni politiche greche*, in L. Firpo (diretta da), *Storia delle idee politiche economiche e sociali. Volume primo - L'antichità classica*, Torino, 1982, pp. 3 ss. (pp. 42 ss. in particolare). In ogni caso, la tirannide, almeno per le categorie antiche, dev'essere tenuta distinta dalla *dittatura*, che in origine era una magistratura straordinaria romana e solo successivamente, già in epoca repubblicana, ha assunto connotato negativo, per poi essere impiegata per descrivere le moderne autocrazie (si rinvia a G. SARTORI, *Dittatura*, in *Enc. dir.*, Vol. XIII, Milano, 1964, pp. 356 ss.). Sulla distinzione fra dittatura e tirannide e sulle loro similitudini, si veda anche l'ampia trattazione fatta da F.A. HERMENS, *La Democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968, pp. 155 ss. In particolare, F. NEUMANN, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973, p. 348, evidenzia come possano darsi tre accezioni di dittatura: 1. "dittatura di emergenza" (quella sul modello romano); 2. "Dittatura educativa" (quella che prepara l'avvento della democrazia); 3. Dittatura che "nega" la democrazia.

richiamano quelli delle liberaldemocrazie otto-novecentesche⁴⁵. In particolare, David Held⁴⁶ distingue nel repubblicanesimo i seguenti caratteri: 1. rigetto del potere del monarca o del principe; 2. garanzia delle libertà civili tramite una forma di autogoverno edificato su tecniche partecipative; 3. partecipazione agli affari di governo; 4. leggi fondamentali, generali ed astratte, nel rispetto delle quali gli esecutivi realizzano la volontà popolare; 5. libertà d'iniziativa economica in un quadro di regolamentazione politica.

Ciò scritto, la parola *démokratia* – del cui significato etimologico si è già detto⁴⁷ – risulta essere stata impiegata per la prima volta non in un testo filosofico o giuridico, bensì in un'opera teatrale, nello specifico una tragedia, le *Supplici* di Eschilo, datata 463-462 a.c.⁴⁸. D'altronde, attesa una certa libertà riconosciuta alle rappresentazioni teatrali nell'Attica, queste divenivano la sede privilegiata per una puntuale critica politica: nell'opera le parole di Teseo, che elogiano la democrazia in opposizione alla tirannide, trovano giustificazione nel fatto che la prima assicuri eguaglianza di fronte alle leggi e libera partecipazione alla discussione politica.

⁴⁵ È, ad ogni modo, corretto ritenere che il repubblicanesimo, in senso lato, sia stata una tradizione filosofica ed intellettuale derivata dal pensiero aristotelico e fondata sull'idea di cittadinanza che si autogoverna: in tal senso, E. BERTI, *Declino (reale) ed ascesa (ideale) della «polis greca»*, in D. Losurdo - M. Viroli (a cura di), *Ascesa e declino delle repubbliche*, Napoli, 1997, p. 48.

⁴⁶ D. HELD, *Modelli di democrazia*, II ed., cit., p. 426.

⁴⁷ *Supra* § 1. Con maggior precisione si veda W. CONZE - R. KOSELLECK - H. MAIER - C. MEIER - H.L. REIMANN, *Democrazia*, cit., pp. 23 ss.

⁴⁸ Così E. GREBLO, *Democrazia*, Bologna, 2000, p. 26. Euripide, nell'anno 422, ripropone le *Supplici*: in esse l'eroe Teseo, nel rispondere all'araldo tebano, descrive la forma di governo ateniese: «con un errore hai cominciato il tuo dire, o straniero, cercando qui un re: perché non è governata questa città da un uomo solo, ma è libera. Regna il popolo, perché tutti si succedono nelle cariche ogni anno, e ai ricchi non è data maggior potenza, e il povero invece ha eguali diritti» (riportato in G. FASSÒ, *op. cit.*, e in D. MUSTI, *Demokratía. Origini di un'idea*, Roma-Bari, 1995, pp. 38 ss.).

Il termine è poi ripreso da Erodoto⁴⁹, il quale ne fa oggetto della celebre discussione insorta tra tre dignitari persiani (Otane, Megabizio e Dario) alla morte di Cambise, rispettivamente sostenitori della *democrazia*, dell'*aristocrazia* e della *monarchia*⁵⁰.

Nello specifico Otane, il paladino della democrazia, esclude le altre forme, ed in particolare la monarchia, con l'argomentazione delle distorsioni ingenerate dal potere del singolo che non sia limitato da quello di altri⁵¹, per giungere a ritenere che «il governo popolare invece anzitutto ha il nome più bello di tutti, l'uguaglianza dinanzi alla legge, in secondo luogo niente fa di quanto fa il monarca, perché a sorte esercita le magistrature ed ha un potere soggetto a controllo e presenta tutti i decreti dell'assemblea generale. Io dunque propongo di abbandonare la monarchia e di elevare il popolo al potere, perché nella massa sta ogni potenza».

L'idea che emerge da Erodoto è quella di associare la democrazia al governo del popolo in un regime di *isonomia* (eguaglianza di fronte

⁴⁹ E. GREBLO, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁰ Erodoto, *Storie*, III, § 80-82.

⁵¹ In tal senso, Otane afferma che «A me sembra opportuno che nessuno divenga più nostro monarca, perché non è cosa né piacevole né conveniente. Voi sapete infatti l'insolenza di Cambise a qual punto è giunta, e avete provata anche l'arroganza del Mago. Come dunque potrebbe essere una cosa perfetta la monarchia, cui è lecito far ciò che vuole senza doverne render conto? Perché anche il migliore degli uomini, una volta salito a tale autorità, il potere monarchico lo allontanerebbe dal suo solito modo di pensare. Dai beni presenti gli viene infatti l'arroganza, mentre sin dalle origini è innata in lui l'invidia. E quando ha questi due vizi ha ogni malvagità, perché molte scelleratezze le compie perché pieno di arroganza, altre per invidia. Eppure un sovrano dovrebbe essere privo di invidia, dal momento che possiede tutti i beni. Invece egli si comporta verso i cittadini in modo ben differente, è invidioso che i migliori siano in vita, e si compiace dei cittadini peggiori ed è prontissimo ad accogliere le calunnie. Ma la cosa più sconveniente di tutte è questa: se qualcuno lo onora moderatamente, si sdegna di non esser onorato abbastanza; se invece uno lo onora molto si sdegna ritenendolo un adulatore. E la cosa più grave vengo ora a dirla: egli sovverte le patrie usanze e violenta donne e manda a morte senza giudizio».

alla legge) e di *isegoria* (eguale diritto a partecipare al dibattito pubblico)⁵².

Tuttavia, con l'esclusione dello storico Tucidide⁵³, il pensiero greco maggioritario ne descrive gli aspetti negativi: lo Pseudo-Senofonte della *Costituzione degli Ateniesi*⁵⁴ rimarca la propensione del popolo sovrano a perseguire interessi particolaristici; Aristotele nell'omonima *Costituzione degli Ateniesi* e nella *Politica*⁵⁵ descrive la democrazia come forma degenerata della *politeia*⁵⁶; il Platone della *Repubblica*⁵⁷ seccamente definisce la democrazia come il modello nel quale i poveri «dopo aver riportato la vittoria, ammazzano alcuni avversari, altri ne cacciano in esilio e dividono con i rimanenti, a condizioni di parità, il governo e le cariche pubbliche, e queste vi sono determinate per lo più con il sorteggio».

⁵² Sul ruolo della partecipazione nella *polis* greca di veda anche C. AMPOLO, *Tra partecipazione e conflitto: la città greca e la democrazia*, in E. Greco (a cura di), *Venticinque secoli dopo l'invenzione della democrazia*, Roma, 1998, pp. 29 ss.

⁵³ Di cui si dirà nel § 4: sull'interpretazione del Pericle tucidideo è possibile richiamare sin da ora C. BUZZACCHI, *Uguaglianza e gerarchia nel mondo antico*, in C. Russo Ruggeri (a cura di), *Studi in onore di Antonino Metro*, Milano, 2010, pp. 307 ss.

⁵⁴ Reperibile in T. GARGIULO - P. BOITANI (a cura di), *La democrazia in Grecia*, Vol. 5, Milano, 2014.

⁵⁵ Anch'esse consultabili in T. GARGIULO - P. BOITANI (a cura di), *La democrazia in Grecia*, cit., vol. 1-4.

⁵⁶ Per Aristotele esistono tre forme fisiologiche (monarchia, aristocrazia e politeia) e tre forme patologiche (tirannide, oligarchia e democrazia): sul punto, si veda, G. ZANETTI, *Il pensiero politico di Aristotele*, in C. Dolcini (a cura di), *Il pensiero politico dell'età antica e medioevale*, Torino, 2000, pp. 35 ss. (p. 61 in particolare). *Politeia* è, ad ogni modo, termine impiegato diversamente dai pensatori antichi: ne è esempio Plutarco che, nel saggio *Sulla democrazia*, (pervenutoci in frammenti e reperibile in G. FASSÒ, *op. cit.*, pp. 251 ss.), afferma che essa è una categoria generale significante un ordinamento e la sua costituzione. Così, nell'insegnamento di Plutarco si danno tre *politeiai* "buone" (monarchia, oligarchia e democrazia) e tre degenerate (tirannide, signoria e olocrazia): Plutarco, con maggior precisione, afferma che «i Persiani hanno avuto in sorte il regno assoluto ed irresponsabile, gli spartani l'oligarchia aristocratica ed esclusiva, gli Ateniesi la democrazia sovrana ed illimitata».

⁵⁷ Platone, *Repubblica*, libro VIII, 557a: si veda C. QUARTA, *L'utopia platonica. Il progetto politico di un grande filosofo*, ristampa, Bari, 1993, p. 61. Per un esame contrario alle posizioni della critica platonica, è possibile trarre spunto da M. VEGETTI, *Platone e la democrazia*, in *Rivista di storia della filosofia*, 2007, 2, pp. 301 ss.

Dalla breve disamina emergono due dati fondamentali: in primo luogo, il pensiero greco dell'antichità si schierò in parte maggioritaria su posizioni a-democratiche e sviluppò terminologie differenti per descrivere ciò a cui oggi noi pacificamente attribuiamo l'etichetta di "democratico"; in secondo luogo, questa dicotomia tra l'analisi antica e quella contemporanea (filo-democratica) rinviene la sua genesi proprio nella disomogeneità delle due tipologie di governo popolare, che impediscono un'assimilazione non solo tra la democrazia antica e la democrazia rappresentativa, ma anche tra quella e le democrazie diretta e partecipativa.

Quest'ultimo aspetto sarà meglio chiarito nei paragrafi seguenti, in sede d'analisi dei caratteri della democrazia antica e moderna al fine di gettare le basi per lo studio di quella partecipativa.

4. L'impossibilità d'impiegare il concetto di democrazia proprio del mondo antico

Lo studio dei tipi ideali e concreti di governo democratico della Grecia antica ha impegnato una parte notevole della scienza giuridica e della filosofia sin dall'inizio dell'Età contemporanea, al fine di saggiarne somiglianze e differenze con la nascente democrazia liberale.

Una prima osservazione attiene alla necessità di distinguere tra mito e realtà: non per nulla è stato osservato che non sussiste un'effettiva sovrapposizione fra la concreta esperienza di Atene del V secolo a.C. e l'ideale di democrazia che si è successivamente affermato nel pensiero politico, filosofico e giuridico, tanto è vero che si è scritto che proprio nel momento in cui l'esperienza storica della *polis* attica si

stava esaurendo iniziava ad affermarsi il mito⁵⁸ della democrazia periclea⁵⁹.

In questa sede occorre, dunque, discernere tra storia ed ideali⁶⁰ con lo scopo prestabilito di esaminare, sinteticamente, i caratteri della democrazia degli ateniesi ed evidenziarne i tratti genetici che ne rendono irripetibile il modello nello Stato contemporaneo⁶¹.

Così ragionando, è da osservarsi che la democrazia conosciuta dal mondo ellenico – pur potendosi presentare in modelli differenti da quello attico – trova il suo più famoso⁶² esempio nella forma di governo che fu attuata ad Atene nel V secolo a.C.

Con maggior precisione, mentre il termine “democrazia”, come si è scritto, si diffuse – per quanto è a noi noto – sul finire degli anni '60 del V secolo a.C., la forma di governo democratica fu introdotta ad Atene nel 508-507 a.C. allorché Clistene⁶³, riprendendo in parte la

⁵⁸ Qui, ovviamente, si intende impiegare la parola *mito* nel senso comunemente inteso di “idealizzazione di un evento” e non certo alla stregua di strumento politico impiegato dai regimi autoritari per piegare le istituzioni democratiche: su quest'ultimo punto, R. ESPOSITO, *Democrazia*, in *Pensiero politico*, 1992, 25, pp. 2 ss.

⁵⁹ E. BERTI, *Declino (reale) ed ascesa (ideale) della «polis greca»*, cit., pp. 48 ss.

⁶⁰ Ad ogni buon conto, in letteratura, è stato affermato che una prospettiva d'indagine impiegabile nello studio della democrazia è anche quella di tenere «assieme consapevolmente l'analisi della realtà esistente con le rappresentazioni culturali e politiche e le proiezioni ideali e valoriali di chi osserva. [...] La dimensione immaginativa, infatti, lungi dal costituire semplicemente un travisamento della realtà, rappresenta piuttosto la radice creativa, inventiva, istituyente della democrazia e del pensiero politico» (M. DERIU, *Democrazie reali, democrazia ideale*, in *La società degli individui*, 2009, 36, pp. 7-8).

⁶¹ Non a caso è stato osservato che la critica alle posizioni assunte da Platone nei confronti della democrazia dovrebbe essere assai ridimensionata, posto che «la critica di Platone si rivolge a un bersaglio storicamente lontano, inconfrontabile con la democrazia a noi nota, quindi non pertinente» (M. VEGETTI, *Platone e la democrazia*, in *Rivista di storia della filosofia*, cit., pp. 301-302).

⁶² Sul valore ideologico dell'esperienza greca illuminati sono le prime frasi dell'opera di R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1990, p. 3, ove il celebre politologo evidenzia che «i greci, che sebbene fossero pochi di numero e occupassero soltanto un minuscolo frammento della superficie terrestre, esercitarono un'enorme influenza sulla storia del mondo».

⁶³ K. ROSEN, *Il pensiero politico dell'antichità*, Bologna, 1999, pp. 35 ss.

legislazione di Solone⁶⁴, avviò nella *polis* una riforma modificativa della vita politica ed istituzionale.

Senza pretesa di esaustività circa le regole costituzionali che regolavano il governo di Atene, si osserva come Clistene pose a fondamento della riforma la suddivisione della popolazione cittadina in dieci *tribù*, ognuna delle quali ripartita in terzi, e parallelamente creò un'articolazione territoriale in circa 170 distretti (denominati *demi*)⁶⁵.

In ragione di queste ripartizioni si formava l'organo esecutivo (il "Consiglio dei cinquecento"), mentre il potere decisionale fondamentale era attribuito all'Assemblea (o *ekklesia*). A quest'ultima era legittimato a prender parte ogni cittadino adulto (di età superiore ai 18 anni) che avesse interesse a parteciparvi: in essa ogni partecipante aveva eguale diritto di parola e di voto; le decisioni, assunte a maggioranza, avevano carattere definitivo e vincolante nei confronti delle magistrature (*in primis* il Consiglio), le quali erano rigorosamente ricoperte da cittadini tratti a sorte con mandato mensile.

Il sistema in esame raggiunse il suo massimo splendore sotto il governo pericleo della città, quando Atene, grazie alle mirabili capacità della sua flotta, riuscì ad edificare un impero marittimo⁶⁶, imponendo la sua organizzazione politica ed economica alle città alleate. Questo periodo di splendore viene solitamente riassunto nelle parole di un noto epitaffio pronunciato da Pericle e riportatoci da Tucidide⁶⁷, in cui il politico ateniese tesse le lodi della democrazia cittadina affermando:

⁶⁴ E. GREBLO, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁵ E. GREBLO, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁶ Si tratta della nota "Lega di Delo": ossia l'alleanza militare e marittima costituita tra Atene e altre città greche nella fase conclusiva delle guerre persiane (478-477 a.C.). Si vedano P. CABANES, *Introduzione alla storia del mondo antico*, Roma, 2002, pp. 207 ss. e M. GIANGIULIO (a cura di), *Grecia e mediterraneo dall'Età delle guerre persiane all'Ellenismo*, in A. Barbero (Diretto da), *Storia d'Europa e del Mediterraneo*, Vol. IV, Roma, 2008, pp. 262 ss.

⁶⁷ Il testo è riportato in G. DONINI (a cura di), *Le storie di Tucidide*, Vol. I, Torino, 1982, ristampa 1995, pp. 343 ss.: si tratta di Tucidide, *Storie*, I, 35 ss.

«Abbiamo un sistema di governo che non emula le leggi dei vicini, ma siamo noi stessi un modello piuttosto che gli imitatori di altri. E quanto al nome, per il fatto che non si amministra lo stato nell'interesse di pochi, ma di una maggioranza, si chiama democrazia: secondo le leggi vi è per tutti l'eguaglianza per ciò che riguarda gli interessi privati; e quanto alla considerazione di cui si gode, ciascuno è preferito per le cariche pubbliche a seconda del campo in cui si distingue, e per la classe da cui proviene più che per il merito; d'altra parte, quanto alla povertà, se uno è in grado di fare del bene alla città, non è impedito dall'oscurità della sua posizione sociale»⁶⁸.

L'epitaffio pericleo bene esalta le virtù della democrazia ellenica e rappresenta il sunto del mito della città che si autogoverna⁶⁹, formatosi nei secoli successivi e dal quale occorre prendere le distanze, benché chi scrive non sia ignaro che parte colta della storiografia ne abbia sottolineato gli aspetti maggiormente positivi⁷⁰.

Prima di ciò alcune considerazioni.

Dalla breve disamina è possibile notare con facilità come il sistema ateniese fosse qualificato da una estrema immediatezza fra l'assuntore della decisione pubblica e l'esecutore della stessa, ossia tra Assemblea e Consiglio: per simile via, la scelta compiuta dalla totalità (o quasi⁷¹) dei cittadini era immediatamente rispecchiata dall'operato del Consiglio.

⁶⁸ TUCIDIDE, *Storie*, I, 37. Si veda anche, K. ROSEN, *op. cit.*, pp. 47 ss.

⁶⁹ M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, 2015, p. 23, osserva, nell'analizzare i fatti riportati da Tucidide, che «per Pericle la democrazia non è il potere esercitato dai molti per opprimere i pochi, ma il potere dell'intero *demos* su se stesso, esercitato con procedure che vedono ciascun cittadino partecipare al processo decisionale e le decisioni frutto della volontà espressa dalla maggioranza».

⁷⁰ In tal senso, M.I. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, cit.

⁷¹ È stimato che, ad Atene, a fronte di un ammontare complessivo di circa 30.000 maschi adulti, solo 5000-6000 prendessero regolarmente parte alla deliberazione in Assemblea. Sul punto anche, R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, cit., p. 31.

Si colga, in ogni caso, la circostanza per cui anche in questa tipologia “spiccatamente” diretta non era possibile fare a meno della mediazione degli organi amministrativi, con una rilevante peculiarità che recide ogni analogia con la moderna pubblica amministrazione di matrice napoleonica. In quella esperienza, di fatti, l’organo esecutivo altro non era che un simulacro di pubblica amministrazione: si trattava di cittadini sorteggiati con lo scopo esplicito di eseguire le decisioni di altri cittadini (presumibilmente comprendenti essi stessi); niente di più lontano dall’idea di amministrazione pubblica, burocraticamente designata⁷² e munita di competenze ad elevato contenuto tecnico⁷³.

Quali erano, d’altro canto, le sfumature e i limiti di questo modello tali da giustificare l’affermazione più volte espressa nella presente monografia – ed evocata inoltre dal titolo di questo paragrafo – di non applicabilità al mondo contemporaneo?

Le ragioni, invero, sono desumibili dai caratteri stessi di quel sistema e divengono evidenti qualora, come si ammoniva poche righe sopra, si sollevi il velo del mito per esaminare cosa giace sotto le dorature dell’epitaffio pericleo: ciò che la letteratura ha scoperto nel portare a compimento siffatta operazione ha spinto a ritenere che la forma ateniese non presenti all’occhio del moderno i canoni sostanziali di democraticità.

Siffatta interpretazione, come accennato, trova il più celebre propugnatore in un esponente del liberalismo francese del primo

⁷² Vale a dirsi non sorteggiata e nemmeno eletta, ma costituita da individui selezionati per pubblico concorso alla luce delle loro competenze tecnico-giuridiche. In generale, sull’amministrazione dello Stato assoluto e dello Stato liberale, si veda M.S. GIANNINI, *L’amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. I, Padova, 1988, pp. 27 ss.

⁷³ M.I. FINLEY, *op. cit.*, p. 19, ha osservato che «ogni cittadino poteva partecipare all’Assemblea sovrana e se escludiamo alcuni addetti, schiavi di proprietà dello stato che curavano le registrazioni indispensabili (copie di trattati e di leggi, elenchi dei contribuenti morosi e simili), non esisteva alcuna forma di burocrazia. Perciò il governo era del “popolo” nel senso letterale dell’espressione».

Ottocento, Benjamin Constant⁷⁴, il quale ha dimostrato l'impraticabilità di ogni teoria che si prefigga la restaurazione di un sistema modulato sulle pratiche democratiche dell'antichità⁷⁵.

Constant elegge a discriminare fra la democrazia diretta antica e la rappresentanza censitaria del XIX secolo la differenza di condizione politica e sociale sussistente fra un cittadino ateniese e un suddito francese: in altri termini, egli afferma la separazione tra il modo di concepire la vita collettiva tipico degli ateniesi (c.d. "libertà degli antichi") da quello dell'uomo borghese (c.d. "libertà dei moderni").

Per tal via, se il sistema ateniese garantiva un'effettiva partecipazione alla vita politica, essa era connotata da una estrema esclusività⁷⁶, essendo riservata solo ai cittadini adulti e di genere maschile, mentre vasti strati della popolazione, pur dovendo rispettare le deliberazioni dell'assemblea, erano esclusi dai relativi processi decisionali⁷⁷: così erano le donne, prive di diritti politici e limitate in

⁷⁴ B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, cit.

⁷⁵ Non si ignora, ad ogni buon conto, che le ragioni che spinsero Constant a distinguere tra libertà degli antichi e dei moderni fossero più politiche che accademiche. Egli, per il tramite del suo studio, non solo perseguiva la comparazione del sistema rappresentativo post-rivoluzionario con la forma diretta antica, altresì intendeva convincere i suoi contemporanei dell'errore compiuto da coloro che prima e durante la Rivoluzione sostennero l'edificabilità di un modello di democrazia diretta (tra cui il noto abate di Mably: sul punto e sulla critica di Constant a Mably, si rinvia a J. KENT WRIGHT, *A classical republican in eighteenth-century France. The political thought of Mably*, Stanford University Press, Stanford, 1997, pp. 1 ss.). Constant si prefiggeva, dunque, di giustificare la democrazia indiretta sulla scorta delle profonde differenze politiche, sociali ed economiche caratterizzanti la Francia a lui contemporanea. Di converso, altri pensatori ottocenteschi, tra i quali John Stuart Mill, mossi dalla diversa esigenza politica di arginare un nascente conservatorismo (quello sorto sulle dottrine dei vari Edmund Burke e William Mitford) non esitarono a leggere positivamente le vicende ateniesi per dare nuova linfa al movimento democratico: sul punto, diffuse considerazioni sono argomentate da N. URBINATI, *L'ethos della democrazia. Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2006, pp. 22 ss.

⁷⁶ L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, 2004, pp. 33-34.

⁷⁷ M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, cit., pp. 11 ss., indica che uno dei tratti qualificanti delle esperienze storiche di democrazia diretta (in particolare, l'Atene qui in esame e lo Stato sovietista nei primi anni successivi alla rivoluzione d'ottobre) sia proprio il «non comprendere la totalità dei membri esistenti all'interno di una polis o di uno Stato ma unicamente una parte di essi, e quindi di avere una natura di "classe"».

quelli civili; così erano i *meteci*, gli stranieri che risiedevano ad Atene; così era per gli schiavi, oggetto di diritto dominicale.

Conseguentemente, se nelle belle pagine di Finley è possibile legge che «era letteralmente vero che sin dalla nascita ogni ragazzo ateniese aveva qualcosa di più della possibilità puramente ipotetica di diventare presidente dell'Assemblea»⁷⁸, si deve opporre che tale aspettativa era una prerogativa di una ristretta minoranza.

In aggiunta a tali aspetti, altri di più significativo spessore palesano come la democrazia antica fosse un sistema funzionale per quella precisa esperienza storica costituita dall'Atene del V secolo. Oltre all'elemento puramente quantitativo – costituito dalla praticabilità di una democrazia diretta solo in ragione di un ambito territoriale e umano di dimensioni contenute⁷⁹ – quello socio-economico diviene pietra angolare del ragionamento. L'Attica, seguendo una costante del mondo antico, fondava la prosperità della propria economia sulla forza lavoro costituita dagli schiavi⁸⁰, concretizzando un totale assorbimento del cittadino nelle incombenze istituzionali, in modo tale che la “libertà degli antichi” consistesse nell'esercizio diretto e collettivo della sovranità, ma anche che essa fosse compatibile «con l'asservimento completo dell'individuo all'autorità dell'insieme»⁸¹.

Tutto ciò in profonda distonia con la “libertà dei moderni” ove l'inammissibilità della schiavitù e lo spiccato senso imprenditoriale

⁷⁸ M.I. FINLEY, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁹ Argomento questo ripetuto dalla letteratura in materia e, tra i molti, anche da H. Kelsen, *La democrazia*, IV ed., Bologna, 1984, p. 65, il quale afferma che «infatti, soltanto nella democrazia diretta – che, date le dimensioni dello Stato moderno e la molteplicità dei compiti di esso, non rappresenta più una forma possibile di democrazia – l'ordine sociale viene realmente creato dalla decisione della maggioranza dei titolari dei diritti politici, i quali esercitano il loro diritto nell'assemblea del popolo».

⁸⁰ L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, cit., p. 34.

⁸¹ B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, cit., p. 38, il quale aggiunge che «presso gli antichi, l'individuo, quasi sempre sovrano negli affari pubblici, è schiavo in tutti i suoi rapporti privati» (p. 39).

dell'affermatasi classe borghese impediscono che l'individuo assuma direttamente il ruolo decisionale negli affari pubblici: da ciò, la «scoperta dei moderni»⁸², il sistema rappresentativo, ove i detentori della sovranità – occupati dal perseguimento dei loro interessi particolari – delegano agli eletti la cura del bene collettivo.

Similmente, è da osservarsi che in prospettiva di un esame maggiormente incentrato sul dato istituzionale si perviene ad analoghe conclusioni d'inapplicabilità della democrazia antica. In merito, Giovanni Sartori⁸³ ha acutamente notato⁸⁴ l'inopportunità insita in una diretta parificazione tra l'organizzazione costituzionale della *polis* ateniese e quella dello Stato contemporaneo. Mentre il secondo presenta un'articolata compagine burocratica – imprescindibile per l'assolvimento degli interessi pubblici sia su larga scala, sia a livello locale –, la prima, come poco sopra osservato, si esauriva in una snella esecuzione delle decisioni assembleari a cura di magistrati-cittadini sorteggiati. Il che ha spinto Sartori a ritenere che la *polis* non avesse una struttura statale separata dalla collettività popolare, bensì che la comunità assumesse in sé ogni competenza politico-amministrativa⁸⁵: in altri termini, la *polis* si esaurisse in una pratica di autogoverno, piuttosto che di democrazia diretta.

La sintetica illustrazione della democrazia antica – dei suoi caratteri al pari dei suoi limiti – convince chi scrive del valore euristico di siffatta esperienza al fine di una compiuta comprensione della teoria democratica, ma dimostra come essa non possa in alcun modo essere

⁸² B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, cit., p. 37.

⁸³ G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, cit., pp. 141 ss., il quale, in relazione alla democrazia della *polis* osserva che «non solo le dimensioni della città antica erano piccolissime, ma i cittadini vivevano in simbiosi con la loro città, una città alla quale erano avvinti da un comune destino di vita e di morte».

⁸⁴ Come anticipato *supra* § 2.

⁸⁵ G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, cit., p. 143.

equiparata⁸⁶ alle tipologie contemporanee, né a quelle dirette⁸⁷, né a quelle partecipative.

5. *Le democrazie dei moderni*

Discorso più articolato dev'essere impostato con riferimento, usando un'espressione mutuata dagli studi di Constant, alla "democrazia dei moderni"⁸⁸ o, con proprietà d'impiego delle categorie storiografiche, alla "democrazia dei contemporanei".

Con la suddetta terminologia si vuole far riferimento, in questa sede, alla pratica democratica conosciuta dallo Stato liberale, prima, e dalla democrazia pluralista, successivamente.

L'analisi – che esigerebbe il soffermarsi sulle evenienze storiche, economiche, sociali e politiche che hanno progressivamente segnato il declino dello Stato assoluto e l'affermarsi della borghesia, quale classe dominante la scena politica – sconta nelle pagine seguenti una semplificazione da imputarsi alle esigenze tematiche di questo lavoro: in particolare, delineata nei suoi caratteri primari la transizione dai regimi *chiusi* alle *poliarchie*⁸⁹, sarà proposta una sistematica di massima incentrata sulla contrapposizione tra democrazia diretta ed indiretta, quali idealtipi "classici" del governo contemporaneo.

Quest'ultima riduzione rinviene la sua giustificazione nell'esigenza di disegnare la fisionomia dei meccanismi democratici

⁸⁶ R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, p. 5, ove si legge «ciò che si intende oggi per democrazia è diverso da ciò che si intendeva nell'Atene di Pericle».

⁸⁷ In tal senso, anche M.L. SALVADORI, *op. cit.*, pp. 11 ss.

⁸⁸ Più correttamente, il celebre scienziato politico impiegava l'espressione "libertà dei moderni" in contrapposizione alla "libertà degli antichi".

⁸⁹ Si veda oltre in questo paragrafo e si richiama il saggio di D. DELLA PORTA, *Democrazie*, Bologna, 2011.

noti allo Stato occidentale – e, ovviamente, dal medesimo concretamente impiegati – nei secoli XIX e XX, in antitesi con gli strumenti partecipativi che si sono affermati a livello amministrativo e normativo al volgere del millennio.

Per tal via procedendo, s'indicheranno nella rappresentanza e nella scelta diretta le basi delle democrazie sviluppatesi a cavallo dell'Ottocento e del Novecento e tuttora esistenti: con l'avvertenza che l'istituto della rappresentanza preserva la sua generalità, sicché la democrazia diretta esprime un compendio di strumenti d'applicazione eccezionale e di scarso impatto sulla funzione d'indirizzo politico.

Così introdotta la tematica del paragrafo e dei due sottoparagrafi, ciò su cui è opportuno interrogarsi attiene a come si sia verificato il graduale ampliamento dell'inclusione, originatosi da un sistema connotato da una totale eteronomia, ossia ove ogni scelta decisionale era unilateralmente assunta dal Sovrano.

La risposta è complessa e vede il combinarsi di molteplici fattori economici, sociali e giuridici.

Si è visto che l'idea di un “governo del popolo”, affermata nell'antica *polis* e in certa misura riproposta dalle assemblee della Roma repubblicana⁹⁰, benché sottoposto al fitto fuoco di una critica antica, non smise mai d'influenzare il pensiero dell'Occidente,

⁹⁰ Anche il sistema repubblicano a Roma vedeva la presenza di una forma di governo in misura più o meno popolare a seconda del periodo storico di riferimento: così se le scelte fondamentali e il potere legislativo (quello diretto alla promulgazione delle c.d. *leges rogatae*) erano incentrati su un'assemblea di natura censitaria (i comizi centuriati dei quali la tradizione attribuisce l'istituzione al re Servio Tullio), da un certo momento si assistette al tentativo di affermare la componente prettamente popolare (quella dei plebei) sul patriziato. Esempio ne è la *lex Hortensia* (287 a.C.) [si rinvia a L. HOMO, *Le istituzioni politiche romane*, Milano, 1975, p. 58] che statui la prevalenza delle decisioni dell'assemblea plebe (*concilium plebis*) sulle scelte della collettività tutta (comprensiva dei patrizi): giuridicamente si trattò dell'equiparazione dei *plebisciti* (per l'appunto le decisioni della sola plebe) alle *leges*. In proposito è bene ricordare che nella Roma della Repubblica era, ad ogni modo, assai forte una componente oligarchica: si veda D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Trieste, 1999, p. 12.

quantomeno per il tramite del mito “repubblicano” della collettività che si autogoverna⁹¹. L’opportunità che tutti siano partecipi delle decisioni che riguardano la comunità è, d’altronde, idea che ritroviamo, concretamente applicata, nel fiorire delle città-stato nell’età intermedia, in Italia settentrionale e in Germania: il cui scopo era, se non la netta critica dell’autorità imperiale, quantomeno l’invocazione di chiari spazi di manovra a favore del governo cittadino.

Questo sostrato politico e culturale ha consentito, sin dall’inizio dell’età moderna, di ritenere che il nascente Stato nazionale potesse configurarsi con modalità alternative a quello assoluto: tanto è vero che Machiavelli, nel 1513, non esitava ad affermare che «tutti gli stati, tutti e’ domini che hanno avuto ed hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati»⁹².

Ovviamente nella dicotomia delineata dall’uomo di Stato fiorentino non si possono certo individuare i caratteri della contrapposizione tra assolutismo e liberalismo (o democrazia): tuttavia, il passo riportato è ben espressivo di come la critica politica fosse sempre stata conscia di una via alternativa al riconoscimento del potere ad uno soltanto.

Come si è sottolineato in dottrina⁹³, i fattori sociali che comportarono la fine dell’*Ancien régime* e l’imporsi della democrazia – intesa “alla maniera dei moderni” – furono plurimi, tra cui la pacificazione compiuta dalla monarchia nel porre termine alle scorrerie della nobiltà⁹⁴ e viceversa il ruolo della classe nobiliare nel mantenere

⁹¹ In tal frangente, sono emblematiche le già ripotate parole (*supra* § 4) che Euripide fa pronunciare a Teseo nelle *Supplici*.

⁹² N. MACHIAVELLI, *Il principe*, (1513), Roma, 2012.

⁹³ D. DELLA PORTA, *Democrazie*, cit., pp. 30 ss.

⁹⁴ L’autrice ritiene che la monarchia, pur nella tendenza a sopprimere ogni forma d’opposizione e d’autonomia, fornì anche le basi per una pacificazione della nazione, impedendo alla nobiltà di esercitare arbitrariamente le prerogative feudali: sarebbe, dunque,

vive certe idee, quali l'opposizione al potere arbitrariamente esercitato e il "contratto" fra sovrano e vassallo⁹⁵; l'estendersi della borghesia urbana, desiderosa di un regime che garantisse piena certezza del diritto⁹⁶ (sopra ogni cosa, economicamente inteso⁹⁷); lo svilupparsi in senso mercantile dell'aristocrazia terriera⁹⁸.

Tali fattori – che in alcune entità nazionali si affermarono più o meno pacificamente e nello svolgersi di una lunga pratica politica (il richiamo è chiaramente all'Inghilterra del secolo successivo alla Gloriosa rivoluzione⁹⁹), mentre in altri Paesi furono il frutto di un'aspra guerra civile (qui s'intende richiamare la tradizione francese del tardo

la stabilità del governo assoluto ad aver posto le basi per il decollo della borghesia, i cui traffici economici non avrebbero potuto svilupparsi nell'incertezza.

⁹⁵ Ossia dell'idea, tipica del sistema feudale, in forza della quale il vassallo si impegnava a prestare al Sovrano *consilium et auxilium*, sulla scorta di un rapporto bilaterale di natura privatistica, in virtù del quale entrambe le parti assumevano reciprocamente delle obbligazioni.

⁹⁶ Qui Donatella della Porta richiama l'analisi di Barrington Moore (B. MOORE JR., *Le origini sociali della dittatura e della democrazia: proprietari e contadini nella formazione del mondo moderno*, Torino, 1971), il quale precisa che in assenza di borghesia non vi sarebbe mai stata la democrazia.

⁹⁷ Oltre alla libertà dagli arresti arbitrari, ciò che era invocato dalla nascente imprenditoria era l'assicurazione del diritto di proprietà e del diritto dei contratti: non è un caso che, sotto questo aspetto, l'età postrivoluzionaria produsse le grandi codificazioni napoleoniche, nelle quali fu sancita l'assolutezza e il pieno godimento dei beni materiali.

⁹⁸ È il caso tipico della "alleanza" che vi fu in Inghilterra fra la borghesia cittadina e la piccola aristocrazia terriera (*gentry*). Invero, anche in altri Stati si registrò una presa di coscienza imprenditoriale e, conseguentemente, politica della borghesia e dell'aristocrazia terriera, scaturente nell'investimento di capitali in attività *lato sensu* commerciali, sia manifatturiere che agricole. Esempio è dato anche dal Regno di Sardegna che, nel c.d. "decennio di preparazione", programmò e attuò un vasto programma di opere pubbliche a servizio della collettività, dell'industria e dell'agricoltura [non è un caso che lo stesso Conte di Cavour fosse esponente dell'aristocrazia impegnata nell'imprenditoria agricola (sul punto si veda D. MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1969*, Bari, 1972, pp. 40 ss.)]: così la ferrovia Torino-Genova, i collegamenti telegrafici e le opere di ingegneria idraulica. Ciò produsse – caso unico fra gli Stati preunitari – il consolidarsi di un'opinione pubblica, imprescindibile per il funzionamento del sistema statutario e rappresentativo. Sui temi del decennio di preparazione e sul processo di redazione dello Statuto, *ex multis*, si vedano I. SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto Albertino*, Torino, 2004; ID., *Statuto Albertino*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1989, pp. 107 ss.; D. MACK SMITH, *Cavour. Il grande tessitore dell'unità d'Italia*, Milano, 1985.

⁹⁹ Diffusamente, E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, 2005, pp. 17 ss.

XVIII secolo¹⁰⁰ e della prima metà del XIX secolo¹⁰¹)¹⁰² – contribuirono, come ricorda Donatella della Porta¹⁰³ nel richiamare l’analisi di Robert Dahl¹⁰⁴, all’affermarsi del *diritto di opposizione* e del *grado di inclusione*: questi ultimi da intendersi, rispettivamente, come il grado di garanzie riconosciute dal sistema costituzionale a favore di coloro che vogliano controllare e contestare l’azione governativa e come il grado (o percentuale) della popolazione ammessa alla partecipazione politica.

Questi due elementi, variamente combinati, hanno permesso, come si accennava poche righe sopra, il passaggio dall’*egemonia chiusa* alla *poliarchia*¹⁰⁵, transitando per alcune forme intermedie¹⁰⁶: il che, in linea di estrema semplificazione, ha significato il dissiparsi

¹⁰⁰ E. ROTELLI, *cit.*, pp. 251 ss.

¹⁰¹ L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, *cit.*, pp. 80 ss.

¹⁰² Su questo argomento si rinvia anche al saggio di T. SKOCPOL, *Troppo poco, troppo e non abbastanza*, in R. Scartezzini - L. Germani - R. Gritti (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Napoli, 1985, pp. 79 ss.

¹⁰³ D. DELLA PORTA, *Democrazie*, *cit.*, pp. 26 ss.

¹⁰⁴ R.A. DAHL, *Poliarchia, partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, 1981: in particolare, Dahl ricorda che «lo sviluppo di un sistema politico che consenta un’opposizione aperta, la rivalità e la competizione tra un governo ed i suoi oppositori, è un aspetto importante nel processo di democratizzazione» (p. 27).

¹⁰⁵ La prima nell’opera di Robert Dahl (*Poliarchia, partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, *cit.*) è da intendersi alla stregua dell’assoluta assenza di diritti d’opposizione in capo ad ogni cittadino; la seconda è la forma garante di pieno diritto d’opposizione e di elevati gradi d’inclusione. In tal senso si veda, R.A. DAHL, *Poliarchia, partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, *cit.*, pp. 32 ss.: l’autore definisce le poliarchie alla stregua di «regimi che sono stati sostanzialmente liberalizzati, ove è stata riconosciuta la legittimità della partecipazione del popolo al governo, e che sono quindi altamente inclusivi e aperti in modo estensivo alla contestazione». Diffusamente, il famoso scienziato politico (in R.A. DAHL, *Prefazione alla teoria democratica*, Milano, 1994, pp. 94-95) chiarisce che «la poliarchia è definita, [...], come un sistema politico nel quale esistono in misura relativamente elevata le seguenti condizioni»: 1. ogni membro esprime atti di preferenza tra diverse alternative (es. il voto); 2. il peso della scelta del singolo è uguale a quello degli altri; 3. è vittoriosa l’alternativa assistita da maggiori preferenze; 4. ogni membro, prima del voto, dev’essere consapevole delle alternative possibili e deve poter inserire la sua tra quelle da votarsi; 5. ognuno deve poter disporre delle stesse informazioni in merito alle alternative; 6. dopo il voto le alternative maggiormente preferite si sostituiscono a quelle «con meno voti»; 7. gli ordini degli eletti devono essere eseguiti; 8. le decisioni “interelettorali” o sono subordinate alle decisioni postelettorali, o dette scelte interelettorali sono governate dai sette punti precedenti, o entrambe le soluzioni.

¹⁰⁶ Esse sono le *oligarchie competitive* (l’opposizione è assicurata a gruppi ristretti) e le *egemonie includenti* (i regimi che ammettono una partecipazione, ma di grado limitato).

dell'autorità assoluta e l'imporsi di strumenti, sempre più inclusivi, d'indirizzo collettivo della decisione pubblica.

Traslando, ora, l'analisi dal piano sociologico a quello giuridico, la suddetta transizione dallo Stato assoluto a svariate forme di Stato *limitato*¹⁰⁷ – sempre più garanti dell'opposizione e dell'inclusione, nel passare dal sistema liberale alla democrazia pluralista – ha richiesto lo svilupparsi di taluni accorgimenti giuridici.

Essi, ad avviso di chi scrive, possono ridursi a due: da un lato, il riconoscimento dei diritti “economici” invocati dalla classe borghese (che non sono oggetto di questa trattazione); da un altro lato, lo sviluppo di un sistema decisionale tale da potersi sostituire a quello, venuto meno, del governo assoluto.

Quest'ultimo è stato il campo di prova “dei moderni” e ha implicato la sintesi fra due necessità: vale a dirsi, innanzitutto, di assicurare l'egemonia sull'indirizzo politico alla maggioranza della popolazione impedendo il riaffermarsi del potere regio e, contestualmente, l'evitare che il sistema degenerasse in una forma *ultrademocratica*¹⁰⁸.

Queste due esigenze sono state ottenute prescegliendo il modello rappresentativo di democrazia, integrato nel XX secolo da strumenti costituzionali di tenuta del sistema.

¹⁰⁷ Limitato poiché la sovranità, ancorché assunta dal popolo (nelle sue molteplici identificazioni), non è più sciolta da ogni limite, ma è esercitata nel rispetto del diritto.

¹⁰⁸ Così intendendosi, ad esempio, le correnti di democrazia estrema sviluppatasi nei primi anni successivi alla Rivoluzione francese del 1789.

5.1. *La democrazia rappresentativa*

Il concetto di rappresentanza ammette l'assunzione di differenti significati sulla scorta della disciplina scientifica in prospettiva della quale lo si studia. Tralasciando un'analisi descrittiva, propria della sociologia e della scienza politica, in queste pagine è opportuno accedere ad un'interpretazione precipuamente normativa dell'istituto.

Rappresentanza, com'è osservabile sin dallo studio di una manualistica particolarmente attenta alle definizioni¹⁰⁹, racchiude in sé un concetto giuridico di diritto pubblico¹¹⁰ in parte desumibile dal significato generico del termine¹¹¹. Rappresentanza implica la presenza di due elementi¹¹² ed è riassuntiva, non a caso, della posizione del rappresentante, ossia di colui che tiene luogo di una persona che non è presente¹¹³.

In tali termini, il rappresentante occupa il posto del rappresentato e agisce in sua vece, poiché questi non può – o, con maggior correttezza espositiva, “non è in grado di” – operare in prima persona.

¹⁰⁹ M. DOGLIANI - I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., pp. 133 ss.

¹¹⁰ Prim'ancora che il diritto pubblico, la teoria generale del diritto elabora la rappresentanza come il rapporto sulla scorta del quale gli atti del rappresentante acquistano efficacia nella sfera giuridica del rappresentato: si rinvia a S. LABRIOLA, *Rappresentanza*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, p. 4827.

¹¹¹ Nella lingua italiana *rappresentanza* assume il significato di «il rappresentare, operando in nome di altri, il curare affari altrui, soprattutto sostituendosi all'interessato nel compimento di attività di rilievo giuridico» (da *Il Grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, Milano, 1993, p. 1553), oppure, similmente, come «opera svolta in nome e per conto d'altri» (da N. ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 2002, p. 1478).

¹¹² Così, P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei Partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Milano, 1993. L'autore osserva come la nozione di rappresentanza si sia affermata concretamente con la caduta dell'assolutismo, posto che nell'Antico regime sussisteva una coincidenza fra Stato e sovrano e, conseguentemente, era impossibile configurare un rapporto rappresentativo.

¹¹³ L. CIAURRO - D. NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXVIII, Milano, 1987, pp. 543 ss.

Colui che detiene il potere di rappresentanza deve in qualche modo essere investito del potere medesimo o, precisamente, deve rinvenire una fonte a cui attingere la legittimazione della sua investitura.

Quest'aspetto, nella tradizione occidentale degli ultimi due millenni, è stato impostato assumendo come percorribili due strade di legittimazione; l'una ascendente, l'altra discendente¹¹⁴. La seconda comporta che la legittimazione derivi da un'entità metafisica e superiore, quale la divinità. La seconda, tipicamente moderna, fa scaturire il potere rappresentativo dal basso, ossia dalla collettività, ed è la ricostruzione di nostro interesse.

Benché anche in questo secondo caso il sorgente del potere subisca un certo grado d'astrazione – nell'identificarsi in insiemi dai contorni sfumati, quali il “popolo” e la “nazione” –, esso capovolge la società politica, essendo condivisibile l'affermazione per cui «la modernità si è caratterizzata per il progetto illuminista di fondare la legittimità politica non più su un'istanza superiore o metafisica, ma su una comunità di cittadini liberi e uguali», nella quale l'astrazione legittimante è costituita dalla libertà e dalla ragione, non più dalla «gerarchia e dallo status»¹¹⁵.

Il “progetto settecentesco” si è maturato, nella pratica costituzionale postrivoluzionaria, nell'ideazione di una forma democratica in antitesi con quella antica, ove la componente dell'autogoverno ha subito una neutralizzazione. Propriamente, il crollo dell'Antico regime non ha visto la restituzione del potere nelle mani del popolo, bensì nell'instaurazione della democrazia rappresentativa. Se la forma di Stato periclea ha inciso fortemente sul pensiero illuminista¹¹⁶

¹¹⁴ M. DOGLIANI - I. MASSA PINTO, *cit.*, pp. 133 ss.

¹¹⁵ A. MASTROPAOLO, *La crisi della trascendenza democratica*, *cit.*, p. 312.

¹¹⁶ Il “secolo dei lumi” fu ampiamente influenzato da una rilettura della democrazia antica, in chiave fortemente favorevole ai sistemi di democrazia diretta. Espressione di questa

e su quello giacobino, il concreto operare della democrazia moderna è il frutto di un mutamento concettuale, che ha imposto un ampliamento dei regimi annoverati come democratici.

In un simile frangente, lungi dal ritenere che solo l'immediatezza tra cittadino e potere governativo sia manifestazione di democrazia, i pensatori liberali sono giunti alla conclusione che la migliore gestione dell'interesse pubblico dovesse essere espressione del ruolo mediatore dei rappresentanti.

La tematica della rappresentanza – scaturente da una lunga elaborazione della teoria discendente in seno alle comunità paleocristiane¹¹⁷ e, in seguito, nel medioevo¹¹⁸ – diviene, sviluppata da

corrente di pensiero, furono due personalità del XVIII secolo successivamente criticate da Benjamin Constant: una di esse, che fu il vero obiettivo dell'analisi di Constant, è rappresentata dall'abate di Mably (J. KENT WRIGHT, *A classical republican in eighteenth-century France. The political thought of Mably*, cit., p. 1, afferma che «his [ossia di Constant] real venom was reserved for the abbé de Mably, a figure far less likely to be familiar to twentieth-century readers, but whom Constant belived more an even greater responsibility than Rousseau for having glamorized the idea of "ancient liberty"»). La seconda figura è proprio Rousseau a cui è spesso, anche se con interpretazioni talvolta dissimili, attribuita l'esaltazione della democrazia diretta (in proposito, si veda l'analisi di S. MASTELLONE, *Storia della democrazia in Europa*, Torino, 1986, pp. 9 ss.): è risaputo che egli scrisse che «La sovranità non può essere rappresentata per la medesima ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa o è diversa, non c'è una via di mezzo. I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere, i suoi rappresentanti, ma soltanto i suoi commissari: non possono concludere nulla in maniera definitiva. Ogni legge che il popolo in persona non abbia ratificata è nulla, non è una legge. Il popolo inglese ritiene di esser libero: si sbaglia di molto; lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento. Appena questi sono eletti, esso è schiavo, non è nulla. Nei brevi momenti della sua libertà, l'uso che ne fa giustifica davvero che esso la perda» (da *Il contratto sociale*, III, 15, disponibile in AA.VV., *Grande antologia filosofica*, Vol. XV, Milano, 1968, pp. 908-909). Invero dalla critica rousseauiana alla democrazia diretta, si ricava come il filosofo ebbe ben chiaro in cosa consistesse il modello rappresentativo e la sua forza risolutiva dei conflitti sociali: in tal senso, paiono da leggersi le parole «è nel governo che si trovano le forze intermediarie, i cui rapporti costituiscono nel loro insieme quello del tutto con il tutto, o del corpo sovrano con lo Stato» (ne *Il contratto sociale*, III, 1, in S. TESTONI BINETTI (a cura di), *Rousseau. Antologia di scritti politici*, Bologna, 1977, p. 134.). Si veda anche, diffusamente, M. EINAUDI, *Il primo Rousseau*, Torino, 1979.

¹¹⁷ In tal senso, B. ACCARINO (*Rappresentanza*, Bologna, 1999, pp. 24 ss.) osserva come sussistano numerosi richiami teleologici all'idea del rappresentante, sin dalla proposizione del ruolo di Cristo come di colui che ha patito in luogo degli uomini

¹¹⁸ R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, pp. 43 ss.: l'autore chiarisce come la rappresentanza affondi le sue radici nella pratica dei monarchi e nobili medievali di

un approccio ascendente, aspetto centrale, ma non esclusivo dello Stato liberale e della democrazia pluralista.

Così ragionando, è possibile notare come la rappresentanza sia riducibile allo strumento giuridico-politico essenziale per il funzionamento di un ordinamento nel quale il potere si voleva fosse detenuto dalla borghesia, quale collettività accomunata dai medesimi interessi economici¹¹⁹.

La rappresentanza, in conseguenza, si palesa unitamente al riconoscimento delle libertà civili ed economiche e al restringimento delle potestà statali al ruolo primario di garanzia delle libertà stesse. L'uomo moderno, artefice del liberalismo in politica e del liberismo in economia¹²⁰, viene assorbito dal soddisfacimento di interessi particolari, lasciando ad un'apposita classe di politici, sempre più professionali, la cura della collettività.

convocare assemblee per discutere le principali questioni d'interesse dello Stato, in primo luogo i tributi.

¹¹⁹ Non è, infatti, da ritenersi una mera casualità che un attento osservatore – qual era Tocqueville – evidenziasse come la democrazia americana affondasse le sue radici nella classe media, nell'idea di eguaglianza sociale espressa da questo ceto sociale, nell'assenza di un'aristocrazia e nella spiccata mobilità sociale in grado di avvantaggiare i più umili nella loro scalata verso il benessere. Analisi dell'argomento è riproposta da M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, cit., pp. 198 ss., e da S. MASTELLONE, *Storia della democrazia in Europa*, cit., pp. 75 ss. Espressamente Tocqueville afferma che, in America, «la ricchezza, infatti, non crea differenze radicali e permanenti, ed è sempre alla portata di tutti» (A. DE TOCQUEVILLE, *Il viaggio negli Stati Uniti*, reperibile in V. DE CAPRARIIS - N. MATTEUCCI (a cura di), *Tocqueville. Antologia di scritti politici*, Bologna, 1978, p. 39). Considerazioni diffuse e, talvolta, critiche sul pensiero di Tocqueville sono desumibili da A.S. EISENSTADT (edited by), *Reconsidering Tocqueville's Democracy in America*, Rutgers, 1988.

¹²⁰ Sul punto, è stato osservato che l'assimilazione del liberalismo al liberismo sia più che altro una contingenza storica: in altre parole, i due fenomeni non devono essere considerati espressione del medesimo movimento politico-economico, poiché solo in ragione di un accadimento storico (il crollo dell'Antico regime unitamente alla prima rivoluzione industriale) palesatosi nel XIX secolo si è registrata una sommatoria dei due fenomeni. Così, G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, 2008, pp. 50 ss. Sul punto, di recente, si richiama anche la dettagliata trattazione di M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, cit., pp. 89 ss.

Nei suddetti termini, la rappresentanza si traduce nella delega temporanea di sovranità dal popolo a favore del rappresentante, ossia tende ad esaurirsi nello strumento elettivo¹²¹.

Questi caratteri vengono trasmessi dallo Stato liberale alla democrazia pluralista¹²² (novecentesca o “liberaldemocratica”¹²³), ma si arricchiscono sotto molteplici punti di vista¹²⁴. Ciò che qui maggiormente rileva è la circostanza per cui l’allargamento del diritto di voto alla totalità dei cittadini, lo stabilizzarsi del partito ideologico di massa e la richiesta di nuovi diritti “positivi” impongono alla

¹²¹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 34, afferma che «l’espressione “democrazia rappresentativa”, significa genericamente che le deliberazioni collettive, cioè le deliberazioni che riguardano l’intera collettività, vengono prese non direttamente da coloro che ne fanno parte ma da persone elette a questo scopo». Invero, la componente elettiva, come si sarà intuito dalla trattazione, non s’impone come momento necessario della rappresentanza (si vedano anche, P. MARTELLI, *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un’introduzione teorica*, Roma-Bari, 1999, p. 4 e P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei Partiti. La rappresentanza politica*, cit., pp. 89 ss.). I due concetti divengono assimilabili nelle democrazie moderne fondate, si è detto, su una legittimazione ascendente, sicché il popolo (o la nazione) detentore della sovranità ne delega temporaneamente l’esercizio ai rappresentanti. In questa evenienza, si assiste ad una sorta di relazione circolare: il rappresentato delega il rappresentante che “rappresenta” (vale a dirsi esercita la sua funzione politica) di fronte alla platea dei rappresentati stessi. Non a caso, nelle democrazie pienamente sviluppatesi in parlamentari – più in generale, gli eletti – operano non solo in nome e per conto del popolo, ma anche sotto gli occhi del popolo che li ha prescelti e che, ciclicamente, potrà rimuoverli. In contrapposizione a quanto appena scritto, i modelli cristiani e medioevali, imperniati sulla legittimazione discendente, presentavano un triplice schema: il rappresentato (ad esempio, la divinità), il rappresentante (seguendo l’esempio, il principe) e i destinatari passivi (i sudditi, ossia tutti coloro che non erano parte dell’autorità rappresentante), in pratica l’intera collettività. Sul rapporto tra elezione e rappresentanza si richiama anche l’attenta analisi di G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in www.costituzionalismo.it, 2005. È comunque da rammentarsi che ciò che assume rilievo non è il solo voto, ma anche la disciplina legislativa dello stesso: così è stato messo in risalto il ruolo giocato dalle legislazioni elettorali nei processi di democratizzazione (S. CASSESE, *Stato e popolo nella storia italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 2, pp. 427 ss.).

¹²² L. ELIA, *Forme di Stato e di forme di Governo*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, 2006, pp. 2596 ss., rileva che il sistema rappresentativo è il primo dei caratteri che accomunano lo Stato liberale a quello democratico.

¹²³ M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, cit., pp. 19 ss.

¹²⁴ Siffatti aspetti corrispondono a più cause non solo giuridiche, ma anche sociali ed economiche. Nel corso del Novecento, soprattutto negli anni seguenti al secondo conflitto mondiale, si assiste ad una “popolarizzazione” dei governi democratici. Ciò non solo a causa dell’avvenuto allargamento del diritto di voto (ossia al raggiungimento del suffragio universale), ma anche in ragione della pretesa di redistribuzione della ricchezza, di benessere, d’istruzione e di assistenza sanitaria.

rappresentanza il contemperamento d'interessi diversi¹²⁵ e, talvolta, contrapposti.

Il perno del sistema rimane il modello rappresentativo, ancorché il luogo in cui esso si esplica – il Parlamento – non sia più solo il centro di garanzie di una società monoclasse¹²⁶, ma divenga platea dello scontro politico fra orientamenti, ossia modi di concepire la società e il suo futuro, spesso antitetici.

Nonostante l'acceso conflitto sociale, il XX secolo ha assistito – nel blocco occidentale memore delle devastazioni della guerra – alla capacità di assorbimento da parte dei parlamenti, anche grazie ad una diffusa fiducia nel modello partitico e nella sua funzione di rappresentazione.

La delega rappresentativa, in virtù del ruolo mediatore del partito di massa e del divieto di mandato¹²⁷ imperativo, ha consentito che le assemblee parlamentari divenissero il luogo del “compromesso” nel suo

¹²⁵ Gli aspetti della mediazione, del contemperamento, della sintesi fra orientamenti politici e visioni del mondo dissimili è un tema caro alla teoria democratica: così, F.A. HERMENS, *La Democrazia rappresentativa*, cit., p. 211, chiarisce come già l'analisi di Madison (*The Federalist*, n. 10) evidenziasse come il principio rappresentativo sia volto ad «affinare ed allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione di un corpo scelto di cittadini» le cui caratteristiche rendano «meno probabile che si sacrifichi il bene del paese a considerazioni particolari e transitorie» [il testo citato da Hermens (p. 211) è rinvenibile anche in A. HAMILTON - J. MADISON - J. JAY, *Il Federalista*, Bologna, 1997].

¹²⁶ G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in www.osservatorioaic.it, 2014, p. 1, ha precisato che l'idea liberale di rappresentanza politica vedeva nel parlamento lo strumento per «assicurare che l'ordine impresso alla società corrisponda alle esigenze dei migliori», vale a dirsi i titolari dei diritti politici in quanto “proprietari” ed interessati al governo della cosa pubblica.

¹²⁷ Il divieto di mandato imperativo rinviene le sue radici all'alba della democrazia moderna, nel momento in cui Luigi XIV, nel convocare gli Stati generali di Francia, abolì la regola medioevale del vincolo di mandato in capo ai membri del consesso. Il mandato imperativo, in contrapposizione a quello libero, presenta la stessa dicotomia che sussiste fra diritto privato e diritto pubblico: il mandato vincolato alla scelta dell'elettore è espressione di un'opzione particolare tipica del diritto privato, mentre quello libero denota la cura dell'interesse collettivo. In altri termini, una volta che il rappresentante è stato eletto da un gruppo di elettori, egli inizia a operare nell'interesse della collettività e non solo dell'interesse particolaristico che lo ha designato (si veda B. ACCARINO, *op. cit.*, pp. 96 ss.). La sussistenza del divieto di mandato imperativo impone che il rappresentante sia chiamato a rispondere del suo operato esclusivamente in virtù di una responsabilità politica: diffusamente, S. LABRIOLA, *Rappresentanza*, cit., p. 4828.

significato positivo ed istituzionalmente corretto. Non per nulla, in una società apertamente conflittuale – quale quella italiana del secondo dopoguerra, sia sotto il profilo socioeconomico, sia sotto quello propriamente politico – era necessario che gli eletti, rappresentativi dell'intera Nazione, ma espressivi di visioni politiche dissimili, giungessero ad un contemperamento delle loro divergenze: essendo quest'ultimo imprescindibile per assicurare un futuro credibile ed attuabile alla società.

In sintesi, il meccanismo della democrazia indiretta, grazie all'elasticità desumibile dall'istituto della rappresentanza, ha potuto validamente sopravvivere al mutamento della forma di Stato tra Ottocento e Novecento, mentre – come sarà chiarito nel prosieguo¹²⁸ – sembra prestare il fianco ad una profonda crisi, che la dottrina non ha esitato ad esaltare.

Invero, le patologie di cui soffre la democrazia rappresentativa appaiono ascrivibili in larga misura alle contingenze storiche che il modello sta attraversando: crisi economico-finanziaria, erosione della sovranità ed emersione di nuove problematiche a contenuto spiccatamente tecnico sono solo alcuni dei temi verso cui gli istituti della rappresentanza dimostrano la propria incapacità.

Tuttavia, siffatta inadeguatezza non deve intendersi alla stregua della necessità del superamento del modello. Questa opzione non sarebbe accoglibile, sulla scorta del semplice dato di fatto che la democrazia indiretta è l'unico meccanismo munito delle risorse necessarie a descrivere l'indirizzo politico fondamentale di un sistema complesso, quale quello proprio dello Stato contemporaneo¹²⁹.

¹²⁸ *Infra* § 7.

¹²⁹ Si veda anche, G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, cit., pp. 37 ss.

Piuttosto, similmente a quanto accaduto alla metà del secolo scorso, la democrazia parlamentare esige un ripensamento non tanto delle sue strutture, quanto delle sue interconnessioni con la collettività, ampiamente intesa anche oltre il dato formale della cittadinanza.

Così, mentre gli orientamenti generali e sistematici non possono altro che assumersi in sede assembleare, l'attuazione puntuale dei medesimi deve integrarsi con un momento partecipativo a favore dei gruppi e degli individui che, genericamente, sono stanziati sul territorio.

Riprendendo le categorie che sono state sommariamente impiegate nel paragrafo precedente, l'operazione politico-giuridica appena descritta impone un'estensione del *grado di inclusione* al di là di quanto già assicurato dalla mediazione partitica.

5.2. *La democrazia diretta*

L'ideale della democrazia diretta è stato puntualmente descritto da Hans Kelsen, il quale ha affermato che «soltanto nella democrazia diretta [...] l'ordine sociale viene realmente creato dalla decisione della maggioranza dei titolari dei diritti politici, i quali esercitano il loro diritto nell'assemblea del popolo»¹³⁰.

Se con queste parole Kelsen esalta quella che sembrerebbe essere l'unica effettiva forma di democrazia che metta il popolo nella condizione di governare, egli immediatamente¹³¹ chiarisce come la stessa sia impraticabile per due ordini di motivi, quello dell'eccessiva

¹³⁰ H. KELSEN, *Democrazia*, cit., p. 65.

¹³¹ H. KELSEN, *Democrazia*, cit., p. 65. Così, L. ELIA, *Forme di Stato e di Governo*, cit., pp. 2596-2597, precisa che il rigetto della tesi identitaria di matrice rousseauiana – per cui non sarebbe possibile rappresentare la volontà collettiva – dev'essere rigettata non solo per la «estensione degli stati moderni», ma anche per la «complessità e talora la tecnicità delle scelte che si devono adottare nella legislazione».

dimensione territoriale dello Stato moderno e quello della molteplicità degli interessi che il medesimo è chiamato ad assolvere.

Non a caso, poche pagine prima è stata individuata quell'unica forma di democrazia immediata che sia stata in grado di funzionare e di ottenere realmente dei risultati positivi: in tale sede¹³² si è, tuttavia, osservato che la democrazia antica – in parte replicata dalla città-stato medievale – non dev'essere confusa con ciò che i moderni definiscono “democrazia diretta”¹³³. Mentre la prima si risolveva in una forma di autogoverno, nel quale lo Stato era dissolto nella comunità riunita in assemblea, nella seconda il popolo si distingue dallo Stato e, sicuramente, rimane nettamente separato, almeno sotto il profilo organico, dall'organizzazione amministrativa che è espressione di quell'ordinamento.

Benché sia stato osservato più volte nel corso della storia umana che la rappresentanza costituisce una negazione della democrazia e che quest'ultima nella sua effettività non potrebbe esistere – sono note in proposito le parole di Rousseau, «se ci fosse un popolo di dei, esso si governerebbe democraticamente: un governo così perfetto non conviene agli uomini»¹³⁴ –, alcuni autori¹³⁵ ricordano che, mentre lo studio prescrittivo della *democrazia* (foriero di considerazioni essenzialmente sul *dover essere*) può avere ampi margini per una visione pessimistica della democrazia stessa, lo studio descrittivo e

¹³² *Supra* § 4.

¹³³ R. LEWANSKY, *La Prossima Democrazia: dialogo - deliberazione - decisione*, 2016, disponibile in www.laprossimademocrazia.it, definisce la democrazia diretta come «l'espressione diretta, appunto, da parte dei cittadini delle proprie preferenze per pervenire a una scelta collettiva» (p. 51).

¹³⁴ J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, in P. Alatri - J. Bertolazzi (a cura di), *Scritti politici*, Torino, 1970. Si veda anche, E. GREBLO, *op. cit.*, p. 121. In proposito, M.L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, cit., p. 140, osserva come la riportata frase di Rousseau sia il massimo elogio della democrazia in astratto e il rigetto della stessa in concreto.

¹³⁵ L. ELIA - G. BUSIA, *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1999, p. 56.

giuridico, cioè incentrato sullo *Stato democratico*, deve sondare cosa la democrazia sia realmente stata.

Nel ritenere il suddetto criterio proficuamente applicabile all'argomento trattato in queste pagine, si perviene alla conclusione che sia del tutto inopportuna l'esaltazione della democrazia immediata di stampo pericleo quale modello di per sé espressivo di valori democratici.

In tal senso, la nozione di "Stato democratico", cara a noi moderni, recepisce l'idea di democrazia come modello di governo contrapposto all'autocrazia: vi è democrazia nel caso in cui il popolo esprima un certo grado di autonomia, ossia possa darsi leggi da solo¹³⁶.

Se così è – e chi scrive ritiene che le cose stiano esattamente nella descritta misura – non vi è ragione alcuna per svilire il modello rappresentativo a vantaggio di ipotetici meccanismi che, sotto l'etichetta "democrazia diretta", nascondono modelli di autogoverno.

Non per nulla, tutte le esperienze che in epoca contemporanea hanno preteso di replicare il modello attico sono andate incontro al fallimento: così i tentativi della Rivoluzione francese, così la Comune di Parigi, così il governo dei *soviet* dopo la rivoluzione d'ottobre.

Ciò scritto al fine di rimarcare tre aspetti: in primo luogo, che la democrazia antica non è espressione di ciò che noi intendiamo con la dizione "democrazia diretta" e viceversa; in secondo luogo, che la democrazia diretta, nello Stato democratico, non ha vita propria; in

¹³⁶ Si veda la ricostruzione di L. ELIA - G. BUSIA, *Stato democratico*, cit., pp. 56 ss. Sul tema anche D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, cit., p. 151: l'autore evidenzia come la democrazia individui il suo perno nella "autodeterminazione", ossia «dall'idea che i membri di una comunità politica – i cittadini – dovrebbero poter scegliere liberamente i termini della propria associazione e che le loro scelte dovrebbero rappresentare la legittimazione assoluta della forma e dell'orientamento della loro comunità politica». Egli precisa che l'autonomia – lungi dall'essere la semplice scelta diretta – è la facoltà di ragionare e riflettere al fine di scegliere il proprio destino.

terzo luogo, la democrazia diretta non è assimilabile alla democrazia partecipativa (o deliberativa)¹³⁷.

Circa il primo aspetto, si è già ampiamente motivato in questo paragrafo e nei precedenti¹³⁸.

In merito, invece, al secondo dei punti citati, si deve evidenziare come la democrazia diretta svolga un ruolo ancillare nei confronti di quella indiretta¹³⁹, limitandone le capacità ed implementandone il carattere “autonomistico”: in questo ultimo senso, la possibilità che i cittadini possano, in alcune evenienze, assumere in proprio talune decisioni arricchisce la componente popolare della democrazia.

Tuttavia, l’impiego, nella frase che precede, delle locuzioni “in alcune evenienze” e “talune decisioni” non è casuale, giacché il popolo dispone di una possibilità limitata di attivarsi e di svincolarsi dagli organi rappresentativi: esemplificando, il nostro ordinamento costituzionale prevede un numero circoscritto di strumenti di democrazia diretta¹⁴⁰, identificabili nel referendum, nell’iniziativa legislativa popolare e nel diritto di petizione.

Tra questi – limitandosi all’analisi del livello statale – il solo referendum descrive nei fatti una reale scelta popolare modificativa dell’ordinamento giuridico¹⁴¹, nella misura in cui comporta

¹³⁷ Sul punto, R. LEWANSKY, *La Prossima Democrazia*, cit., pp. 50 ss.

¹³⁸ *Supra* § 4.

¹³⁹ Nello specifico, è stato osservato che non esiste una differenza assiologica tra le due forme, bensì differenze qualitative, sicché la democrazia rappresentativa non è un *minus*, rispetto a quella diretta, ma solo un *aliud*, distinto essenzialmente sulla scorta delle tecniche d’imputazione delle decisioni popolari. In tal senso, G. GUZZETTA - F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo. I - Fonti ed organizzazione*, Torino, 2004, p. 186.

¹⁴⁰ In generale, anche altri istituti possono concorrere all’affermarsi della democrazia diretta: ad esempio la diretta elezione dell’esecutivo nelle forme di governo presidenziale (si veda, A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, p. 211).

¹⁴¹ Di democrazia “referendaria” si è occupata recentemente, S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017: l’autrice (pp. 115-116) identifica la democrazia referendaria negli «strumenti di carattere “eccezionale” rispetto al modello di democrazia rappresentativa, consistenti in poteri di

l'espunzione di una disposizione legislativa (referendum abrogativo¹⁴²) ovvero in cui impedisce la modificazione del *corpus* di regole costituzionali (referendum confermativo). Di converso, l'iniziativa legislativa popolare e la petizione manifestano un semplice potere sollecitatorio¹⁴³.

Con riguardo, infine, al terzo degli argomenti richiamati, la democrazia diretta non è equiparabile a quella partecipativa, essenzialmente, in ragione di due fattori.

Sotto un primo punto di vista, gli istituti di democrazia diretta – e il referendum in particolare – tendono ad esaurire il momento partecipativo in quello dell'assunzione della decisione, ossia nel voto¹⁴⁴: questa circostanza fa giungere alla conclusione che non si tratti

intervento *a posteriori* su decisioni già prese dalle Istituzioni o in poteri di stimolo verso i Decisori» (corsivetto dell'autrice).

¹⁴² Una trattazione esaustiva del referendum abrogativo è stata compiuta da M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca (fondato da) e A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 2005. L'autore, nella dettagliata analisi, ricorda come la tradizione italiana indichi il referendum (costituzionale e abrogativo) come il principale degli istituti di democrazia diretta, affiancato dal diritto di petizione e dalla iniziativa popolare (su questo aspetto si veda già V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Il L'ordinamento costituzionale italiano*, IV ed., Padova, 1976, p. 87). Tuttavia, Luciani rammenta che questa definizione dev'essere calata nelle corrette categorie, poiché mentre ai tempi di Constant si era certi nel ritenere che la democrazia diretta fosse quella degli antichi (alla stregua della deliberazione del popolo riunito in assemblea), fondata sull'elemento della compresenza fisica del popolo (p. 11), oggi non è possibile sostenere un simile parallelismo. Seguendo questo ragionamento, Luciani addivene alla conclusione che il referendum non è istituto di "democrazia diretta", come definita da Constant e da Rousseau (p. 13), ossia di quella democrazia che qui è stata chiamata "degli antichi". L'autore richiamato, infatti, evidenzia come il referendum non abbia i caratteri della democrazia ateniese e come sia, all'opposto, un istituto integrativo della democrazia rappresentativa. Quanto scritto conforta la tesi espressa in questo volume, tesa a distinguere tra democrazia "degli antichi" (quella delineata da Constant e ricordata da Luciani), quella "diretta" (espressione in questo capitolo impiegata, appunto, per designare gli istituti integrativi della democrazia rappresentativa) e democrazia "rappresentativa" (quella edificata sulla rappresentanza e sull'elezione).

¹⁴³ L'accoglimento delle istanze popolari non si configura, infatti, come atto dovuto da parte degli organi rappresentativi.

¹⁴⁴ La democrazia diretta si pone come un *aut-aut*, una scelta secca tra due opzioni, che non lascia parte al dibattito. In tal senso, G. ZAGREBELSKY, *Il «crucifige!» e la democrazia*, Nuova edizione, Torino, 2007, p. 119, scrive di "sondo-crazia", volendo evidenziarne tanto il carattere ingannevole e non garantista, quanto come essa, lungi dall'essere esempio di autonomia, finisca col divenire espressione di eterodirezione. Similmente, A. SEN, *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Milano, 2004,

di vera partecipazione, non essendo essa improntata sul momento inclusivo e deliberativo tipico della democrazia partecipativa¹⁴⁵.

Sotto un secondo punto di vista, la democrazia partecipativa si distanzia da quella diretta in ragione del fatto che la decisione finale non viene assunta unilateralmente dal popolo, giacché la scelta ultima rimane nella titolarità dell'autorità pubblica, nonostante quest'ultima possa essere in misura minore o maggiore vincolata alla preferenza popolare¹⁴⁶.

Invero ed in conclusione, emergerebbe un terzo tratto distintivo: la democrazia diretta privilegia la nozione di *popolo*, in quanto esprimono la propria opinione gli elettori ossia i cittadini, mentre quella partecipativa, almeno nella teoria, propende per la nozione di *popolazione*, potendo edificare la partecipazione anche sulla mera residenza.

pp. 9 ss., richiama l'attenzione sulle tesi di Rawls, evidenziando come il momento elettorale (più in generale, quello del voto) disponga di una concreta forza legittimante solo qualora segua ad un dibattito pubblico, aperto e partecipativo. In tal senso, viene richiamato J. Rawls allorché questi designa il momento deliberativo quale aspetto fondante della democrazia (precisamente, J. RAWLS, *Collected papers*, Cambridge, 1999, pp. 579-580). Anche la dottrina interna ha da tempo evidenziato i limiti del modello referendario: su questa linea P. PERLINGIERI - P. FEIMA, *Commento all'art. 75*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997, in cui affermano che il «referendum può essere vinto o perso: è un tutto o un niente» (p. 474).

¹⁴⁵ In proposito, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 32, in alcune delle più belle pagine che siano state dedicate al rapporto tra modelli diretti ed indiretti, ammonisce a non cadere nell'errore di ritenere che la democrazia diretta sia «la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano».

¹⁴⁶ In altri termini, in ragione del fatto che la pubblica amministrazione sia o meno gravata da un onere motivazionale nel caso in cui intenda non avallare la decisione partecipativamente assunta.

6. Cenni alle più recenti forme di democrazia: partecipativa e deliberativa

In tale maniera sinteticamente descritti i modelli di democrazia antica e moderna, in questa sede e nelle pagine che ci separano dalla fine del capitolo è possibile tentare due prime conclusioni: innanzitutto, è stato chiarito che i modelli tradizionali – sia quello antico, sia quello dei moderni – non sono tributari dell’idea di partecipazione propria della democrazia partecipativa; inoltre, è doveroso dedurre una similitudine di carattere sistematico tra la democrazia partecipativa e la democrazia diretta nel reciproco rapportarsi con il meccanismo rappresentativo.

Con maggior accuratezza, sulla scorta di questo secondo rilievo, è doveroso osservare che gli istituti della democrazia diretta e di quella partecipativa non sono tali da assumere valore assoluto ed esclusivo quali strumenti di “governo del popolo”. Entrambi, non a caso, sono inadatti all’espressione dell’indirizzo politico fondamentale di uno Stato moderno, così come sono incapaci di contemperare, a livello generale, i molteplici interessi pubblici e privati che connotano la politica statale.

In linea di prima approssimazione, la democrazia partecipativa, come quella diretta, si colloca entro i margini del sistema rappresentativo: mentre quest’ultimo assume il ruolo di modello che ordinariamente – ossia quotidianamente e continuativamente – attende alle funzioni di governo, quella partecipativa opera con altre modalità, con diverse tempistiche e si colloca su piani intermedi.

Più correttamente, la partecipazione quale modello di democrazia, lungi dal definire politiche d’indirizzo generale, si pone ad integrazione di scelte che nei loro contorni fondamentali sono state precedentemente

definite dalle istanze tradizionali, siano esse scaturenti da organi d'investitura rappresentativa o burocratica.

Seguendo siffatta interpretazione, ragionando schematicamente ed anticipando gli argomenti che saranno affrontati nel capitolo secondo, possiamo mettere in risalto i seguenti punti: in primo luogo, la partecipazione così intesa tende a collocarsi a livello sub-statale, prevalentemente locale; in secondo luogo, le decisioni assunte si riferiscono a gruppi ed enclavi quantitativamente limitate e non alla collettività nel suo complesso; in terzo luogo, essa si traduce in pratiche d'espressione della volontà che ripudiano il mero impiego del voto, giacché esaltano l'effettività della discussione e la massima inclusione¹⁴⁷; in quarto luogo, essa – più che denotare una scelta d'indirizzo – si pone ad integrazione della legittimità delle decisioni del sistema rappresentativo¹⁴⁸, rinsaldandone il valore e meglio adattandole alle esigenze del caso concreto.

Con riferimento, invece, al primo degli aspetti dedotti all'inizio del paragrafo – vale a dirsi quello relativo alle differenze tra la democrazia classicamente intesa e quella partecipativa – si è già avuto modo di scrivere diffusamente analizzando le tradizioni della *polis* attica e dello Stato otto-novecentesco¹⁴⁹, tuttavia è opportuno soffermarsi brevemente sul tratto qualificante della democrazia partecipativa, con lo scopo di chiarirne la diversità rispetto ad altre esperienze note alle democrazie contemporanee.

¹⁴⁷ Come osserva B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 2005, 73, p. 98, la teoria della democrazia partecipativa affina le facoltà umane nell'atto della partecipazione e quella deliberativa richiama un "processo comunicativo" che «è in grado di trasformare le preferenze individuali e di giungere a decisioni orientate al bene pubblico».

¹⁴⁸ G. COTTURRI, *Democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, in *www.respolis.it*, 2012, p. 1, ove l'autore chiarisce come la conflittualità fra democrazia partecipativa/deliberativa e quella rappresentativa sia nel senso che la prima è volta alla integrazione e correzione del sistema della delega.

¹⁴⁹ *Supra* § 4 - 5.2.

Si vuole far riferimento all'elemento partecipativo che massimamente contribuisce ad identificare la democrazia qui in parola¹⁵⁰. In merito a questo secondo rilievo, si deve notare¹⁵¹ come la partecipazione possa assumere svariate declinazioni, corrispondenti a diversi modi d'intendere la relazione intercorrente fra i consociati e il potere pubblico.

Così opinando, sono date almeno tre accezioni basilari di partecipazione.

Una prima concerne la democrazia rappresentativa, la quale conosce la partecipazione nella forma essenzialmente partitica: nei modelli di democrazia indiretta, infatti, i cittadini non si trovano totalmente avulsi dal gioco politico, bensì – quando il sistema funziona in modo ottimale – essi sono chiamati a contribuire alla definizione degli orientamenti dei movimenti politici¹⁵². Ovviamente, più che un “prender parte” effettivo alla decisione si tratta di una mediazione o di una consultazione della base elettorale compiuta dagli organi partitici in vista del dibattito da svolgersi in seno alle aule parlamentari.

Una seconda attiene all'insieme di strumenti che va sotto il nome di “partecipazione procedimentale”, disciplinata nell'ordinamento italiano dalla legge 241/1990¹⁵³. Indipendentemente dalla rilevanza e dall'innovatività che questo compendio d'istituti – quali la

¹⁵⁰ Ampia trattazione di questa tematica è stata di recente fatta da R. LEWANSKY, *La Prossima Democrazia*, cit., pp. 36 ss. (in particolare).

¹⁵¹ Diffuse considerazioni saranno espone nel capitolo II.

¹⁵² In tal senso, tradizionalmente si ritiene che la partecipazione politica del cittadino e l'istituto della rappresentanza vadano di pari passo nel garantire la legittimazione del potere decisionale. Sul punto si veda il saggio di G. DUSO, *Parti o partiti? Sul partito politico nella democrazia rappresentativa*, in *Filosofia politica*, 2015, 1, p. 12 in particolare.

¹⁵³ Legge 7 agosto 1990, n. 241, nota come “legge generale sul procedimento amministrativo”.

comunicazione d'avvio del procedimento¹⁵⁴, il preavviso di rigetto¹⁵⁵, l'accesso al fascicolo del procedimento – ha costituito per il destinatario dell'azione amministrativa¹⁵⁶, esso non inerisce che ad una singola e puntuale decisione dalla pubblica autorità, quale il rilascio d'uno specifico provvedimento satisfattivo dell'interesse dell'istante¹⁵⁷.

In questo senso, benché in anni recenti si sia registrata una tendenza all'ampliamento della partecipazione *lato sensu* amministrativa – ne è esempio la normazione di un generalizzato accesso ai documenti teso, tra l'altro, alla formazione dell'opinione pubblica¹⁵⁸ –, quest'ultima circoscrive i suoi effetti a singoli

¹⁵⁴ Regolata dagli art. 7 ss. della legge sul procedimento amministrativo persegue lo scopo di rendere edotti i destinatari diretti e indiretti dell'azione amministrativa circa l'inizio di un procedimento. Sull'istituto si vedano: G. GRECO, *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2014, 4, pp. 585 ss. e S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, *ivi*, 2008, 2, pp. 437 ss.

¹⁵⁵ Di cui all'art. 10-bis legge 241/1990: F. TRIMARCHI BANFI, *L'istruttoria procedimentale dopo l'articolo 10-bis della legge sul procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2011, 2, pp. 353 ss.; F. SAITTA, *Preavviso di rigetto ed atti di conferma: l'errore sta nella premessa*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 11, pp. 3235 ss.

¹⁵⁶ Il tema della partecipazione procedimentale è stato ampiamente studiato in dottrina: rinviando al capitolo successivo, si possono sin da ora menzionare M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, ora in *ID.*, *Scritti giuridici*, 1996, pp. 1414 ss.; G. PASTORI, *Introduzione*, in F.P. Pugliese (cura di), *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990, n. 241. Prospettive di alcuni istituti*, Milano, 1999; P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2015, pp. 187 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Roma, 2016, pp. 1347 ss.; P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milanofiori Assago, 2017, pp. 304 ss. Recentemente R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, pp. 209 ss., evidenzia come la partecipazione metta in connessione il procedimento amministrativo con le forme del potere pubblico.

¹⁵⁷ Quale un'autorizzazione o una concessione, ma a maggior ragione di un provvedimento restrittivo della sfera giuridica del destinatario.

¹⁵⁸ Il riferimento è qui all'accesso civico regolato, in particolare, dall'art. 5 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), così come recentemente novellato dal D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, attuativo della c.d. "Riforma Madia" di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124. Il citato articolo 5, dopo aver precisato al primo comma il diritto di ciascuno di accedere ai documenti che le pubbliche amministrazioni hanno omesso di pubblicare, prevede al secondo comma un generalizzato accesso civico «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di

procedimenti e non all'indirizzo dell'azione pubblica generale: ne è riprova che siffatta partecipazione è genericamente riservata ai portatori d'interessi qualificati e differenziati rispetto a quelli degli altri consociati.

La terza forma – quella che una voce in dottrina ha definito «partecipazione “in senso proprio e stretto”»¹⁵⁹ –, nel manifestare talune analogie con le due suindicate, assume diversi connotati. Così, pur non concorrendo alla formazione dell'indirizzo politico di governo, essa, al pari della democrazia rappresentativa, non attiene nemmeno ad un puntuale procedimento amministrativo, tuttavia contribuisce ad orientare l'azione amministrativa¹⁶⁰.

In altri termini la partecipazione in parola non è espressiva né della situazione giuridica soggettiva del destinatario del potere pubblico, né

pubblicazione ai sensi del presente decreto». Complessivamente, il decreto del 2013 e quello del 2016 hanno inteso superare il consueto accesso procedimentale riservato a coloro che sono titolari di un interesse oggetto dell'azione amministrativa, per addivenire ad una sorta di *freedom of information act* all'italiana. Vastissima è la dottrina sull'accesso civico: C. TOMMASI, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in www.federalismi.it, 2018, 5; E. FIDELBO, *L'accesso civico “generalizzato”: i rischi di ineffettività della libertà di accedere ai dati e ai documenti delle pubbliche amministrazioni nell'ordinamento dell'Unione europea e nel diritto interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2018, 1, pp. 223 ss.; D.-U. GALETTA, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de “le vite degli altri”?*, in www.federalismi.it, 2018, 10; V. PARISIO, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, *ivi*, 2018, 11; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, pp. 65 ss.; A. PORPORATO, *Il “nuovo” accesso civico “generalizzato” introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in www.federalismi.it, 2017, 12; A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, 2017, 3, pp. 601 ss.; E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, pp. 579 ss.; D.-U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 5, pp. 1019 ss.; M.C. CAVALLARO, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, pp. 121 ss.; A. SIMONATI, *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in *Dir. amm.*, 2013, 4, pp. 749 ss.

¹⁵⁹ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 305.

¹⁶⁰ Si veda D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 2, p. 589.

dalla formazione della volontà politica: all'opposto, impatta su scelte sistematiche e di lungo periodo dell'amministrazione; essa è un "relazionamento" tra i consociati e l'azione pubblica¹⁶¹.

Caso emblematico è la programmazione di un'opera pubblica¹⁶². In siffatta ipotesi, ordinariamente l'autorità competente o, addirittura, il legislatore hanno già assunto un indirizzo politico sull'opportunità dell'infrastruttura e certamente si sono instaurati uno o più procedimenti tesi a ponderare gli interessi dei singoli soggetti lesi, attuando, si spera, tanto la partecipazione partitica, quanto quella procedimentale. Tuttavia, in tal modo, rimangono inascoltati quegli interessi non differenziati dell'intera collettività, vale a dirsi le ragioni di coloro che, pur non subendo un pregiudizio diretto dall'opera pubblica, vivono su quel territorio.

Le arene partecipative¹⁶³ e deliberative¹⁶⁴ sono dirette proprio al soddisfacimento di queste istanze¹⁶⁵ ed il loro fine ultimo non è tanto quello di addivenire ad un ripensamento sull'utilità dell'opera – le cui necessità e fattibilità sono state precedentemente valutate da organi rappresentativi e da uffici tecnici – quanto il recuperare quegli strati, sempre più estesi, della popolazione che si sentono esclusi dal processo decisionale e in seno ai quali maturano i processi di immotivata

¹⁶¹ Così U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 151 ss., poi ripreso da L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, *ivi*, 2006, 4, pp. 11 ss.

¹⁶² In proposito, si veda A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 4, pp. 1173 ss.: ove si osserva che alla base della contestazione delle opere infrastrutturali vi è «un problema di fiducia verso le istituzioni».

¹⁶³ Sul punto, si richiama immediatamente la ricca trattazione di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, *cit.*, pp. 295 ss.

¹⁶⁴ Sin da ora è opportuno rinviare all'analisi di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 271 ss.

¹⁶⁵ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in www.astrid.eu, 2009, p. 2, afferma che tanto la democrazia partecipativa, quanto quella deliberativa, attengono allo stesso problema, dato dalla finalità di «aprire i processi decisionali pubblici».

opposizione alle infrastrutture pubbliche, conosciuti con gli acronimi *NIMBY* e *BANANA*¹⁶⁶.

Ciò scritto nei successivi tre paragrafi sarà fatto cenno alle ragioni che inducono a ritenere opportuna l'integrazione del modello rappresentativo con strumenti più accentuati di partecipazione, nella dizione che si è da ultimo menzionata. Con maggior chiarezza, le suddette ragioni corrispondono alla crisi del sistema rappresentativo-partitico, ai limiti della democrazia e alle conseguenze di un sempre più intenso insieme di regole tecnocratiche.

¹⁶⁶ Equivalenti a “not in my back yard” e a “Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything”. Nella letteratura delle scienze sociali si rinvengono numerosi contributi volti a studiare i rapporti fra le due “sindromi” e la realizzazione di opere pubbliche. *Ex multis*, è possibile ricordare: R.J. JOHNSON - M.J. SCICCHITANO, *Don't call me NIMBY: public attitudes toward solid waste facilities*, in *Environment and Behaviour*, 2012, 44, pp. 410 ss., i quali hanno condotto uno studio al fine di dimostrare che la vicinanza territoriale all'opera non costituisce un parametro tale da modificare la percezione negativa dell'opera medesima; P. DEVINE-WRIGHT, *Explaining “NIMBY” objections to a power line: the role of personal, place attachment and project-related factors*, *ivi*, 2012, 45, pp. 761 ss.; L. ZHANG - J. CHEN - Q. HAO - C.-Z. LI, *Measuring the NIMBY effect in urban China: the case of waste transfer stations in metropolis Shanghai*, in *J Hous and the Built Environ*, 2018, 33, pp. 1 ss., osservano che «in general, residents hold a strong hostile attitude toward most environmental facilities nearby their homes due to both physical and emotional reasons, a phenomenon which is named as “NIMBY” (not-in-my-backyard)»; In senso conforme, Z. LIU - L. LIAO - C. MEL, *Not-in-my-backyard but let's talk: Explaining public opposition to facility siting in urban China*, in *Land Use Policy*, 2018, 77, pp. 471 ss., rilevano che «Neighborhood-based activism against the siting of undesired land uses is a global phenomenon that challenges national and local governments. Previous literature labeled such public activism as the “notin-my-backyard” (NIMBY) syndrome that protects localized interests at the expense of broad societal benefits»; si veda anche V. ERRANTI, *Re-visiting NIMBY: From conflicting interests to conflicting valuations*, in *The sociological review*, 2017, 65, pp. 285 ss., il quale ricorda come il primo movimento NIMBY si formò negli Stati Uniti negli anni '70 come strumento di lotta contro l'inquinamento, mentre gli studi accademici iniziano con le analisi di Michael Dear (in particolare, si rinvia a M. DEAR, *Understanding and overcoming the NIMBY syndrome*, in *Journal of the American Planning Association*, 1992, 58, pp. 288 ss.).

7. *La crisi del modello rappresentativo*

In letteratura è possibile rintracciare un numero realmente impressionante di analisi e di studi volti a sondare le cause e le conseguenze delle patologie che affliggono la democrazia rappresentativa e che sembrano essere una costante di tutti i paesi dell'Occidente, ivi compresi quelli di più antica tradizione rappresentativa.

Non ritenendosi questa la sede per una trattazione di ampio respiro delle suddette tematiche e volendo qui esclusivamente sondare il sostrato che ha indotto la *disseminazione*¹⁶⁷ delle pratiche partecipative, ci limitiamo a delineare i caratteri che prioritariamente connotano la “crisi” della democrazia elettorale¹⁶⁸.

Come si faceva cenno nell'introduzione¹⁶⁹, è opinione diffusa nella scienza giuridica e nelle altre scienze sociali che il momento d'effettivo inizio della crisi della rappresentanza coincida, paradossalmente, con quello in cui le democrazie occidentali hanno trionfato sul blocco socialista. Invero, andando oltre la mera coincidenza storiografica, occorre chiarire come le ragioni profonde della perdita di *accountability* politica non dipendano dalla scomparsa del “nemico” orientale, bensì possano rintracciarsi in dinamiche interne al sistema capitalistico.

¹⁶⁷ Il termine, come noto, è preso a prestito da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 313, ove viene impiegato per descrivere il fenomeno di circolazione e di diffusione mondiale delle pratiche di democrazia partecipativa.

¹⁶⁸ È stato infatti osservato che la democrazia, sia nella sua accezione antica, sia in quella moderna, è una forma naturalmente soggetta a crisi: essa sarebbe sempre soggetta a tensioni e contrasti. Tuttavia, ciò che attualmente s'intende per “crisi” è da riferirsi alle difficoltà in cui versa la democrazia; difficoltà che possono comportare l'arretramento ad un sistema che democratico non è. In questi termini, M. SALVATI, *La democrazia è in crisi. C'è qualcosa di nuovo?*, in *Il Mulino*, 2016, 6, pp. 967 ss.

¹⁶⁹ *Supra* nelle pagine d'introduzione.

Fra queste rivestono un ruolo di primazia, sul finire degli anni '70, la messa in discussione del *welfare state*¹⁷⁰ e la decelerazione della crescita economica. È stato, non per nulla, osservato che nei decenni precedenti – quelli definiti come i “trenta gloriosi”¹⁷¹, ossia gli anni che intercorrono tra la fine del secondo conflitto mondiale e la metà degli anni '70 – il grande sviluppo dei sistemi politici capitalistici fosse prevalentemente ascrivibile al rapido incremento del benessere piuttosto che alla democraticità del partito di massa¹⁷².

Di converso, l'arresto dello sviluppo economico ha indotto, negli anni '80 del XX secolo, la classe politica dominante dei paesi *leader* a livello planetario ad inaugurare politiche neoliberiste d'incentivazione del mercato a scapito delle politiche sociali. Di questo fenomeno sono massima espressione gli esecutivi guidati da Ronald Reagan negli Stati Uniti e da Margaret Thatcher nel Regno Unito¹⁷³, successivamente seguiti dagli altri Paesi del mondo occidentale.

Il crollo delle *policies* socioassistenziali, pur nel meritorio intento di rivitalizzare il mercato, ha di fatto comportato grave nocumento in primo luogo ai ceti più deboli e, successivamente, a seguito della crisi

¹⁷⁰ D. HELD, *Modelli di democrazia*, Bologna, 1989, p. 282-283, evidenza che negli anni successivi alla vittoria degli alleati talune evenienze storiche (quali la piena occupazione, la fiducia nei nuovi sistemi costituzionali, il timore di un conflitto nucleare, la volontà di promuovere il bene collettivo) hanno ingenerato una diffusa fiducia nella democrazia occidentale. All'opposto, a metà degli anni '70, il venir meno della crescita economica ha indotto la politica a ripensare al modello *keynesiano* dello Stato interventista e la prima conseguenza è stata una fitta critica (da destra e da sinistra) del *welfare state*. Similmente, C. TRIGLIA, *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, in *Stato e mercato*, 2016, 2, pp. 192 ss., da un lato, osserva che taluni fattori produttivi e tecnologici affermatosi sempre negli anni '70 hanno avuto come conseguenza la fine del fordismo e la spaccatura della classe operaia e l'indebolimento della contrattazione; da un altro lato, evidenzia l'aumento dell'onerosità del sistema di assistenza sanitaria. Considerazioni analoghe e approfondite sulle coincidenze politiche, economiche e sociali che caratterizzarono lo Stato del benessere sono riportate da M. SALVATI, *Max Weber: capitalismo, liberalismo, democrazia*, in *Stato e mercato*, 2015, 2, pp. 236 ss.

¹⁷¹ M. SALVATI, *Max Weber: capitalismo, liberalismo, democrazia*, cit., p. 230.

¹⁷² M. SALVATI, *La democrazia è in crisi. C'è qualcosa di nuovo?*, cit., p. 970.

¹⁷³ In merito, M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, cit., pp. 54 ss., e M. SALVATI, *Max Weber: capitalismo, liberalismo, democrazia*, cit., p. 237.

economico-finanziaria del 2007, anche nella classe media: con la conseguenza di abbassare il tasso di gradimento politico di settori trasversali della popolazione.

Siffatte politiche, in grado di avvantaggiare il mondo della finanza e della speculazione, come può facilmente dedursi, hanno contribuito non poco alla sfiducia nei confronti della classe politica da parte di vastissimi strati della popolazione, poiché la carenza di democraticità non era più compensabile con il benessere economico: in estrema sintesi, il recesso dello Stato assistenziale ha ingenerato fenomeni di marginalizzazione e di scarsa inclusione¹⁷⁴.

Il dato che in queste pagine riveste maggior interesse è, ad ogni modo, quello della perdita di efficacia della mediazione partitica, dovuto non solo alle vicende economiche dello Stato nazionale, ma anche alla scomparsa delle ideologie novecentesche e all'affermarsi d'istanze sovranazionali¹⁷⁵. In tal senso, la "partecipazione al processo democratico"¹⁷⁶ è stata smorzata tanto dalla progressiva perdita del consenso – che ha determinato l'aprirsi di una voragine tra il partito di massa e la sua base sociale – quanto dalle pressioni di gruppi d'interesse¹⁷⁷, tesi a far prevalere finalità particolaristiche a discapito dell'interesse collettivo.

¹⁷⁴ C. TRIGLIA, *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, cit., p. 193.

¹⁷⁵ Così, C. CROUCH, *Capitalism, inequality and democracy*, in *Stato e mercato*, 2016, 2, p. 176, afferma che il capitalismo, di per sé, non è la sola causa che determina la presenza d'interessi corporativi nel sistema democratico: «another, which has been prominent in the debate, is the effect of globalization, which enables capitalism to operate at levels non easily within the reach of democracy, which largely remains stubbornly national». Considerazioni circa la connessione tra partiti politici, partecipazione e sovranità dello Stato nazionale sono espresse da G. DI COSIMO, *Popolo, Stato, sovranità*, in *Dir. cost.*, 2018, 1, p. 20 in particolare.

¹⁷⁶ M. SALVATI, *La democrazia è in crisi. C'è qualcosa di nuovo?*, cit., p. 967.

¹⁷⁷ Si vedano anche le considerazioni di M. KRIENKE, *Costituzione e consenso morale. Il fondamento etico della democrazia tra Antonio Rosmini, Antonio Gramsci e Rocco Montano*, in *Intersezioni*, 2018, 1, p. 22. Analogamente, J.P. MCCORMICK, *La crisi della democrazia contemporanea e il grido di dolore populista*, in *Iride*, 2017, 3, pp. 539 ss., ha osservato che

Conseguentemente e a differenza dei “trenta gloriosi”¹⁷⁸, si assiste oggi ad una relazione disincantata tra cittadino ed eletti: relazione nella quale, se al primo non è più garantito sperare in un futuro ottimistico, i secondi non sono nelle condizioni di prospettare credibilmente il raggiungimento di un benessere duraturo.

Questa dinamica d’incertezza e d’instabilità è, pertanto, da collocarsi all’origine – unitamente ad altre concause, quali il malcostume di taluni rappresentanti – della diffusa sfiducia nella politica e, più in generale, nel sistema elettivo¹⁷⁹, ritenuto responsabile del malessere della società.

Partiti, rappresentanti e modello partitico sono percepiti come inadatti alla mediazione tra istanze popolari e determinazione della scelta pubblica: non solo, ma gli stessi divengono bersaglio dell’accusa di selezionare opzioni non solo mediocri, ma addirittura dannose per la collettività.

Tutto ciò non scaturisce solamente nel già di per sé grave declino della classe politica in termini d’inadeguatezza ad assicurare la corrispondenza tra interesse generale e politiche pubbliche¹⁸⁰, ma sfocia

le democrazie elettorali, lungi dall’assicurare la libertà dei cittadini, sembrano incoraggiare l’arricchimento di gruppi di pressione (o oligarchie) politiche ed economiche.

¹⁷⁸ Soprattutto gli anni ’50 e ’60, denotati da un diffuso consenso sociale (D. HELD, *Modelli di democrazia*, 1989, cit., pp. 281 ss.), ma caratterizzati – lo si precisa – da modelli democratici che erano al massimo rappresentativi e non certo partecipativi in senso proprio (in tal senso, S. BIASCO, *I caratteri variegati della democrazia*, in *Il Mulino*, 2016, 6, pp. 999 ss.).

¹⁷⁹ Parallelamente alla fine del fordismo in economia e al crollo del *welfare state*, si deve ricordare che anche la struttura partitica ha subito una trasformazione strutturale: da grande apparato modellato sulla base sociale a macchina elettorale. In altri termini da partito kelseniano a partito schumpeteriano (sul punto, *ex multis*, A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, 2005).

¹⁸⁰ In merito, F. VISCONTI, *The legislative representation of public opinion policy priorities in Italy*, in *Riv. it. sc. polit.*, 2018, p. 3, il quale afferma che «*to function properly, a democratic political system needs not only to transform the desires of electorate into policy outcomes, but also to represent its main policy priorities*».

in un vero e proprio timore – dilagante soprattutto nei ceti più fragili – che la scelta politica sia assunta a detrimento del benessere collettivo.

Si palesano, per simile via, due pericoli per la democrazia: il primo è quello del populismo; il secondo, che a noi maggiormente interessa, è lo svilupparsi di tecniche di autodifesa o di assoluto rifiuto che paralizzano il meccanismo democratico e vanno sotto il nome delle citate “sindromi” NIMBY¹⁸¹ o BANANA¹⁸².

Mentre il populismo¹⁸³ è problema che attiene al sistema partitico nella sua interezza ed è denotato da plurime cause, le tendenze di autodifesa e di rifiuto incondizionato della decisione pubblica/amministrativa sono pertinenti con le tematiche studiate in questo lavoro.

L’immobilismo della politica, l’inadeguatezza della mediazione e la conseguente delega della decisione ad organi tecnici espongono indubbiamente la democrazia rappresentativa ad una impressionante sfiducia, ma parimenti la investono di richieste di maggiore apertura verso il basso. Quest’ultima consiste in un’istanza di maggior partecipazione che, come visto, non può essere soddisfatta dalla democrazia diretta, ma può di converso realizzarsi con le pratiche di democrazia partecipativa.

¹⁸¹ Un richiamo alla sindrome NIMBY è anche in A. BELTRAN, *Energia e democrazia politica. Qualche spunto storico*, in *Ricerche di storia politica*, 2018, 1.

¹⁸² *Supra* § 6.

¹⁸³ Sull’analisi del populismo: J.P. MCCORMICK, *La crisi della democrazia contemporanea e il grido di dolore populista*, cit., p. 543 in particolare, il quale osserva come il rischio di populismo vi sia sempre in regimi democratici connotati da un basso grado di partecipazione. In generale, sul tema anche A. MASTROPAOLO, *Democrazia e populismo*, in M. Bovero - V. Pazè, *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, 2010, pp. 64 ss.; G.L. VACCARINO, *Il populismo, la moneta e i debiti*, *ivi*, pp. 85 ss.

8. *I limiti dei sistemi democratici*

Si è scritto nel paragrafo precedente che la diffusa sfiducia nella democrazia elettiva si traduce sovente nell'esigenza di una più marcata partecipazione alla decisione pubblica: con maggior precisione, si assiste all'affermarsi d'istanze sia di democrazia diretta, sia di democrazia partecipativa, le quali si propongono di riporre il potere decisionale nelle mani dei cittadini.

Indipendentemente da quelle che sono le sfumature giuridiche sussistenti fra la democrazia diretta e quella partecipativa – e, con precipuo riferimento a quest'ultima, senza tener conto delle plurime forme di partecipazione –, occorre qui spendere alcune parole con il fine ultimo di proporre un'analisi disincantata della forza espansiva della democrazia in tutti i suoi modelli.

Benché talune forze politiche si propongano come sostenitrici di una significativa immediatezza tra azione governativa a tutti i livelli e volontà popolare, quest'ultima, nelle svariate forme in cui ne è ammessa l'espressione, incontra degli impedimenti ascrivibili a molteplici ragioni.

Il tema che qui si vuole approfondire al fine di esaltarne la rilevanza anche per la democrazia partecipativa, come si sarà potuto comprendere, è quello costituito dai “limiti della democrazia”. Problema, quello menzionato, che ha impegnato gran parte della dottrina e della letteratura non solo negli ultimi decenni¹⁸⁴, giacché esso è connaturato all'idea stessa di democrazia: lo studio della democrazia, invero, è l'analisi di limiti e di limitazioni.

¹⁸⁴ Così, già una raccolta di saggi della metà alla metà degli anni '80 presentava un'analisi interdisciplinare di questi aspetti: ci si riferisce a A. BALDASSARRE (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985.

Il “governo del popolo”, alla luce di quanto si è delineato nelle pagine che precedono, si propone come argine al potere assoluto, sicché esso è espressione dello Stato limitato. Parimenti, perché la volontà del popolo sia concretamente in grado di circoscrivere l’assolutismo senza che essa stessa si trasformi in arbitrio¹⁸⁵ – nel governo della moltitudine o della massa indistinta – occorre predisporre un sistema di limiti che impedisca lo straripamento della decisione popolare.

Si è scritto “predisporre”, ma in realtà si riscontrano limiti effettivamente predisposti, poiché creati dell’uomo – quali talune regole giuridiche –, e limiti “non predisposti”, ma semplicemente recepiti in quanto esistenti in natura indipendentemente dalle creazioni umane.

In un recente scritto¹⁸⁶, Sabino Cassese riporta¹⁸⁷ come i limiti possano differentemente classificarsi in intrinseci o estrinseci¹⁸⁸, necessari o eventuali, di fatto o di diritto, imposti o occasionali.

Procedendo in via di sintesi e volendo esaltare la contrapposizione tra fatto e diritto, si nota come i limiti possano essere ascritti a tre tipologie principali: quelli giuridici, quelli fattuali e quelli, derivati da entrambi i precedenti, rappresentati dai rapporti tra democrazia e pubblica amministrazione.

¹⁸⁵ Come si è scritto nel testo, il tema “dei limiti” della democrazia è connaturato all’idea stessa di democrazia e risale al suo momento genetico: di questi, non per nulla, si è fatto cenno nel trattare delle origini del termine democrazia e nel descrivere la democrazia degli antichi.

¹⁸⁶ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, I ed., Milano, 2017.

¹⁸⁷ S. CASSESE, *ult. op. cit.*, p. 3.

¹⁸⁸ L’esempio lampante è quello fornito dai limiti previsti dalla nostra Costituzione e da limiti derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. Si veda già N. BOBBIO, *Può sopravvivere la democrazia*, in R. Scartezzini - L. Germani - R. Gritti (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, cit., pp. 47 ss.

I primi, qui denominati “giuridici”, attengono a quel quesito, proprio anche del pensiero greco¹⁸⁹, magistralmente sintetizzato da Sabino Cassese nei seguenti termini: «se la suprema autorità sia affidata al popolo o al diritto»¹⁹⁰. La problematica che si vuole mettere in risalto con la suddetta espressione attiene alla delimitazione dei poteri sovrani: se il popolo, in democrazia, possa assumere qualsivoglia decisione ritenga opportuna.

Non potendo dilungarsi in un esame dettagliato del processo secolare di affinamento del legame tra sovranità popolare e decisione, ci si limiterà ad alcune considerazioni sul diritto positivo.

La Costituzione, nel riconoscere l’inalienabilità di alcune prerogative umane, predispone una gerarchia, distinguendo tra ambiti genericamente aperti alla volontà popolare e aree escluse o limitate: limitate assolutamente – si pensi all’immodificabilità della forma repubblicana¹⁹¹ – o relativamente, essendo alcune decisioni discrezionalmente assumibili a meno che non incidano sul nucleo di diritti primari assicurati dalla Costituzione, quali la libertà personale, il diritto alla vita o all’espressione delle proprie opinioni politiche e religiose.

La stessa Costituzione, all’articolo 1, nel delineare la forma di Stato italiana in termini di “Repubblica democratica”, circoscrive la sovranità popolare ai limiti e alle forme dalla Costituzione medesima indicati: il popolo, conseguentemente, è ammesso a decidere con le procedure regolate dalla Costituzione (democrazia rappresentativa, diretta e anche partecipativa) e nel rispetto della componente

¹⁸⁹ Già si è scritto del rapporto fra “governo del popolo” e “governo della legge” nel descrivere, in particolare, la simbiosi tra democrazia formale e sostanziale: *supra* § 1.

¹⁹⁰ S. CASSESE, *ult. op. cit.*, p. 59.

¹⁹¹ Oppure i limiti all’impiego del referendum abrogativo, in materie quali le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia, di indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali (art. 75, co. 2, Cost.).

sostanziale dell'ordinamento repubblicano democratico (in osservanza tanto dei limiti espressi, quanto di quelli impliciti).

In intima correlazione con la suddetta classe di limitazioni è la presenza dei “giudici” in parte anche sovraordinati alla legge ordinaria, qualora si faccia riferimento alla Corte costituzionale. Le magistrature, almeno circoscrivendo l'analisi al contesto italiano, operano al di fuori delle procedure democratiche: esse costituiscono una “aristocrazia” tecnico-giuridica, scaturente da un'investitura burocratica¹⁹² e operante con strumenti non democratici.

Per un verso, i giudici, il cui sindacato talvolta si può estendere oltre i meri canoni di legittimità dell'oggetto di giudizio, assumono le loro decisioni in virtù del diritto preesistente alla decisione medesima e, per un altro verso, si pronunciano non a seguito di una stretta votazione, giacché essi impiegano il metodo dialogico della discussione e della reciproca convinzione. Purtuttavia, i giudici svolgono il ruolo imprescindibile di promotori della certezza giuridica, di risolutori di conflitti e, ove ammesso, di produttori di nuovo diritto: tali e altri compiti, nondimeno, sono avulsi dal controllo popolare¹⁹³, non potendosi ammettere che il potere legislativo sia investito di funzioni giurisdizionali. In definitiva, le magistrature limitano la democrazia.

La seconda categoria di limiti attiene al piano fattuale: di questa si cercherà di definirne il contenuto senza dilungarsi in un'analisi puntuale.

¹⁹² Talvolta avente carattere di nomina o, in un certo qual senso, di “elezione di secondo grado”, ma si tratta del caso del tutto eccezionale della designazione dei giudici costituzionali di pertinenza presidenziale e parlamentare: anche in queste circostanze, la presenza di stringenti requisiti tecnico-professionali rende, di fatto, i designati espressione di una specifica capacità tecnica.

¹⁹³ Indubbiamente i giudici sono assoggettati alla legge e non godono della discrezionalità nelle scelte delle materie da trattare tipica delle aule parlamentari, sicché essi conoscono solo delle questioni che sono portate alla loro attenzione con un atto di parte.

La democrazia, come tutte le creazioni umane aventi carattere fenomenico – ossia che operano materialmente nella realtà – incontra delle barriere imposte dalla natura delle cose. Con quanto scritto non si vuole intendere che la democrazia non deve perdersi in costrutti immaginari o fantasiosi, bensì si desidera ricordare come esistano settori intrinsecamente estranei alle procedure democratiche, anzi ove i meccanismi della scelta popolare divengono stravolgenti e dannosi.

In breve, i suddetti settori sono rinvenibili nelle aree di competenza della scienza e della tecnica¹⁹⁴. Chi vorrebbe essere curato da un medico eletto dal popolo o seguire le lezioni di un professore designato sulla scorta di un mandato popolare? Siffatti ambiti non sono governati dai principi democratici¹⁹⁵, ma sono retti dalla riprovata capacità e competenza, ossia dalla meritocrazia: quest'ultima è, pertanto, limite operativo dei processi democratici.

Infine, il terzo aspetto riguarda i rapporti fra democrazia e amministrazione: in tal senso, la libertà decisionale del popolo risente

¹⁹⁴ Nel paragrafo successivo saranno tracciate alcune considerazioni in materia di tecnocrazia in senso proprio: *infra* § 9.

¹⁹⁵ La dottrina, invero, ha osservato come vi siano ampi settori incentrati su processi non democratici anche all'interno delle scienze sociali: così, l'intera disciplina degli studi di mercato pare impegnata esclusivamente sulla valutazione dei beni aventi un valore strettamente monetario, mentre non prende in opportuna considerazione la presenza di beni imprescindibili per l'esistenza di una collettività, quali i beni comuni o, in generale, la preservazione delle risorse naturali. Così G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, cit., pp. 89 ss. Alla luce di un punto di vista non dissimile, R.A. DAHL, *Un'alternativa al capitalismo delle «big corporation»: viaggio nel paese di Frequalia*, in A. Baldassarre (a cura di), *I limiti della democrazia*, cit., pp. 49 ss.; lo studioso si è chiesto quale sia il sistema economico che «potrebbe realizzare meglio i valori della democrazia, della libertà e dell'eguaglianza» e ha ipotizzato l'esistenza di un paese (*Frequalia*) i cui abitanti sono tutti assorbiti nella realizzazione della democrazia e della libertà: il saggio è diretto allo studio di un sistema fondato sull'autogoverno nell'impresa. Più esaustivo è stato C.E. LINDBLOM, *Il potere di mercato come potere politico*, *ivi*, pp. 3 ss., il quale, muovendo dalla notazione che tutti i sistemi democratici si sono sviluppati in una economia di mercato, evidenzia come vi siano delle regole non democratiche entro i sistemi di mercato, incentrando l'attenzione soprattutto sul carattere autoritario delle imprese e sulla capacità degli imprenditori di imporre la loro volontà all'interesse dei consociati.

di un attrito con l'apparato burocratico dello Stato e degli altri enti territoriali, sia in negativo, sia in positivo.

Circa il primo aspetto è noto che la burocrazia manifesti alcune tendenze di autoconservazione dirette a smorzare quelle direttive popolari ritenute dannose per l'Amministrazione stessa. Circa il secondo effetto, si è già avuto modo d'anticipare che non può esistere una democrazia senza un braccio esecutivo che attui le deliberazioni popolari: anche nei modelli antichi si è rilevata la presenza di una componente esecutiva, ancorché costituita dagli stessi cittadini tratti a sorte.

La stessa esigenza si manifesta nelle democrazie dei moderni, ma è amplificata dall'ingigantirsi delle funzioni statali, in modo tale che non sia più possibile ricorrere all'assegnazione ciclica delle cariche ai consociati, bensì si debba ricorrere ad una classe professionale di pubblici amministratori¹⁹⁶.

La imprescindibile interposizione degli organi amministrativi tra sovranità popolare e attuazione delle politiche pubbliche, rende meno netta la corrispondenza tra le seconde: la pubblica amministrazione, comprensibilmente, elabora con l'impiego dei suoi metodi (tecnico-burocratici) gli indirizzi politico-rappresentativi o popolari e li adatta alla realtà fattuale, li concretizza. In questo modo, il potere esecutivo sintetizza i due limiti precedenti: ricevuto un *input* dai titolari della sovranità, lo attua conformandolo al diritto (l'amministrazione opera sempre secondo il principio di legalità) e alla natura delle circostanze.

¹⁹⁶ S. CASSESE, *ult. op. cit.*, esalta la presenza di una ben formata classe di pubblici amministratori in prospettiva dell'edificazione di un solido regime democratico e sul punto richiama l'esperienza francese della *École nationale d'administration* e quella inglese del *Senior civil service* (sul punto, anche N. FERGUSON, *Impero. Come la Gran Bretagna ha fatto il mondo moderno*, Milano, 2007).

Conclusivamente, si può osservare che la presenza dei succitati limiti non si qualifica come patologia, bensì come fisiologia: il sistema democratico deve permeare lo Stato nella sua generalità, ma non ha la forza e nemmeno gli strumenti per governare tutte le attività umane.

Questa notazione non è posta a caso, dovendosi ricordare che essa si estende anche alla democrazia partecipativa. Nel momento in cui un processo partecipativo è avviato per integrare una decisione pubblica, esso non potrà estendersi sino al punto di negare radicalmente le ponderazioni curate dall'amministrazione: potrà sollecitare soluzioni differenti, potrà esprimere un diffuso dissenso, potrà indirizzare l'azione pubblica, ma non potrà sostituirsi alla stessa.

9. *Democrazia e tecnocrazia: la soluzione partecipativa*

A conclusione di questo capitolo è parso a chi scrive opportuno inserire un paragrafo che accenni alle correlazioni sussistenti fra democrazia – nella sua teoria generale, ma principalmente nel suo modello partecipativo – e tecnocrazia¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Recentemente sulla tecnocrazia, G. COFRANCESCO - F. BORASI, *Il potere tecnocratico. Il sistema corporativo in periodo di crisi*, Torino, 2013, ove Giovanni Cofrancesco definisce la tecnocrazia alla stregua «di quell'insieme di persone che esercitano e manifestano il potere pubblico oppure vi interagiscono senza avere alle proprie spalle un mandato elettivo, in maniera professionale che viene definita "tecnica", nei confronti dei destinatari» (p. 1). La dottrina sul tema è relativamente vasta: *ex multis*, è possibile ricordare V. DOVÌ, *Le nuove frontiere di scienza e tecnologia: confronto e dialogo con il diritto*, in P.M. Vipiana (a cura di), *Diritto scienze e tecnologie*, Atti del Convegno svoltosi il 4 marzo 2016 ad Alessandria, disponibile in *POLIS Working Papers* (polis.unipmn.it), 2016, n. 237, pp. 79 ss.; G. GRANIERI, *Umanità accresciuta. Come la tecnologia ci sta cambiando*, Bari, 2009, pp. 19 ss.; M. BUCCHI, *Scegliere il mondo che vogliamo. Cittadini, politica, tecnoscienza*, Bologna, 2006; M.C. TALLACCHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in www.federalismi.it, 2005.

Il tema presenta un accentuato carattere interdisciplinare sia nell'ambito delle discipline giuridiche, sia nel più ampio novero di quelle sociali, sia in correlazione alle scienze c.d. "dure".

Per un verso, il tema concerne più materie giuridiche, tra cui senza ombra di dubbio, il diritto costituzionale, quello amministrativo, quello dell'Unione europea e quello internazionale. Per un altro verso, il rapporto fra scelta democratica ed implicazioni derivanti dallo studio tecnico-scientifico di una certa materia ha trovato un fertile terreno di studio nella sociologia, interessata, tra gli svariati aspetti, anche all'asimmetria cognitiva fra esperto e *quisque de populo*. Per un altro verso infine, questi aspetti del processo decisionale lambiscono le scienze naturali non tanto in merito alla loro capacità di fornire un parere o una soluzione tecnicamente valida, quanto piuttosto in prospettiva della loro capacità di esporre la soluzione in un lessico comprensibile al politico, all'amministrazione e al cittadino e in prospettiva, inoltre, della tendenza attuale a surrogare la scelta politico-rappresentativa con quella tecnocratica.

Le questioni prospettate incidono significativamente sul processo decisionale democratico in ragione del fatto che la società contemporanea presenta un innalzamento del grado di complessità. La convivenza di una collettività impone oggi non solo il soddisfacimento di esigenze "sociali"¹⁹⁸ (istruzione, salute, spazi verdi, servizi bibliotecari), ma anche di bisogni prettamente "materiali" (servizio idrico, di produzione e distribuzione dell'elettricità o del gas metano, infrastrutture di comunicazione): i due aspetti si traducono in una articolata attività di gestione in capo all'amministrazione, in misura impensabile qualora si rivolga lo sguardo allo Stato del XIX secolo.

¹⁹⁸ I quali, ovviamente, hanno a loro volta una componente materiale nella misura in cui richiedono opere infrastrutturali per il loro esercizio.

Non solo si implementano le funzioni amministrative, bensì muta l'oggetto delle stesse. Ne sono esempio, la pianificazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione di un'opera o di un servizio pubblici – anche di quelli la cui esistenza, a prima vista, appaia scontata, come la distribuzione dell'acqua potabile – esige uno sforzo d'indirizzo politico e di attuazione amministrativa colossale. Si pensi all'implementarsi degli interessi sensibili che devono essere ponderati nelle suddette attività di progettazione, di realizzazione e di gestione dell'infrastruttura¹⁹⁹.

Fenomeno questo più che mai opportuno e posto a presidio di imprescindibili valori primari, ma che, alla luce di un profilo procedurale, ha richiesto che la pubblica amministrazione fosse munita di idonee competenze tecniche settoriali: solo un secolo addietro, nei fatti, la pubblica autorità non era significativamente gravata da procedimenti o sub-procedimenti a preservazione del patrimonio culturale²⁰⁰ o dell'ambiente.

¹⁹⁹ Invero, la gestione e la valutazione del rischio attengono a disparati settori delle attività umane, quali la materia alimentare (sul punto, *ex multis*, F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 6, pp. 1495 ss.) ovvero delle conseguenze determinate dagli insediamenti produttivi [in proposito un caso del tutto particolare è quello dell'inquinamento d'amianto: si veda P.M. VIPIANA (a cura di), *L'inquinamento da amianto*, Torino-Milano, 2014].

²⁰⁰ È risaputo come la legislazione postunitaria abbia a lungo esitato a prendersi cura dell'interesse culturale a fronte di un patrimonio nazionale immenso e delicato. Mentre negli anni dell'annessione di Roma al Regno d'Italia si optò per il mantenimento in vigore, su base regionale, delle discipline degli antichi Stati, la prima legge nazionale (legge c.d. "Rosati") non registrò particolari successi. Solo con le leggi c.d. "Bottai" anche denominate "leggi organiche" (legge 1° giugno 1939, n. 1089, e legge 29 giugno 1939, n. 1497) si predispose un *corpus* normativo idoneo alla protezione sistematica delle cose d'arte e dei beni paesaggistici, ancorché le menzionate leggi abbiano vissuto un lungo periodo d'inattuazione a causa degli eventi bellici e dell'assenza di una struttura amministrativa idonea. Su questo aspetti si ricordano, tra i molti, M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952; M. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976; A. EMILIANI, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani 1571-1860*, Bologna, 1977; T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, 2001; A. CATELANI - S. CATTANEO (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*,

Parallelamente, all'aumentare dell'articolatezza dell'azione amministrativa si affianca l'intensificarsi della problematicità insita in ogni singola questione, giacché non è solamente complesso progettare ed edificare un'opera pubblica, ma è difficoltoso comprendere e gestire le ricadute che essa può ingenerare sugli interessi sensibili.

La società moderna è, infatti, "società del rischio"²⁰¹, posto che ogni attività umana implica l'esposizione ad un ventaglio di pericoli²⁰², in misura principale per l'uomo stesso o per l'ambiente in cui vive: tali attività richiedono la presenza di una "amministrazione del rischio"²⁰³ in grado di predisporre procedimenti amministrativi di previa valutazione dei possibili danni e di limitazione dell'incertezza connessa ai danni medesimi²⁰⁴.

Volume XXXIII, Padova, 2002; C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017.

²⁰¹ Concetto questo formulato da U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000, il quale inizia il suo saggio precisando che «nella modernità avanzata la produzione sociale di ricchezza va sistematicamente di pari passo con la produzione sociale di rischi» (p. 25) e indicando che la "società del rischio" fonda la sua esistenza sulla domanda «com'è possibile impedire, minimizzare, drammatizzare, canalizzare i rischi e i pericoli prodotti sistematicamente come parte del processo di modernizzazione?» (p. 25). Sullo svilupparsi della società del rischio, A. BAGNASCO - P. GIOVANNINI, *Discussione su "La società del rischio". Verso una seconda modernità di Ulrich Beck*, in *Stato e mercato*, 2001, 3, p. 515, osservano che «le conseguenze inattese, gli effetti perversi dello sviluppo tecnico-scientifico sono così tante e in certo senso "normali", di tale portata e talmente imprevedibili nello spazio e nel tempo, da sfuggire in gran parte alle possibilità di controllo e anticipazione nella pratica degli scienziati e dei tecnici, e da costituire dunque in prospettiva una realtà di rischio generalizzato e permanente».

²⁰² P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, pp. 355 ss.: l'autore ha precisato che, impiegando una terminologia puntuale, il concetto di *rischio* dev'essere tenuto distinto da quello di *pericolo*. Il primo attiene al danno ingenerato da una decisione umana; il secondo concerne la natura o, eventualmente, le decisioni imposte da un'autorità terza rispetto a colui che è esposto al pericolo. Su questi aspetti e nella più ampia prospettiva delle scienze sociali, M. DOUGLAS, *Rischio e colpa*, Bologna, 1996, pp. 63 ss. in particolare, e F. BEATO, *Le teorie sociologiche del rischio*, in P. De Nardis (a cura di), *Le nuove frontiere della sociologia*, Roma, 1998, pp. 343 ss.

²⁰³ Sul punto già F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

²⁰⁴ R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella «società del rischio»*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 10, pp. 3356 ss., ha evidenziato che rischio ed incertezza sono tipici dell'azione amministrazione in materia ambientale, affermando che «da un certo punto di vista, è persino possibile sostenere che l'emergenza, in quanto fatto e fattore dinamico implicato con la realtà effettuale, è, per così dire, *in re ipsa*, ossia radicata nella natura stessa delle cose, e segnatamente nella sostanza profonda dei procedimenti di amministrazione e

Di quanto scritto sono sintesi verbali la “valutazione del rischio” (cd. *risk assessment*) e la “gestione del rischio” (*risk management*). Trattasi di due funzioni amministrative diverse e poste in fasi procedurali differenti, ma comunque espressive dell’importanza che la *expertise*²⁰⁵ ha assunto nell’*iter* decisionale pubblico.

La prima ha carattere istruttorio, preliminare e sostanzialmente tecnico: essa, per rimanere nella regolamentazione del procedimento amministrativo, può esplicarsi nell’attività consultiva, con cui un organo tecnico-giuridico chiarisce taluni aspetti a favore dell’autorità decidente.

La seconda implica un recepimento delle risultanze della prima e la loro trasposizione in una decisione: è momento, senza dubbio a contatto con il sapere specializzato, ma che recepisce l’indirizzo politico e che comunica con la popolazione.

In prospettiva di una reale comprensione dei suddetti procedimenti è opportuno prendere coscienza del fatto che l’opzione “rischio zero” non esiste²⁰⁶ e che ogni società del rischio deve convivere con un certo grado d’incertezza: questi due fattori palesano che

gestione dei rischi ambientali». Lo stesso autore, di recente, ha approfondito il tema della regolazione amministrativa del rischio e dell’incertezza (ID., *L’incertezza delle regole tra indirizzo politico e “funzione definitoria” della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 2014, 4, pp. 651 ss.).

²⁰⁵ Il sociologo Gian-Luigi Bulsei, recentemente, ha definito l’*expertise* in termini di «pratica al confine tra saperi, argomentazioni e interazioni, nel cui concreto svolgimento non è sempre possibile distinguere con precisione tra aspetti cognitivi (tecnici) e normativi (etico-politici)» (p. 1) e come «sapere specialistico non in quanto posseduto, ma (se e come applicabile)» (p. 4) (G.-L. BULSEI, *La scienza utile. Expertise e partecipazione nelle decisioni pubbliche*, in *La Biblioteca della libertà*, LII, 2017, 219, pp. 1 ss.).

²⁰⁶ F. STELLA, *Il rischio da ignoto tecnologico e il mito delle discipline*, in AA.VV., *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002, pp. 4 ss.: ogni modello tecnico e scientifico – anche quello munito di un grado estremo di sofisticatezza – può essere posto nella condizione di cedere allorché si manifesti un evento imprevedibile o di portata eccezionale.

l'*expertise* non è la soluzione ad ogni problema e ad ogni rischio, rendendo inopportuno perseguire «scorciatoie tecnocratiche»²⁰⁷.

In effetti, si presentano, comunemente, due distinte conseguenze nei processi di valutazione del rischio e di gestione dello stesso: per un verso, l'incapacità politica e amministrativa ad assumere una decisione in frangenti particolarmente complessi e, per un altro verso, l'asimmetria informativa fra esperto e cittadino.

La prima conseguenza determina una traslazione del potere decisionario dall'organo di amministrazione attiva all'esperto; la seconda ingenera una diffusa incomprendenza della scelta pubblica se non una vigorosa opposizione (le citate *NIMBY* e *BANANA*). Le due conseguenze appena delineate sono espressione, rispettivamente, di un'eccessiva fiducia nella "soluzione tecnica" e di una troppa spinta sfiducia nella medesima; entrambe, in aggiunta, sono testimoni dell'impossibilità di delegare alla sola *expertise* tecnica l'intero processo decisionale²⁰⁸: si ricordi che anche il tecnico ha una visione limitata.

²⁰⁷ Così G.-L. BULSEI, *La scienza utile. Expertise e partecipazione nelle decisioni pubbliche*, cit., p. 3.

²⁰⁸ Chi scrive ritiene che di quanto scritto possa essere un esempio il lungo e confuso dibattito sugli organismi geneticamente modificati sviluppatosi in seno all'Unione europea e agli Stati membri. Più voci in letteratura si sono occupate della regolazione giuridica degli OGM e della loro pretesa pericolosità per la salute umana: tra i molti sia permesso richiamare D. BEVILACQUA, *La regolazione degli OGM: la multidimensionalità dei problemi e le soluzioni della democrazia amministrativa*, in *I frutti di Demetra*, 2007, 15; F. SALA, *Gli ogm sono davvero pericolosi?*, Bari, 2005; E. SIRSI, *Note sulla definizione giuridica di OGM e sulle cd New Breeding Techniques in occasione dell'Audizione della 9a Commissione (Agricoltura e Produzione alimentare) del Senato del 13 luglio 2016*, in www.senato.it; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 2, pp. 339 ss.; V. RANALDI, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 4, pp. 1011 ss.; A. ODDENINO, *La disciplina degli organismi geneticamente modificati. Il quadro di diritto comunitario*, in R. Ferrara - I.M. Marino (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003, pp. 81 ss.; F.R. FRAGALE, *Organismi geneticamente modificati*, Napoli, 2005; M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, 6, pp. 1661 ss.; M. HOLLE - G.C. SALVATORI, *The New Directive 2015/412/EU and*

Da un lato, il titolare del potere decisionale dovrà allora farsi carico di una concreta sintesi degli interessi in gioco, basata sì sulle risultanze oggettive, ma non esclusivamente su quelle: deve, ad esempio, aprirsi ad un dibattito edificato su un approccio *bottom-up* con la popolazione.

Dall'altro lato, i cittadini devono essere consultati "coscientemente", volendosi intendere in virtù di una previa informazione circa le sfaccettature tecniche e sociali dell'opera, fornita in un linguaggio ad essi comprensibile.

Un rimedio al ricorso a modelli tecnocratici è, pertanto, la democrazia partecipativa, allorché si faccia promotrice di pratiche inclusive ed informate.

'compelling grounds': requirements for the justification of national measures, in www.rivistadirittoalimentare.it, 2016, 3, pp. 19 ss.

Capitolo II

Democrazia amministrativa, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa

SOMMARIO: 1. Le nuove forme di democrazia; - 2. Nozioni di partecipazione; - 3. La partecipazione amministrativa procedimentale; - 3.1. (Segue) Cenni alle modalità, ai limiti e agli effetti della partecipazione procedimentale; - 3.2. Considerazioni sull'ampliamento della partecipazione all'azione amministrativa: verso una forma di democrazia amministrativa?; - 4. I caratteri della democrazia partecipativa; - 5. (Segue) La *ratio* e la definizione dell'istituto; - 6. La teoria della democrazia partecipativa e i suoi fondamenti giuridici; - 7. La democrazia deliberativa e i tratti distintivi rispetto a quella partecipativa; - 8. Democrazia e concetti deliberativi.

1. Le nuove forme di democrazia

Il presente capitolo si propone di analizzare con maggior precisione due specifici modelli di democrazia, quello partecipativo e quello deliberativo. Nelle pagine che precedono, lo si ricorderà, si è avuto modo di chiarire come il concetto di “democrazia” sia polisenso non solo in ragione delle plurime sfaccettature semantiche del termine, ma anche in virtù delle differenti percezioni che del medesimo ha avuto il pensiero occidentale dalla Grecia antica sino ai nostri giorni.

In tal senso – e vale la pena rammentarlo alla luce della sistematica che è stata proposta in questo volume – mentre il mondo antico ha

ricondotto all'immedesimazione fra cittadini e Stato o, con maggiore precisione, fra cittadini e comunità l'unica forma di governo democratico attuabile, l'età contemporanea assiste ad uno spacchettamento dell'idea di democrazia, per giungere alla conclusione che al "governo del popolo" possa darsi seguito percorrendo diverse strade, tutte percepite come "democratiche".

Sin dalla fine del XVIII secolo il meccanismo democratico per eccellenza viene identificato nella designazione dei rappresentanti e nell'esercizio indiretto della sovranità, ma ciò non impedisce che siffatto modello parzialmente riconosca legittimità a indirizzi e scelte promananti direttamente dall'insieme dei cittadini: è una costante dei sistemi occidentali quella per cui la rappresentanza conviva con puntiformi manifestazioni di democrazia diretta.

Lo spacchettamento dell'idea di "democrazia" ha, nel corso della seconda metà del Novecento, subito un'ulteriore accentuazione in concomitanza con il progressivo intensificarsi di un altro concetto giuridico, quello che genericamente viene denominato "partecipazione", ma che, per il vero, racchiude insiemi di pratiche tra loro dissimili.

Tra queste ultime rientrano senza dubbio alcune quelle oggetto di questo capitolo; la democrazia partecipativa e quella deliberativa. Esse comportano un forte impatto sul diritto pubblico, benché – come si vedrà nel prosieguo¹ – la prima assuma una valenza prettamente amministrativistica e la seconda una prevalentemente costituzionalistica.

Si era concluso, nel precedente capitolo, nel senso che gli Stati occidentali stiano assistendo ad una sempre maggiore richiesta di

¹ Soprattutto *infra* § 7.

partecipazione, invocando un diretto coinvolgimento del popolo in contrapposizione al modello rappresentativo, controllato da una classe politica corrotta e autoreferenziale². In questi termini, mentre non è mai venuta meno una tendenza ad esaltare la democrazia diretta – della quale si sono già descritti i limiti e le possibili distorsioni³ demagogiche – si è anche registrato, negli ultimi trent'anni, il tentativo di porre rimedio all'“insufficienza”⁴ della democrazia mediante un incremento, nel nostro ordinamento come in altri⁵, delle pratiche partecipative.

Incremento che, prima di ogni altra cosa, sembra dirigersi verso l'assicurazione di un maggior consenso. La partecipazione e la democrazia partecipativa si presentano alla stregua di uno strumento in grado di amalgamare e di ricomporre posizioni contrastanti: la scelta

² L. BOBBIO, *Democrazia dei cittadini e democrazia deliberativa*, in *www.cosmopolis.globalist.it*, 2013, 2, IX, il quale scrive che in Italia, come all'estero, ha trovato terreno fertile «l'invocazione retorica “i cittadini al posto dei politici”». Nello scritto menzionato si evidenzia la pretesa contrapposizione tra i cittadini (percepiti, nella loro interezza, come “ragionevoli”, “incontaminati” e depositari di conoscenze diffuse) e la classe politica (dei quali alcuni movimenti politici tendono ad esaltare l'assoggettamento ai poteri forti e l'incapacità di compiere scelte di lungo periodo).

³ *Supra* capitolo I.

⁴ Uno dei più attenti studiosi di partecipazione, Mario Nigro, ha affermato che le istanze partecipative, affermatesi già negli anni '60, sono andate progressivamente assumendo forza e struttura, nel perseguire due scopi: da un lato, la diffusa «consapevolezza della insufficienza “democratica” della democrazia “costituita”, “organizzata” e la avvertita necessità di contrastare l'inesorabile processo verso la centralizzazione delle grandi scelte» spingono al reintrodurre l'uomo, inteso singolarmente o in aggregazione sociale, nel processo decisionale; da un altro lato, la ricerca di adeguati strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti degli apparati istituzionali (così M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1996, pp. 1413-1414).

⁵ In tal senso, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, 2011, 1, p. 1, ove viene richiamato il concetto di “disseminazione”, volendo intendersi la significativa circolazione di esperienze che la democrazia partecipativa ha conosciuto sia tra Paesi diversi, sia all'interno dello stesso Paese.

partecipata dal basso è a rigore una scelta maggiormente condivisa⁶ e, in ultima istanza, meno contestata a posteriori⁷.

Esaurita questa sintetica introduzione, giova spendere alcune parole in merito alla compresenza nelle pagine che seguiranno di aspetti propri tanto delle teorie “partecipative” quanto di quelle “deliberative”: mentre sul rapporto insistente fra le due forme saranno esposte puntuali considerazioni⁸, si deve sin da ora precisare che una certa prevalenza verrà accordata alla democrazia partecipativa nell’ottica di fornire un quadro teorico all’esperienza concreta del dibattito pubblico, di cui al capitolo successivo.

Ciò precisato, è nondimeno corretto richiamare i caratteri tipici della democrazia deliberativa: in primo luogo, per la circostanza per cui la dottrina non è netta nel discernere tra le pratiche partecipative e quelle deliberative; in secondo luogo, poiché taluni elementi fondanti la democrazia partecipativa si desumono dagli studi dei deliberativisti⁹.

Ne consegue che, per taluni aspetti, la trattazione apparirà simultaneamente interessare sia la democrazia deliberativa sia quella partecipativa.

⁶ L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un’alternativa alla democrazia del voto?*, in *Centro Einaudi, Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica, workingpaper*, 2008, 3, ove si ritiene che la democrazia deliberativa dovrebbe essere uno strumento di risoluzione dei problemi di cooperazione e di coordinamento e, in particolare, si evidenzia che «la deliberazione è paretianamente più efficiente dei metodi di decisione tradizionali non solo perché crea un *surplus* di legittimità, ma perché il metodo deliberativo rappresenta la modalità decisionale più adatta ad affrontare situazioni caratterizzate da un elevato livello di complessità e di incertezza» (p. 25). Considerazioni simili sulla capacità della democrazia partecipativa di generare consensi emergono anche da A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 1 ss.

⁷ L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 2005, 1, 73, p. 69, sottolinea, con riferimento all’argomenti in parola, che le istituzioni si trasformano da “decisori” in “facilitatori” di processi di confronto: l’autore si domanda anche il perché di una simile metamorfosi e si risponde affermando che le amministrazioni così operano «innanzi tutto, per gestire o prevenire conflitti».

⁸ *Infra* § 4 ss.

⁹ Ad esempio, in ordine al concetto di inclusione (si vedano *infra* § 7 e § 8).

2. Nozioni di partecipazione

Nell'approssimarsi alle tematiche centrali del capitolo, occorre chiarire che in queste pagine non sarà oggetto di specifica trattazione la partecipazione nella sua componente politica, dal momento che la medesima – dell'importanza della quale, in ogni caso, non si dubita in prospettiva del corretto funzionamento di una democrazia moderna – attiene più strettamente al modello rappresentativo e poco o nulla ha a che vedere con la partecipazione che qui interessa.

La partecipazione politica¹⁰, difatti, si configura nella sua accezione più generale alla stregua del «bisogno di prendere parte alla formazione delle decisioni politiche»¹¹: di converso, la partecipazione che ci occupa – pur concernendo l'instaurarsi di una relazione fra il cittadino (o, eventualmente, il singolo membro della popolazione) e le istituzioni *lato sensu* rappresentative – s'indirizza maggiormente sul prendere parte alla decisione amministrativa concreta o attuativa di un d'indirizzo politico precedentemente assunto: esemplificando, il caso emblematico è quello della progettazione e della realizzazione di un'opera pubblica.

La delineata distinzione è ben espressiva della varietà di accezioni che connotano il sostantivo *partecipazione* e di cui sono riprova le plurime aggettivazioni che sovente lo accompagnano, tra cui: politica, amministrativa, procedimentale e organica.

Alla luce di questo profilo, *partecipazione* condivide con il termine *democrazia* il carattere di una spiccata interdisciplinarietà sia

¹⁰ Peraltro, il dibattito sulla democrazia si è tradizionalmente svolto sul piano politico, tanto che è stato osservato che «*Le débat sur la démocratie s'est jusqu'ici déroulé sur la scène politique*» (J. MORAND-DEVILLER, *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 12, pp. 4179 ss.). Ciò che qui interessa è invece il rapporto con la pubblica amministrazione.

¹¹ A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., p. 2.

giuridica sia extra-giuridica: in simile senso, mentre studi sulla partecipazione fioriscono in sociologia, in filosofia, nella scienza politica e nel diritto, in quest'ultimo si riscontra l'interesse quantomeno della dottrina costituzionalistica, amministrativistica e internazionalistica.

La dottrina¹² ha, infatti, evidenziato che la sociologia adopera il concetto di partecipazione «per designare il ruolo spettante ad un individuo nello svolgimento dell'attività di un gruppo o di un'associazione di cui sia componente», la scienza politica «per indicare il concorso dei singoli all'esercizio del potere politico» e la scienza giuridica «per contrassegnare la posizione accordata ai cittadini nella gestione della cosa pubblica».

In quest'ultima accezione emerge il carattere denotante la partecipazione che si vuole qui studiare, vale a dirsi quello d'instaurare tra autorità e singolo un contatto che abbia comunque ad oggetto la gestione dell'interesse pubblico, o nei confronti di uno specifico soggetto o insieme di soggetti (ed è il rapporto tipico della partecipazione “procedimentale”¹³), o con riguardo alla collettività nella sua interezza (in questo caso si può parlare propriamente di “democrazia partecipativa”¹⁴).

Ciò che a noi interessa è, ad ogni buon conto, l'impiego che del vocabolo e dei correlati istituti ha fatto la scienza giuridica e, prima di tutto, quale significato assuma in generale la nozione giuridica di partecipazione.

¹² A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., p. 1.

¹³ *Infra* § 3.

¹⁴ *Infra* § 4 ss. Invero, S. CASSESE, *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, in R. Balduzzi (a cura di), *Annuario DRASD 2011*, Milano, 2011, pp. 201 ss., nel trattare in senso ampio della partecipazione al procedimento amministrativo, chiarisce che essa «assume rilievo tanto per l'adozione di decisioni individuali quanto per quelle che interessano la collettività».

Tra i molti giuristi che hanno contribuito alla definizione teorica di *partecipazione*, Mario Nigro¹⁵, pur nella consapevolezza dell'estrema difficoltà di circoscriverne il concetto giuridico¹⁶, ha gettato le basi per un'idea partecipativa, poi effettivamente recepita – anche se non nella primigenia formulazione – dalla legge sul procedimento amministrativo¹⁷. Egli ha, infatti, chiarito come, in diritto pubblico, la «partecipazione indica e realizza il “prendere parte”, ad un processo di decisione, di soggetti diversi da quelli ai quali un ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere e che ordina (organizza) stabilmente a questo scopo».

Nell'analisi di Mario Nigro emerge con chiarezza come il “prendere parte” non equivalga all'assumere una decisione, giacché la titolarità di questa competenza rimane saldamente in capo agli organi che l'ordinamento ha specificamente istituito a tal fine: tuttavia, gli stessi ammettono il cittadino – definito alla stregua dell'“estraneo”¹⁸ rispetto al decidente – alla contribuzione alla scelta finale.

¹⁵ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 1414.

¹⁶ È risaputo che egli abbia scritto che «la partecipazione a chi la guardi da vicino, finisce così per apparire come un fiorito sentiero che girovaghi in un territorio pieno di mine» (M. NIGRO, *op. cit.*, p. 1419), intendendo descrivere come la partecipazione sia, in astratto, un bene imprescindibile per la via associata e, in concreto, come il raggiungimento di un sistema partecipato segua un percorso irto di difficoltà. In tal senso, Monica Cocconi evidenzia come l'analisi di Nigro abbia contribuito a descrivere le difficoltà insite nel collocare la partecipazione fra il buon andamento dell'azione amministrativa e l'imprescindibile apertura democratica dell'amministrazione stessa: l'autrice conclude che «Il rinvenimento di tale complesso equilibrio costituisce, ancor oggi, la principale difficoltà e la fondamentale sfida per lo studioso che intenda affrontare questo tema» (M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010, p. 2).

¹⁷ R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 3, pp. 667 ss., esalta questo aspetto del pensiero di Nigro, sostenendo che «Mario Nigro aveva ben compreso come il procedimento fosse la sede ideale dove far incontrare, attraverso gli istituti partecipativi, il pubblico interesse con le esigenze dei privati».

¹⁸ Nella partecipazione, il cittadino o, più in generale, il partecipante è sempre l'estraneo, dal momento che il processo decisionale rientra nella titolarità di un altro soggetto, la pubblica autorità.

Invero, l'idea di una progressiva apertura dell'azione amministrativa e di un apporto collaborativo del privato al perseguimento dell'interesse pubblico costituisce patrimonio comune della parte colta della dottrina amministrativistica. In questa direzione paiono¹⁹ doversi intendere le conclusioni alla prolusione pronunciata da Feliciano Benvenuti nel 1951²⁰, nelle quali si argomenta che la «collaborazione del cittadino alla funzione amministrativa non può non essere riconoscimento della sua individuale responsabilità e perciò, nella Società, della sua dignità»²¹.

Rinviando al paragrafo successivo le puntuali considerazioni sulla disciplina procedimentale, si deve in questa sede considerare che il termine *partecipazione* dispone di un significato generico²², il quale va sempre più specializzandosi man mano che lo si studia in prospettiva della scienza giuridica: d'altronde, si condivide la tesi per cui le disposizioni normative e i conseguenti istituti – pur ideati con un elevato livello di generalità e astrattezza – sono sempre riconducibili a

¹⁹ In proposito, G. CARLOTTI, *La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge N. 241 del 1990*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2008, il quale ritiene che «la partecipazione procedimentale era dunque concepita da Benvenuti come indispensabile garanzia di “giustizia” della decisione, ma anche come strumento di promozione civica e sociale».

²⁰ Ci si riferisce alla prolusione pronunciata il 3 dicembre 1951 da Feliciano Benvenuti nel corso di Diritto amministrativo alla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova, poi pubblicata come F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.

²¹ F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 145.

²² R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2007, 12, p. 743, osserva che «Partecipazione è un termine generico, usato impropriamente per indicare processi fra loro assai diversi, in particolare sotto il profilo del grado di potere conferito a uno specifico processo».

esperienze sociali²³, ossia a esigenze pregnanti e storicamente apprezzabili della comunità di riferimento²⁴.

Attenta dottrina²⁵ ha osservato che la derivazione etimologica del vocabolo si rintraccia nel latino *participare*, espressivo del “far partecipe qualcuno di qualcosa” e di “mettere in comune una cosa con qualcuno” (dividere, comunicare), sia di “aver parte” e “prendere parte”²⁶. Nell’italiano contemporaneo, esso non sembra essersi di molto discostato dalla lingua latina, tanto che il concetto in parola viene definito come “prender parte, far partecipe”²⁷; invero, più di recente, si registra una tendenza a meglio assodare i differenti contenuti del termine, forse in conseguenza dell’elevata attenzione che i fenomeni partecipativi hanno progressivamente ottenuto sulla scena pubblica e sociale: in questa direzione si è specificato²⁸ che il partecipare, in primo luogo, deve ricondursi al «essere presente a un qualsiasi avvenimento che interessi una cerchia più o meno ampia di persone» e, in secondo luogo, al «essere o diventare partecipe, condividere con altri una condizione».

²³ In merito, è stato acutamente osservato che qualsivoglia organizzazione, di carattere tanto politico-istituzionale quanto di natura amministrativa, non può funzionare senza l’apporto della società: un sistema totalmente chiuso a ogni impulso proveniente dall’esterno finirebbe per isolarsi e risultare privo di ogni finalità. In via di estrema sintesi, è dunque possibile giungere alla conclusione che l’organizzazione pubblica della vita associata presenti uno stretto legame con la società. Quest’ultima incorpora la causa prima delle disposizioni normative che regolano le organizzazioni umane, ma costituisce anche un elemento di permanente confronto con le istituzioni pubbliche. Si rinvia, per maggiori considerazioni a A. ZUCCHETTI, *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, Milano, 1992, pp. 5 ss.

²⁴ G. BERTI, *Diritto e stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, pp. 67 ss. In tal senso e in prospettiva generale: A. SANTUCCI, *Introduzione a Hume*, II ed., Roma-Bari, 1981, pp. 118 ss.

²⁵ F. GIGLIONI - S. LARICIA, *Partecipazione dei cittadini all’attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento IV, Milano, 2000, p. 943.

²⁶ L. CASTIGLIONI - S. MARIOTTI, *IL - Vocabolario della lingua latina*, III ed., Torino, 1996, p. 905.

²⁷ *Il novissimo Melzi*, Milano, 1965, Vol. I, p. 858 e N. ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 1969, p. 598.

²⁸ M. DOGLIOTTI - L. ROSIELLO (a cura di), *Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli*, Bologna, 1997, p. 1246.

Le due enunciazioni da ultimo riportate si avvicinano con lampante precisione a ciò che il diritto pubblico intende per partecipazione, sottolineando come quest'ultima non si debba interpretare esclusivamente come l'attività del consociato che "prende parte" a un processo decisionale di altri, ma in astratto anche come "l'essere il consociato medesimo parte"²⁹ integrante di un organismo decidente. Evidentemente si offre un ventaglio di possibilità assai dilatato e di non immediata percezione, sicché la partecipazione si connota, in primo luogo, quale partecipazione a carattere tendenzialmente "procedimentale": termine quest'ultimo con il quale s'intende, in senso proprio, l'intervento del privato nell'azione della pubblica amministrazione (e, dunque, la partecipazione al procedimento amministrativo³⁰), ma che, invero, rimanda a ogni momento di contribuzione del singolo alle attività pubbliche (sia amministrative, sia normative e giurisdizionali³¹). In secondo luogo, la partecipazione può descriversi come "organica"³²: i consociati non si limitano a prendere parte al procedimento decisionale, ma sono essi

²⁹ Su questo aspetto R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo - deliberazione - decisione*, 2016, p. 27, specifica la dicotomia tra "essere parte" e "prendere parte"; la prima è espressione della nozione di cittadinanza, mentre la seconda è propria degli istituti di partecipazione. Precisamente, l'autore afferma che «La cittadinanza è uno *status*, ma va praticata traducendo i diritti politici astratti in prassi». Similmente, W. D'AVANZO, *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica amministrazione digitale*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 13 ss., richiama le due accezioni del partecipare quali "prendere parte" ed "essere parte", specificando che questa seconda accezione contribuisce «alla capacità di influenzare e controllare» le decisioni sovrane.

³⁰ In proposito, si veda la dottrina richiamata nel paragrafo seguente. Qui è possibile menzionare in generale: S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015, pp. 335 ss.; P.M. VIPIANA, *I procedimenti amministrativi. La disciplina attuale ed i suoi aspetti problematici*, Padova, 2012, pp. 57 ss. e G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, pp. 227 ss.

³¹ In generale, si richiama U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit.

³² F. GIGLIONI - S. LARICCIA, *op. cit.*, pp. 952 ss.

stessi parte dell'organo decidente e, in conseguenza, detengono in misura minore o maggiore un potere pubblico.

Tuttavia, al fine di facilitare l'attribuzione del significato giuridico si possono rimarcare due punti focali della nozione di partecipazione: sotto un primo punto di vista, si può osservare³³ che il concetto giuridico accoglie fortemente il contenuto di “collaborazione, condivisione e contribuzione” già desumibile dal lemma comune. Alla luce di un secondo punto di vista, invece, si deve notare come il compito del giurista sia facilitato nel definire la partecipazione atteso che l'oggetto della stessa è, in un certo qual senso, predeterminato: è, in generale, il prendere o l'essere parte a un processo decisionale³⁴ pubblico.

Quanto scritto, tuttavia, non rende meno complesso il delimitare in un'unica enunciazione di portata generale tutte le sfumature della partecipazione nel diritto pubblico. Di recente, si è affermato che la partecipazione indica «varie forme e vari livelli di coinvolgimento dei membri di una collettività nel governo della stessa, con possibilità di concorrere a determinare gli obiettivi principali della vita della collettività, il modello di convivenza verso cui tendere, la destinazione delle risorse e la distribuzione dei costi e dei benefici»³⁵. Definizione quest'ultima che si presenta coerente con le finalità d'indagine che sono state tracciate in precedenza: la partecipazione permette ai consociati di assumere un ruolo decisionale entro processi pubblici e conforma la decisione ultima degli stessi alla manifestazione di volontà dei partecipanti medesimi. È fenomeno espressivo della forma di Stato, ossia del rapporto tra autorità ed individuo.

³³ Sia consentito richiamare M. TIMO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in www.osservatorioaic.it, 2016, 3.

³⁴ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, p. 302.

³⁵ F. DE TOFFOL - A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Perugia, 2012, p. 119.

La partecipazione è allora l'inserimento di un fattore esterno nell'attività decisionale di un soggetto pubblico³⁶.

Le istituzioni pubbliche, non a caso, si presentano nella loro conformazione originaria come entità prevalentemente chiuse agli stimoli esterni: la pubblica amministrazione, sin dal XIX secolo, è concepita come unico soggetto in grado di perseguire l'interesse pubblico in quanto priva dei condizionamenti che, all'opposto, vincolano gli individui alle loro personali aspettative. Questo concepire il rapporto tra pubblico e privato come asimmetria in favore del primo – cosiddetto modello “bipolare”³⁷ –, gerarchicamente e conoscitivamente preposto al secondo, viene progressivamente meno nel corso del XX secolo, allorché i consociati divengono portatori di conoscenze diffuse che possono facilitare l'autorità nell'attività decisionale e, in ultima analisi, consentirle di optare per soluzioni maggiormente condivise. Risultato quest'ultimo cui, vale la pena di ripeterlo, si perviene per il tramite della partecipazione dei privati alle attività pubbliche.

Da ciò consegue che la partecipazione, pur riguardando il rapporto tra i singoli e il potere e quindi incidendo sulla forma di Stato³⁸, comporta anche una modificazione dell'organizzazione del potere stesso e, pertanto, tende a influenzare anche la forma di governo³⁹.

Conclusivamente, è possibile affermare l'esistenza di una nozione giuridica di partecipazione la quale attiene agli svariati strumenti con i

³⁶ R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, cit., pp. 667 ss.

³⁷ G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço jurídico*, 2010, 11, 2, pp. 522 ss.

³⁸ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 301, afferma, infatti, che «la partecipazione appartiene alla teoria della forma di Stato, e non della forma di governo.»

³⁹ In altre parole, potremmo dire che la partecipazione attiene alle modalità con le quali il potere viene esercitato dalle strutture amministrative, ossia la partecipazione concerne il buon andamento della pubblica amministrazione: in proposito, richiama S. BAGNI - L. PEGORARO, *“Diritto” a una buona amministrazione e principio di partecipazione*, in *Confluenze*, 2014, 6, 2, pp. 6 ss. in particolare.

quali i cittadini, singoli o associati, prendono parte ai processi decisionali delle pubbliche autorità. Di siffatta partecipazione esistono differenti modelli tra loro gerarchizzati sulla scorta dell'«intensità del grado di partecipazione nelle decisioni, ovvero il peso dei partecipanti nella decisione»⁴⁰ in modo tale da creare quella che è stata definita la *scala della partecipazione*⁴¹.

Non essendo questa la sede per una descrizione compiuta dei gradi di partecipazione⁴² – sui quali, peraltro, non esiste in letteratura unanimità di vedute –, ciò che preme osservare è che in relazione ai processi decisionali tipici della pubblica amministrazione è possibile

⁴⁰ Così, B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 2005, 73, p. 110 (corsivetto nel testo): il quale evidenzia come l'idea di una “gerarchizzazione” o di una “scala” dei fenomeni partecipativi sia necessaria al fine di distinguere la reale contribuzione dei cittadini in termini di esercizio del potere pubblico dai “vuoti rituali partecipativi” (qui l'autore richiama lo studio di S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35, 4, pp. 216 ss.), ossia le mere formalità partecipative prive di ogni risvolto sostanziale. In altri termini, la scala della partecipazione investe un problema di *empowerment* dei cittadini: più alto è il gradino della scala, maggiore è il potere decisionale dei cittadini. Sulla nozione di *empowerment* si richiama G. BURGIO, «*Empowerment*», in *Aggiornamenti Sociali*, 2003, 2, pp. 160 ss., ove si legge che il menzionato vocabolo «indica l'insieme di conoscenze, abilità relazionali e competenze che permettono a un singolo o a un gruppo di porsi obiettivi e di elaborare strategie per conseguirli utilizzando le risorse esistenti. Indica sia un concetto sia un processo che permette di raggiungere gli obiettivi, e si basa su due elementi principali: la sensazione di poter compiere azioni efficaci per il raggiungimento di un obiettivo, e il controllo, la capacità di percepire l'influenza delle proprie azioni sugli eventi». In merito alla capacità della democrazia partecipativa di creare *empowerment* a favore dei cittadini, si veda anche L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007, pp. 142 ss., nonché P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, p. 71, ove si legge che «In tutta Europa è ora diffusa la retorica dell'*empowerment* che sottolinea la necessità di ascoltare la gente e coinvolgerla nei processi decisionali».

⁴¹ Sul punto, B. GBIKPI, *op. cit.*, pp. 110 ss., nonché, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., pp. 2-3, il quale rammenta che le scale di partecipazione vedono la collocazione dei differenti modelli in ragione della loro crescente intensità, in modo tale che al massimo livello si collochino le esperienze di democrazia partecipativa, quali i “bilanci partecipativi” di stampo brasiliano e il “dibattito pubblico” alla francese. Su questi temi, si veda anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 21 ss., individua tre “scalini” dati, in ordine decrescente, dalla “democrazia partecipativa”, dalla “partecipazione” e dalla “non partecipazione”: in particolare, nella prima rientrerebbero sia i bilanci partecipativi, sia il dibattito pubblico.

⁴² R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit., p. 744,

discernere due livelli partecipativi di massima: uno più basso, dato dalla “partecipazione al procedimento amministrativo”, e uno più elevato, costituito dalla democrazia partecipativa (e da quella deliberativa).

Della prima delle due forme menzionate sarà fornita una succinta descrizione nei paragrafi immediatamente seguenti, per procedere successivamente con un più diffuso studio della democrazia partecipativa.

3. La partecipazione amministrativa procedimentale

Tra le forme di partecipazione che, in senso lato, interessano l’attività delle pubbliche amministrazioni⁴³, quella che nel nostro ordinamento ha suscitato il maggior interesse del legislatore e, di conseguenza, un del pari diffuso interesse dottrinale è la partecipazione al procedimento amministrativo.

Essa si distingue nettamente dalla partecipazione “politica” propriamente intesa, dal momento che non riguarda le modalità con le quali i cittadini prendono parte alla determinazione dell’indirizzo politico della collettività: all’opposto, la forma in parola inerisce agli strumenti, conflittuali e collaborativi, che la legislazione vigente nelle ultime tre decadi ha riconosciuto a garanzia delle posizioni giuridiche soggettive interessate dall’esercizio dell’azione amministrativa.

Gli studi giuridici sulla partecipazione procedimentale assumono una vastità tale da non poter essere compiutamente sintetizzati nello

⁴³ Com’è stato osservato la partecipazione alla funzione amministrativa può assumere svariate conformazioni, quali le forme di collaborazione all’istruttoria oppure la presentazione di denunce o istanze: sul punto, già E. PANETTA, *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, in *Atti del XXII Convegno di studi di Scienza dell’amministrazione di Varenna*, “*La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l’ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*”, Milano, 1977, pp. 417 ss.

spazio limitato di un solo paragrafo: ciò nonostante, nelle pagine seguenti si cercherà di render conto dei principali apporti dottrinali e di delineare i caratteri distintivi della partecipazione all'attività amministrativa in vista della comprensione delle differenze con la democrazia partecipativa.

Un'osservazione di carattere generale pare, a chi scrive, doverosa, giacché il fenomeno partecipativo in commento non pregiudica mai, né nella teoria, né nella pratica, le attribuzioni della pubblica autorità: quest'ultima – tanto nell'evenienza in cui il partecipante collabori con l'amministrazione alla definizione dell'istruttoria, quanto nell'ipotesi in cui il medesimo contesti la legittimità o l'opportunità della decisione prospettata dall'amministrazione pubblica – detiene sempre il potere ultimo di adottare il provvedimento finale nel perseguimento dell'interesse pubblico.

Esaurite queste considerazioni introduttive, la partecipazione al procedimento amministrativo è concepita quale «istituto giuridico che permette ai soggetti “non professionisti” [...], di intervenire nel corso di un processo decisionale svolto da un ente pubblico, prendendo in visione del materiale documentale relativo al procedimento in corso e presentando memorie e documenti che l'ente dovrà considerare ai fini dell'adozione del provvedimento finale»⁴⁴. Siffatta definizione ben evidenzia il momento di apertura dell'*iter* amministrativo al soggetto “esterno” o “estraneo”⁴⁵, ossia il cittadino, rispetto all'ente pubblico: il secondo dispone del potere e del relativo procedimento, il primo è estraneo (*rectius* esterno) all'azione amministrativa, ma può intervenire in misura rilevante.

⁴⁴ M. OCCHIENA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4128.

⁴⁵ In questi termini, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 1414.

Il principio partecipativo in materia procedimentale – oggi sancito dalla legge 241/1990⁴⁶, ma riconnesso all'art. 97 della Carta costituzionale⁴⁷ – consente, salve le eccezioni di legge⁴⁸, che i portatori di interessi privati, pubblici e diffusi⁴⁹, abbiano facoltà d'intervenire nel procedimento, qualora ai medesimi possa derivare pregiudizio dal successivo provvedimento⁵⁰ (art. 9 legge 241/1990).

Per il vero, l'attenzione dottrinale per la partecipazione affonda le sue radici nell'ampio dibattito che ha interessato i giuspubblicisti ben prima che la legge generale sul procedimento amministrativo introducesse nel nostro ordinamento, per il tramite degli istituti partecipativi, la categoria giuridica del rapporto procedimentale – e non provvedimento (ossia fondata esclusivamente sugli effetti dell'atto amministrativo) – di diritto pubblico⁵¹.

In tal senso, il problema di definire entro quali limiti e con quali effetti fosse garantita al privato la partecipazione alla formazione della volontà provvedimento dell'amministrazione⁵² fu a lungo tempo

⁴⁶ Legge 7 agosto 1990, n. 241, nota come “legge generale sul procedimento amministrativo”.

⁴⁷ Sui rapporti tra partecipazione procedimentale e principi del buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione è possibile rinviare all'analisi di U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1966. Più recentemente: L. CARBONE, *Buon andamento della pubblica amministrazione e legge n. 241/1990*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 12, pp. 1145 ss., e M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M.A. Sandulli (a cura di) e F. Aperio Bella (coordinato da), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, pp. 47 ss.

⁴⁸ La partecipazione non è principio assoluto, essendo taluni contemperamenti imprescindibili al fine di assicurare la continuazione dell'azione amministrativa.

⁴⁹ In questo caso costituiti in comitati o associazioni secondo quanto espressamente previsto dall'art. 9 legge 241/1990.

⁵⁰ Sul punto si veda anche F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Roma, 2016, pp. 1315 ss.

⁵¹ Si richiama, E. PICOZZA, *Introduzione al diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2018, p. 298, nel passaggio in cui afferma che prima della legge 241/1990 dottrina e giurisprudenza avevano ammesso l'esistenza di una relazione pubblicistica – per di più asimmetrica in quanto nettamente sbilanciata in ragione dell'autoritarità ed imperatività dell'atto amministrativo – generata dal solo provvedimento amministrativo.

⁵² Già, A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, ristampa, 1959, p. 167, ove si precisa che la partecipazione dell'interessato avviene sia nella fase dell'iniziativa, sia in quella istruttoria: precisamente, «è questa dunque, dopo quella delle domande, una seconda

incentrata sull'esegesi della legge abolitiva del contenzioso amministrativo⁵³, il cui articolo 3, nel regolare la giurisdizione sugli interessi legittimi, tuttora sancisce che l'autorità amministrativa, ammesse deduzioni e osservazioni degli interessati, provvede con motivato decreto⁵⁴.

La disposizione fu interpretata dalla dottrina maggioritaria⁵⁵ nel senso di estendersi oltre la regolazione della posizione del privato proponente il ricorso gerarchico, in favore di una lettura estensiva che ne ammettesse l'applicazione in ordine a qualsiasi tipologia di atto amministrativo. Prevalente fu invece l'orientamento della giurisprudenza, la quale circoscrisse il portato normativo alle sole ipotesi giustiziali amministrative, negandone la valenza generalizzata⁵⁶.

Deve dunque evidenziarsi che per i centotrenta anni successivi all'unificazione nazionale, in assenza di una regola partecipativa generale, il riconoscimento delle garanzie partecipative fu confinato

espressione della partecipazione dell'interessato alla fase preparatoria del procedimento amministrativo».

⁵³ Legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E. Così, M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in A. Bartolini - A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, volume edito nella raccolta di studi a cura di L. Ferrara - D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. VIII, Firenze, 2016, pp. 295 ss., ove si legge che «Cinquant'anni fa, quindi, il dibattito sulla partecipazione procedimentale risultava ancora essenzialmente circoscritto alla portata dell'art. 3 della l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, che appunto prevede la partecipazione del privato a difesa del suo interesse».

⁵⁴ L'art. 3 della legge abolitiva del contenzioso testualmente dispone: «gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti».

⁵⁵ Si veda la ricostruzione di G. DELLA CANANEA, *Il diritto di essere sentiti e la partecipazione*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007, p. 86, ove si richiamano gli orientamenti espressi da Cammeo, Zanobini e Guicciardi.

⁵⁶ Si richiama anche G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, pp. 52 ss.

alle sole previsioni di legge speciale⁵⁷ che, di volta in volta, ne richiamassero i contenuti.

Il quadro normativo ha, di converso, subito un radicale ribaltamento con la legge 241/1990⁵⁸, nella quale, per la prima volta⁵⁹,

⁵⁷ Ad esempio, forme di partecipazione, prima della legge 241/1990, erano riconosciute in urbanistica: si veda già l'analisi di C. MERCOGLIANO - F. MANCINI, *L'urbanistica e la partecipazione. Luci ed ombre*, in *Atti del XXII Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione di Varenna, "La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali"*, Milano, 1977, pp. 399 ss. Tale forma di partecipazione era in quella stessa sede stata evidenziata anche da E. PANETTA, *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, *ivi*, p. 417.

⁵⁸ Giorgio Pastori ricorda, infatti, che la "Commissione Nigro" ricevette il mandato di stendere una bozza di legge sul procedimento amministrativo al fine «prima di tutto, di realizzare un miglioramento dei rapporti fra cittadini e amministrazione, [...] democratizzando e insieme semplificando a tal fine i procedimenti» (G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Tomo II, Milano, 1994, pp. 1306-1307). Similmente, è stato osservato come la legge sul procedimento abbia contribuito significativamente alla democratizzazione della funzione amministrativa, trasformando «i destinatari dell'azione amministrativa da amministrati in cittadini coamministranti» [U. ALLEGRETTI, *Oltre la "partecipazione" al procedimento amministrativo: fondamenti socio-antropologici per la democrazia partecipativa*, in *ID.*, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, p. 303, (titolo originario: *Procedura, procedimento, processo, Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss.)]. Di recente, è stato poi osservato come la legge 241/1990, distanziandosi dalle teorie di Sandulli, abbia concepito il procedimento amministrativo non più come servente l'atto, bensì come costitutivo della «sostanza di organizzazione dell'azione pubblica, non più sorretta dal principio di autorità ma regolata da quelli di pluralismo, consenso, partecipazione, nell'ottica fatta propria da Nigro» (I.F. CARAMAZZA, *Le regole dell'azione amministrativa: dalla L. 7 agosto 1990 n. 241 alla L. 7 agosto 2015, n. 124*, in *Dir. amm.*, 2015, 2-3, pp. 569 ss.).

⁵⁹ Per il vero, un grado di partecipazione relativamente intenso è poi assicurato dal diritto dell'Unione europea – e, conseguentemente, in certa misura valido anche per i cittadini italiani –, nella quale passi notevoli sono stati mossi sia nella direzione di sanare il c.d. "deficit democratico", sia nel senso di regolare il rapporto procedimentale con le istituzioni dell'Unione. Di questa tendenza sembra aver contezza il giudice amministrativo: in una recente sentenza il Tribunale amministrativo del Lazio, nell'escludere che l'art. 24 Cost. trovi applicazione nei procedimenti amministrativi disciplinari, ha riconosciuto al destinatario dell'azione disciplinare taluni diritti di difesa (tra cui la partecipazione al procedimento) in virtù delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, precisamente, «La garanzia costituzionale del diritto di difesa (art. 24) è limitata al procedimento giurisdizionale e non può, quindi, essere invocata in materia di procedimento disciplinare che, viceversa, ha natura amministrativa e sfocia in un provvedimento non giurisdizionale e nel quale il diritto di difesa si riflette in maniera più attenta, imponendosi in esso, in compenso, e al più alto grado, le garanzie di imparzialità e di trasparenza che circondano l'agire amministrativo. Secondo i principi che ispirano la disciplina del "patrimonio costituzionale comune" relativo al procedimento amministrativo, desumibili dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione nazionale, vanno garantiti all'interessato alcuni essenziali strumenti di difesa, quali la conoscenza degli atti, la partecipazione alla loro formazione e la facoltà di contestare il fondamento e di difendersi, di essere posto nelle condizioni di far conoscere utilmente il suo punto di vista» (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 3 aprile 2018, n. 3642). In dottrina sono apparsi su questi temi numerosi contributi, tra i quali, senza pretesa

il legislatore statale – nel dedicare l'intero Capo III alla “Partecipazione al procedimento amministrativo” – ha generalizzato gli istituti di partecipazione, con una regolamentazione valevole per ogni procedimento amministrativo per il quale una disposizione di legge non preveda diversamente.

Sinteticamente, è possibile affermare che lo spirito della legge sul procedimento sia la realizzazione di un “*due process of law*”⁶⁰ o, in altri termini, di quello che in Italia⁶¹ è noto come “giusto procedimento”.

Indipendentemente dalla configurabilità o meno della partecipazione in termini di *giusto procedimento*⁶² – la cui consistenza giuridica è stata oggetto di un'intesa elaborazione dottrinale e

alcuna di esaustività, è possibile ricordare: D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 2, pp. 589 ss.; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 3-4, pp. 727 ss.; D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 2, pp. 297 ss.; F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *www.rivistaaic.it*, 2014, 3; M.R. CALDERARO, *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in *Foro amm.*, 2015, 5, pp. 1312 ss.

⁶⁰ In questi termini, E. PICOZZA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 299. In tal senso anche A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II ed., Milano, 2003, Tomo II, pp. 1074.

⁶¹ Sugli stessi temi, ma con un approccio comparatistico, si rinvia alla recentissima analisi di V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, in G.F. Ferrari (fondato da), *Trattato di diritto pubblico comparato*, Milano, 2018, ove si evidenzia che il modello americano di “*due process of law*” ha percepito, prima di ogni cosa, la necessità «di consentire che nell'ambito del procedimento possa realizzarsi la più ampia partecipazione possibile» (p. 62).

⁶² R. PROIETTI, *Commento agli articoli 7 e 8*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, pp. 566 ss., ha precisato che «la regola del contraddittorio tra privati e amministrazione procedente attua il principio del giusto procedimento, in forza del quale l'attività amministrativa si deve svolgere in modo tale che l'autorità pubblica possa incidere sulle situazioni soggettive dei cittadini soltanto dopo aver svolto gli opportuni accertamenti, [...] e , soprattutto, dopo aver messo i privati coinvolti nell'azione amministrativa in condizione di esporre le proprie ragioni [...]». Principio questo che è stato ribadito dal giudice amministrativo in materia di procedimenti amministrativi disciplinari: «Il rispetto del giusto procedimento, delle garanzie processuali e del diritto alla difesa, letti anche alla luce dei principi e della prassi della CEDU e della CGUE, non si esauriscono nel passaggio formale dell'audizione o nell'acquisizione acritica delle deduzioni scritte dell'incolpato, ma deve integrare una completa valutazione delle circostanze e dei fatti alla luce degli apporti partecipativi, valutazione che deve altresì emergere dalla motivazione del provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare» (T.A.R. Molise, Sez. I 12 dicembre 2017, n. 529).

giurisprudenziale⁶³ –, è indiscutibile che essa rinvenga il proprio appiglio costituzionale nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.⁶⁴ e nella necessità di edificare un corretto rapporto di diritto

⁶³ Di recente è stato osservato che il principio del giusto procedimento è il frutto di un pluridecennale processo d'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, il quale ha assistito a prese di posizione differenziate da parte della stessa Corte costituzionale (P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa e i regimi amministrativi delle attività private*, Milanofiori Assago, 2017, pp. 56 ss.). In un primo momento, il Giudice delle leggi ritenne (Corte Cost., 2 marzo 1962, n. 13: si vedano F. CASTIELLO, *Il principio del giusto procedimento. Dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 1, pp. 269 ss., e M. BELLAVISTA, *Giusto processo come garanzia del giusto procedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 2, pp. 596 ss.) assodata l'esistenza del giusto procedimento quale principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato nella misura in cui «la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico», salvo ammettere che il legislatore statale, a differenza di quello regionale, potesse derogarvi, attesa la consistenza di principio generale dell'ordinamento giuridico e non di regola costituzionalmente prevista. Successivamente, la stessa Consulta addivenne ad una differente valutazione, sostenendo che «La disciplina del procedimento amministrativo, infatti, è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, “fra i quali non è da ricomprendere “quello del “giusto procedimento” amministrativo» e che «se il principio del giusto procedimento non può, in quanto tale, “dirsi un principio assistito in assoluto da garanzia giurisdizionale”, deve ad esso essere assegnato almeno il ruolo di “un criterio di orientamento, come per il legislatore così per l'interprete”» (Corte Cost. 31 maggio 1995, n. 210). Recentemente, la Corte costituzionale ha poi ritenuto illegittima, per violazione del principio del giusto procedimento e del contraddittorio, una disposizione legislativa della Regione Valle d'Aosta, nella parte in cui rimetteva alla totale discrezionalità del Presidente della Regione la nomina e la revoca dell'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco (Corte Cost., 10 marzo 2017, n. 52). Peraltro, la Corte ha, in altra sede, evidenziato la stretta connessione fra principi costituzionali e partecipazione nello stabilire che «secondo i principi che ispirano la disciplina del “patrimonio costituzionale comune” relativo al procedimento amministrativo [...], desumibili dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione nazionale, [...] vanno garantiti all'interessato alcuni essenziali strumenti di difesa, quali la conoscenza degli atti che lo riguardano, la partecipazione alla formazione dei medesimi e la facoltà di contestarne il fondamento e di difendersi dagli addebiti» (Corte Cost., 19 maggio 2008, n. 182: sul punto, B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, pp. 373 ss., nota 42 in particolare). In dottrina contributi sul tema, sono stati apportati da: G. SCIULLO, *Il principio del “giusto procedimento” tra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986, pp. 291 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Foro amm. TAR*, 2001, 6, pp. 1829 ss.; G. MANFREDI, *Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione*, in *www.giustamm.it*, 2007, 6; E.M. MARENGHI, *Giusto procedimento e processualprocedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 4, pp. 961 ss.

⁶⁴ A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, cit., p. 1076. Analogamente, P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di) e F. Aperio Bella (coordinato

pubblico fra la pubblica amministrazione e il singolo⁶⁵, concepito come cittadino di uno Stato sovrano⁶⁶ e non più come suddito.

Intesa sulla scorta delle considerazioni appena esposte, dalla promulgazione della legge 241/1990 è scaturita la progressiva parificazione della pubblica amministrazione al cittadino, ammesso a far valere le proprie ragioni, in contraddittorio⁶⁷ con il rappresentante dell'ente pubblico.

La partecipazione procedimentale assume due fondamentali accezioni, utili a determinare il ruolo del consociato nel processo decisionale amministrativo.

Con maggior precisione si distingue una partecipazione *collaborativa* da una partecipazione *conflittuale*⁶⁸. La prima vede un apporto istruttorio del privato, volto ad integrare le circostanze fattuali e gli argomenti giuridici che l'organo decidente è chiamato a ponderare; la seconda è, all'opposto, concepita nell'ottica dell'anticipata contestazione della decisione pubblica prim'ancora che essa diventi definitiva: alla prima sono riconducibili gli istituti⁶⁹ della

da), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, p. 276, nonché F. GIGLIONI - S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit., p. 947.

⁶⁵ Elio Casetta già quarant'anni fa notava come la dottrina avesse assunto un orientamento favorevole alla «partecipazione individuale del singolo al provvedimento amministrativo» (E. CASETTA, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato italiano*, in *Atti del XXII Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione di Varenna*, «La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali», Milano, 1977, p. 71).

⁶⁶ M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, cit., p. 296.

⁶⁷ In ordine all'evoluzione del contraddittorio procedimentale, si rinvia a F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012, pp. 32 ss.

⁶⁸ In proposito, G. BARONE, *I modelli di partecipazione procedimentale*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007, p. 124, ove si afferma che nella partecipazione collaborativa «il privato svolge un ruolo di arricchimento dei dati e delle valutazioni, che sono utili all'amministrazione per prendere la sua decisione», mentre quella conflittuale «è finalizzata alla tutela e alla protezione degli interessi del privato, che saranno incisi dal provvedimento, che l'amministrazione si accinge ad emanare».

⁶⁹ Di cui agli artt. 7-10 della legge 241/1990. Sugli istituti menzionati si richiamano: R. PROIETTI, *Commento agli articoli 7 e 8*, cit., pp. 566 ss.; M. RAMAJOLI, *Commento all'articolo 9*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano,

comunicazione di avvio del procedimento e dell'accesso al fascicolo procedimentale; alla seconda, essenzialmente, la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza⁷⁰.

Complessivamente, le due forme citate contribuiscono ad una migliore cura tanto dell'interesse pubblico, quanto di quello privato: per un verso, ampliano il panorama valutativo della pubblica amministrazione⁷¹, integrandolo con gli apporti documentali prodotti dal partecipante; per un altro verso, permettono di esporre all'organo investito del potere decisionale i pretesi vizi del futuro atto, generando un effetto deflattivo del contenzioso.

3.1. (Segue) *Cenni alle modalità, ai limiti e agli effetti della partecipazione procedimentale*

Il contributo partecipativo del cittadino è assistito negli artt. 7 ss. della legge 241/1990 da una serie di disposizioni volte a garantire sia la possibilità di prendere parte, sia le modalità del momento espressivo dell'opinione del partecipante.

In questa prospettiva, la legge sul procedimento – nell'evidente intento di perseguire quel principio logico, prim'ancora che giuridico, in virtù del quale per partecipare si dev'essere preventivamente messi nella condizione di farlo⁷² – dischiude l'*iter* amministrativo onerando il responsabile del procedimento di rendere noti taluni fatti ai soggetti

2017, pp. 598 ss.; C. TUBERTINI, *Commento all'articolo 7*, in L. Vandelli (a cura di), *L'attività amministrativa: casi e interpretazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2009, pp. 68 ss.

⁷⁰ Di cui all'art. 10-bis della legge 241/1990: D. VAIANO, *Commento all'articolo 10-bis*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, pp. 640 ss.; F. PALAZZI, *Commento all'art. 10-bis*, in L. Vandelli (a cura di), *L'attività amministrativa: casi e interpretazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2009, pp. 79 ss.

⁷¹ P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, cit., p. 276.

⁷² E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Milano, 2012, p. 467.

interessati. Tali compiti del responsabile si traducono nel dovere di informativa circa l'avvio del procedimento e in merito al possibile esito negativo dello stesso, rispettivamente per il mezzo dei due menzionati istituti della comunicazione di avvio del procedimento⁷³ e del c.d. "preavviso di rigetto"⁷⁴.

Nell'impossibilità di illustrare i molteplici aspetti che connotano la disciplina delle suddette comunicazioni, merita osservare che esse non costituiscono mere informative di carattere notiziale. All'opposto, sono genetiche del momento partecipativo, recano un contenuto dettagliato e costituiscono, nei limiti cui si farà cenno, parametro di legittimità del provvedimento amministrativo. In ultima analisi, esse mettono in condizione il destinatario di conoscere dell'oggetto del procedimento, di sapere chi sia il referente presso l'amministrazione e di usufruire dei meccanismi partecipativi.

I tre aspetti fondamentali che si pongono in ragione della presente analisi attengono a come avvenga la partecipazione, all'ampiezza di essa e a quali effetti siano determinati dalla medesima: queste tematiche saranno sinteticamente chiarite in questo paragrafo.

In riferimento al primo aspetto, la partecipazione *ex lege* 241/1990 non assume carattere decisionale, contribuendo o all'implementazione del materiale istruttorio raccolto dal responsabile del procedimento, o a determinare un *surplus* d'istruttoria nel caso in cui la pubblica autorità si sia orientata nel senso del rigetto dell'istanza⁷⁵.

⁷³ R. PROIETTI, *Commento agli articoli 7 e 8*, cit., p. 570, individua la *ratio* della comunicazione di avvio nel «rendere edotti gli interessati dell'esistenza di un procedimento che li riguarda».

⁷⁴ D. VAIANO, *Commento all'articolo 10-bis*, cit., p. 641, ricorda che «la norma in commento è evidentemente finalizzata ad offrire a coloro che hanno richiesto l'adozione di un provvedimento ampliativo un'importante *chance* partecipativa».

⁷⁵ È il caso, questo, del menzionato art. 10-bis legge 241/1990.

In entrambi i casi, l'apporto del soggetto esterno si è strutturato sul contraddittorio di tipo cartolare⁷⁶, in generale regolato dall'art. 10 L. 241/1990⁷⁷. Siffatto articolo – rubricato “Diritti dei partecipanti al procedimento” – enuclea due meccanismi riconosciuti all'interveniente: in primo luogo, la possibilità di visionare gli atti ricompresi nel fascicolo del responsabile (c.d. “accesso endoprocedimentale”); in secondo luogo, consente la presentazione di «memorie scritte e documenti».

La partecipazione al procedimento si traduce, pertanto, nell'informativa circa l'esercizio in corso del potere pubblico, nella facoltà di conoscere degli atti istruttori e nella sollecitazione ragionata dell'amministrazione precedente.

In riferimento al secondo aspetto, l'estensione della partecipazione al procedimento incontra dei limiti che possono essere sussunti in due categorie e che ben distinguono il modello in esame da quello della democrazia partecipativa: essi sono definibili come limiti oggettivi e soggettivi.

I limiti oggettivi derivano dalla stessa legge 241/1990 che, alla luce di un primo profilo esclude totalmente talune categorie di

⁷⁶ Infatti, anche a seguito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, il privato è messo nella condizione di contraddire mediante la presentazione di osservazioni integrate dalla documentazione ritenuta necessaria: precisamente, l'art. 10-bis l. 241/1990 dispone che «Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti». In tal senso, F. LEDDA, *La partecipazione all'azione amministrativa*, in G. Berti - G.C. De Martin (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio* tenutosi a Roma il 12 febbraio 1994, Milano, 1996, p. 15, ha sostenuto che il portato della normativa – pur essendo assai scarso – è sufficiente a creare un «rapporto di comunicazione» tra privato e amministrazione. Di converso, il progetto originario della legge sul procedimento favoriva un'istruttoria pubblica: si richiama M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione. A proposito di un recente disegno di legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, ora in ID., *Scritti scelti*, Vol. III, Milano, 1996, pp. 2037 ss.

⁷⁷ Sull'analisi dell'articolo 10 si rinvia a P. CHIRULLI, *Commento all'articolo 10*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, pp. 615 ss.

procedimenti⁷⁸ dall'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione⁷⁹, mentre, sotto altro profilo, esclude⁸⁰ che il mancato rispetto delle forme partecipative possa determinare l'illegittimità del provvedimento adottato, qualora il portato dello stesso non avrebbe potuto essere diverso⁸¹. Per quanto limitazioni di ampio respiro, esse

⁷⁸ Si richiama P.M. VIPIANA, *Democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: terminologia e inquadramento dogmatico e normativo*, relazione al Convegno "Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e démocratie de proximité", svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2014, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018.

⁷⁹ L'art. 13 L. 241/1990, in particolare, esclude dalla partecipazione la «attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione». Giova comunque ricordare che le eccezioni dell'art. 13 non operano allorché l'atto generale incida direttamente le posizioni dei singoli: «è questo il caso in cui il provvedimento finale, ancorché di carattere generale, presenti anche un contenuto pregiudizievole diretto e immediato nei confronti di singole e ben individuate posizioni soggettive» (T.A.R. Toscana, Sez. I, 8 marzo 2018, n. 350).

⁸⁰ L'art. 21-*octies*, comma 2, legge 241/1990 sancisce che «Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato». Sugli aspetti trattati nel testo, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la non annullabilità opera con riguardo tanto alla comunicazione di avvio, quanto al preavviso di rigetto: in tal senso, tra i molti, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 30 marzo 2018, n. 2031, «L'omessa comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7, l. n. 241 del 1990, ma anche la violazione dell'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990, non produce l'illegittimità del provvedimento finale, laddove il contenuto dello stesso sia vincolato e non possa essere modificato sulla base di eventuali osservazioni del destinatario». Anche T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 18 gennaio 2018, n. 651, ha avuto modo di affermare che «La natura vincolata del provvedimento fa sì che lo stesso sconti in sede procedimentale la sola verifica di conformità al paradigma normativo di riferimento, sicché ogni vizio di carattere formale e/o procedimentale non assume nella fattispecie valore viziante (art. 21 *octies*, l. n. 241 del 1990)».

⁸¹ Recentemente la Sezione III del Consiglio di Stato ha avuto occasione di chiarire come i limiti legali alla partecipazione (nel caso di specie alla comunicazione di avvio del procedimento) ammettano che essa non possa essere oggetto di un'applicazione meramente meccanica e avulsa dalle circostanze in cui si sta svolgendo il procedimento: «L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo non deve essere osservato in maniera meccanicistica e la validità dell'azione amministrativa non è inficiata se la conoscenza dell'inizio del procedimento sia comunque intervenuta e si sia concretamente raggiunto lo scopo al quale in via generale la previa comunicazione tende; in particolare la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento non pregiudica il provvedimento conclusivo, qualora il contenuto di questo sia vincolato e non possa essere modificato sulla base di eventuali osservazioni del destinatario» (Cons. Stato, Sez. III, 9 aprile 2018, n. 2148).

costituiscono pur sempre eccezioni alla regola generale partecipatoria: ne consegue che le stesse debbono essere oggetto di stretta interpretazione⁸².

I limiti soggettivi⁸³ appaiono quelli di maggiore interesse alla luce della comparazione sistematica con la democrazia partecipativa e deliberativa. In effetti, la partecipazione procedimentale – che è generalizzata, salve le eccezioni di legge, quanto al profilo oggettivo dell'applicabilità a tutti i procedimenti – risulta confinata, per quanto concerne il profilo soggettivo, ai soli detentori di interessi qualificati e differenziati⁸⁴: in altri e più chiari termini a quei soggetti che siano titolari di una posizione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento giuridico e isolabile rispetto alle prerogative indistintamente riconosciute alla collettività.

⁸² Il rapporto di regola a eccezione che sussiste fra il principio di partecipazione e le sue limitazioni legali pare essere consolidato nella giurisprudenza amministrativa. Espressamente, T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 10 maggio 2012, n. 826, ha ritenuto «La partecipazione al procedimento è espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico, dal quale non è possibile derogare, sicché le eccezioni legali a detta partecipazione sono di stretta interpretazione e i temperamenti al principio, apportati dall'art. 21 octies, co. 2, l. 241/1990, non trovano poi applicazione nei casi in cui la molteplicità delle soluzioni possibili (come nella materia urbanistica) o la necessità del confronto tecnico rendono necessaria la partecipazione del destinatario del provvedimento alla fase preparatoria». Lo stesso Consiglio di Stato ha ritenuto che «La norma che esclude gli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento ha carattere di stretta interpretazione» (Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2010, n. 1262) e che «L'applicazione dell'art. 21 octies comma 2, l. n. 241 del 1990 alle ipotesi di omessa comunicazione di avvio del procedimento, è eccezione ai principi generali posti a garanzia di diritti partecipativi e sostanziali di notevole rilievo, e richiede la prova rigorosa, a carico della p.a., che la partecipazione del privato non avrebbe potuto incidere in alcun modo sul contenuto del provvedimento» (Cons. Stato, Sez. VI, 27 luglio 2011, n. 4497).

⁸³ Si veda anche M. OCCHIENA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 4131.

⁸⁴ U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss., sottolinea che il titolo dato per questa forma di partecipazione è costituito «dall'appartenenza a essi [ossia, ai partecipanti] di una posizione giuridica concreta: a prescindere dall'ampiezza con cui tale titolo è riconosciuto dare origine a diritti di intervento nel procedimento [...] la caratteristica generale della partecipazione è data dal trovarsi del soggetto in una situazione giuridica concreta tutelata dall'ordinamento nella forma appunto di situazione soggettiva».

Di questa limitazione sono portatori gli articoli 7 e 9 L. 241/1990⁸⁵, giacché essi individuano, rispettivamente, i destinatari della comunicazione di avvio e gli intervenienti al procedimento, vale a dirci i soggetti che possono esercitare le sopradescritte prerogative partecipative di cui all'art. 10. In breve, sia nell'art. 7, sia nell'art. 9, si fa riferimento esclusivamente a quei soggetti cui possa derivare un pregiudizio dall'esercizio dell'azione amministrativa: essenzialmente, il destinatario degli effetti del provvedimento e i soggetti, pubblici o privati, controinteressati.

La legge, dunque, esclude la possibilità che gli istituti partecipativi procedurali siano messi a disposizione del *quisque de populo*, ossia del soggetto non portatore di una posizione differenziata e qualificata ed invece interessato soltanto al buon andamento e alla legittimità dell'azione amministrativa.

Infine, il terzo aspetto – inerente agli effetti del modello sulla decisione amministrativa – sembra in un certo qual senso compensare gli effetti dei succitati limiti soggettivi. La partecipazione procedimentale è, infatti, configurata alla stregua di un “diritto” che non può essere aggirato⁸⁶ dalla pubblica amministrazione, pena l'illegittimità del provvedimento. Non solo, poiché il responsabile del procedimento non si deve limitare ad assicurare la mera partecipazione, ma deve entrare nel merito degli apporti delle parti del procedimento: tanto è vero che l'art. 10, comma 1, lett. b)⁸⁷, impone

⁸⁵ M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, cit., pp. 301 ss.

⁸⁶ Sempre salvi i limiti oggettivi del meccanismo.

⁸⁷ Analogo dovere, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, permane anche a seguito di preavviso di rigetto, il quale fissa «a carico dell'amministrazione procedente, uno specifico onere di valutazione delle deduzioni della parte interessata; tale onere, pur non traducendosi in un vero e proprio obbligo di confutazione analitica delle osservazioni prodotte dall'interessato in sede procedimentale, comporta, comunque, che l'eventuale provvedimento finale negativo debba essere corredato da una motivazione che renda nella sostanza percepibili le ragioni del mancato adeguamento dell'azione amministrativa a quelle osservazioni» (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 15 gennaio 2018, n. 20).

all'amministrazione un obbligo valutativo e motivazionale⁸⁸ delle memorie e dei documenti presentati, ove pertinenti.

Conclusivamente, gli istituti in parola non ammettono un contributo decisionale del privato e non costituiscono una pratica di autodecisione o di autoamministrazione, tuttavia incidono significativamente sull'azione amministrativa, riconoscendo posizioni soggettive giustiziabili dal giudice amministrativo, nella misura in cui la decisione finale non ponderi adeguatamente le osservazioni dell'interessato⁸⁹, ovvero non motivi circa le eccezioni scaturenti dal contraddittorio procedimentale⁹⁰.

⁸⁸ Con chiarezza, T.A.R. Molise, Sez. I, 26 gennaio 2018, n. 26, precisa che «La Pubblica amministrazione è tenuta a motivare, nel provvedimento amministrativo, il mancato accoglimento delle osservazioni presentate dal privato in sede partecipativa; ed invero, ai sensi dell'art. 10, l. 7 agosto 1990, n. 241, i soggetti interessati al procedimento amministrativo e quelli intervenuti hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento, nonché di presentare memorie scritte e documenti, che la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di valutare, ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento».

⁸⁹ La giurisprudenza ha osservato come non sussista un obbligo analitico di ponderazione di ogni singola osservazione dell'interessato, ma che gravi sull'amministrazione la dimostrazione, in parte motiva, di aver adeguatamente preso in considerazione gli apporti del privato. In tal senso, recentemente, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 1° giugno 2018, n. 1391, è giunto ad osservare che «l'Amministrazione, in linea generale, non è tenuta ad una analitica e puntuale confutazione delle specifiche osservazioni formulate dalla parte privata, ma è tenuta comunque a dimostrare, almeno da un punto di vista sostanziale, che le stesse siano state prese in considerazione, soprattutto nel caso in cui sussistano elementi, anche di tipo fattuale, che possono risultare rilevanti in vista dell'adozione del provvedimento finale». Analoghe considerazioni sono state espresse dalla Sezione IV del Consiglio di Stato in riferimento alla valutazione delle osservazioni facenti seguito al preavviso di rigetto, precisando che «è precluso alla Pubblica amministrazione fondare il provvedimento conclusivo del procedimento su ragioni del tutto nuove rispetto a quelle rappresentate nella comunicazione ex art. 10 bis, l. n. 241 del 1990, pena la violazione del diritto dell'interessato di effettiva partecipazione al procedimento, che si estrinseca nella possibilità di presentare le proprie controdeduzioni utili all'assunzione della determinazione conclusiva dell'ufficio» (Cons. Stato, Sez. IV, 18 aprile 2018, n. 2330).

⁹⁰ Ad esempio, il Consiglio di Stato (Cons. Stato, 2148/2018, *cit.*) ha precisato che la legittima omissione della comunicazione di avvio del procedimento impone all'amministrazione procedente di motivare in ordine all'omissione medesima: «La Pubblica amministrazione, ove ritenga esistenti i presupposti di celerità che legittimano l'omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento, deve dare contezza, nel provvedimento finale, dell'urgenza, atteso che le ragioni della speditezza devono essere poste a raffronto con le esigenze di tutela del contraddittorio, soprattutto nel caso in cui il provvedimento da adottare consista nel ritiro o nella modificazione di un atto favorevole per i destinatari con conseguente venir meno di un effetto positivo».

Ragionando con questi canoni, le valutazioni delle memorie e dei documenti prodotti dall'interveniente debbono confluire nella motivazione del provvedimento. Tutto ciò significa che, in primo luogo, delle suddette dev'essere possibile una ricostruzione *ex post* dalla lettura della parte motiva dell'atto; in secondo luogo, dell'esame sulla coerenza e logicità di tali valutazioni è possibile investire il giudice amministrativo; in terzo luogo, le stesse contribuiscono alla determinazione dell'oggetto del provvedimento, ossia della decisione, poiché integrano i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che sorreggono l'atto.

3.2. Considerazioni sull'ampliamento della partecipazione all'azione amministrativa: verso una forma di democrazia amministrativa?

Le considerazioni sinora riportate attengono alla più tradizionale – benché notevolmente innovativa se paragonata al sistema autoritativo preesistente – forma di partecipazione nota all'ordinamento amministrativo italiano ed incentrata sul superamento dell'asimmetria fra pubblica autorità e cittadino.

Il suddetto modello opera, pertanto, nei rapporti puntuali fra pubblico e privato e mira alla salvaguardia degli interessi legittimi pretensivi od oppositivi che il privato vanta nei confronti di una pubblica amministrazione.

Di quanto scritto sono ben espressive le comunicazioni di cui è onerato il responsabile del procedimento, giacché esse vedono come destinatari i soggetti che subiranno, direttamente o indirettamente, gli effetti del provvedimento, non invece l'insieme dei consociati,

espressivi di un interesse generico – e non qualificato dalle norme sul procedimento – al corretto esercizio del potere pubblico.

Tuttavia, non solo gli oneri, funzionalizzati alla partecipazione gravanti sull'amministrazione manifestano la limitatezza della partecipazione procedimentale, ma anche gli stessi "diritti" riconosciuti al partecipante palesano come l'apertura all'esterno dell'*iter* amministrativo sia circoscritta al collegare il soggetto investito dal potere amministrativo con il procedimento diretto a esercitare quello stesso potere.

Questo microcosmo partecipativo vale ad esempio per l'accesso c.d. "endoprocedimentale"⁹¹, ove l'interveniente è ammesso alla visione degli atti del solo fascicolo che lo concerne, ma altresì vale per il più generico "accesso ai documenti amministrativi" (c.d. "accesso documentale"⁹²) regolato dalla stessa legge sul procedimento amministrativo. Quest'ultimo istituto, ai sensi dell'art. 22 L. 241/1990, ammette che i documenti di pubblico interesse detenuti da una pubblica amministrazione possano essere visionati e ne possa essere estratta copia da parte degli interessati: tali sono i «soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto

⁹¹ Si veda, P. CHIRULLI, *Commento all'articolo 10*, cit., p. 622.

⁹² Assai ampia è la dottrina che si è occupata dell'accesso procedimentale e di quello documentale sin dai primi anni successivi alla promulgazione della legge sul procedimento amministrativo. *Ex multis*, si ricordano: G. CORSO - F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti amministrativi. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1991, pp. 133 ss.; G. TARANTINI, *Pubblicità degli atti e diritto di accesso*, in Aa.Vv., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, Napoli, 1991, pp. 45 ss.; F. CUOCOLO, *Commento all'art. 22*, in V. Italia - M. Bassani (coordinato da), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991, pp. 407 ss.; D. DI RAGO, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Roma, 1994; F. GUARNIERI - L. GUARNIERI - D. GUARNIERI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 1999. Più recentemente, M. MARIANI, *Accesso ai documenti amministrativi*, in M. Mariani (a cura di), *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, VI ed., Matelica, 2012, pp. 504 ss.

l'accesso»⁹³, vale a dirsi i portatori di interessi qualificati e differenziati del pari di quelli degli artt. 7 ss. della stessa legge sul procedimento.

La descritta situazione di contenuta apertura alle istanze del privato ha rappresentato una costante delle due decadi successive alla promulgazione della legge sul procedimento. È, pertanto, da notarsi che in tale arco temporale la partecipazione amministrativa non abbia dato luogo all'affermarsi di una "cittadinanza amministrativa", intesa quale superamento della cittadinanza politica – denotata questa dalla titolarità di diritti e doveri comunemente esercitati con le cadenze elettorali dei sistemi rappresentativi – in favore di un più stretta simbiosi tra il privato e le istituzioni⁹⁴.

In altri termini, la cittadinanza amministrativa⁹⁵ riconoscerebbe uno *status* di diritto pubblico al cittadino, il quale diverrebbe titolare di situazioni giuridiche soggettive pubbliche⁹⁶ che non esternano il solo generico legame di appartenenza di un individuo ad un ordine politico, bensì esprimono il «rapporto fra l'individuo e l'amministrazione di cui quell'ordine politico-giuridico si avvale per la realizzazione delle proprie finalità»⁹⁷.

⁹³ Art. 22, comma 1, lett. b), legge 241/1990: si rinvia a A. SIMONATI, *Commento all'articolo 22*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, pp. 1216 ss.

⁹⁴ M. TIMO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, cit., pp. 2 ss.

⁹⁵ Sui temi trattati si richiama, in generale, il recente studio di A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in A. Bartolini - A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, volume edito nella raccolta di studi a cura di L. Ferrara - D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. VIII, Firenze, 2016, pp. 215 ss.

⁹⁶ G. CARLOTTI, *La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge N. 241 del 1990*, cit.

⁹⁷ G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espazo jurídico*, cit., p. 524. Considerazioni simili sono state in precedenza enunciate anche da G. MARONGIU, *Gli istituti della democrazia amministrativa: elementi per un dibattito*, in G. Berti - G.C. De Martin (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio* tenutosi a Roma il 12 febbraio 1994, Milano, 1996, pp. 10 ss.

Questo non è riscontrabile nella legge generale sul procedimento amministrativo che, pur nell'assoluta bontà d'intenti, concepisce una partecipazione "ad intermittenza", azionabile in occasione dell'avvio dei singoli procedimenti.

Studiata sulla scorta delle precedenti considerazioni, la partecipazione *ex lege* 241/1990 preminentemente manifesta un marcato carattere garantista degli interessi privati, ma non si preoccupa di porre le basi per una "democrazia amministrativa", ove il privato sia effettivamente attore nelle scelte pubbliche o, quantomeno, di alcune tra queste⁹⁸.

Di converso, negli ultimi anni il baricentro della partecipazione pare scostarsi dall'interesse legittimo "procedimentale"⁹⁹ per

⁹⁸ In tal senso, è stato osservato che in sede di diritto amministrativo non si configurano delle scelte politiche, con la conseguenza che la democrazia amministrativa non può seguire i canoni di quella rappresentativa (la quale, per l'appunto, conduce a scelte libere nei fini), bensì quelli della democrazia deliberativa. In tal senso, P.M. VIPIANA, *Democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: terminologia e inquadramento dogmatico e normativo*, cit., p. 108.

⁹⁹ Ossia, la posizione giuridica del cittadino destinatario del farsi del potere amministrativo. Come ha osservato E. FOLLIERI, *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, Chieti, 1984, pp. 69 ss., l'interesse legittimo non è autoregolamentato in quanto dipende sempre da «un quadro di interessi la cui concreta disciplina è nel potere di altro soggetto: la pubblica amministrazione», benché tale quadro possa essere esaminato sia alla luce delle norme strumentali (tra cui quelle sul procedimento), sia in prospettiva di quelle sostanziali (ossia quelle che riguardano l'aspetto contenutistico del potere amministrativo). Assunta la suddetta distinzione, qui si vuole trattare della situazione giuridica di quel soggetto che è legittimato a partecipare al procedimento amministrativo con l'intento di sollecitare l'esercizio dell'azione amministrativa nella prospettiva dell'ottenimento di un bene della vita (interesse legittimo c.d. "pretensivo") ovvero di ostacolarla al fine di preservare un bene già ricompreso nella propria sfera giuridica (interesse legittimo c.d. "oppositivo"). Invero, la dottrina non ha esitato a chiarire che l'insorgere dell'interesse legittimo non discenderebbe solo dal definitivo esercizio del potere (quindi dall'emanazione del provvedimento in riferimento al vantaggio preteso: in merito a questo aspetto, si rinvia a A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XII ed., Torino, 2018, pp. 72 ss.), bensì anche dalla stessa partecipazione al procedimento, posto che la legge 241/1990 ha generalizzato i relativi istituti. Si distinguerebbero allora "interessi "procedimentali o strumentali" da "interessi finali o sostanziali". In tal senso, è stato osservato che «gli interessi legittimi procedimentali atterrebbero a fatti inerenti al procedimento amministrativo: in particolare sarebbero legati alla partecipazione procedimentale e quindi sarebbero denominabili anche interessi partecipativi» (così P.M. VIPIANA, *Il riparto fra le giurisdizioni*, in C. Mignone - P.M. Vipiana, *Manuale di giustizia amministrativa*, II ed., Padova, 2013, p. 35): sul punto, l'autrice, dando atto di un contrasto dottrinale, richiama i contributi di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., Vol. II, Milano, 1993, pp. 77 ss., e di P. VIRGA, *Diritto*

addivenire ad più intenso coinvolgimento del *quisque de populo*, indipendentemente dalla titolarità di una posizione giuridica soggettiva.

La suddetta tendenza – che sarà nel prosieguo studiata in relazione alla democrazia partecipativa e al dibattito pubblico – sembrerebbe aver già improntato a sé la disciplina della trasparenza amministrativa, soprattutto a seguito delle novelle dovute alla legge “Madia” e ai decreti legislativi dalla stessa delegati.

Come si è fatto cenno¹⁰⁰, il d.lgs. 97/2016¹⁰¹, nel riformare il decreto “trasparenza”¹⁰², ne ha sostituito integralmente l’art. 5 e ha introdotto il nuovo “Accesso civico a dati e documenti”.

L’articolo menzionato espande le possibilità d’accesso ben oltre i confini dell’art. 22 L. 241/1990, prevedendo l’azionabilità dell’accesso da *chiunque*.

Quest’ultimo termine, a rimarcare il valore, è ripetuto due volte nella disposizione: in primo luogo, il legislatore delegato conferma il precedentemente già normato diritto di ogni persona di ottenere qualsiasi documento, informazione o atto in relazione al quale l’amministrazione non abbia ottemperato all’obbligo di pubblicazione¹⁰³; in secondo luogo, e qui si registra la portata

amministrativo. Atti e ricorsi, II ed., Milano, 1992, pp. 188 ss. Esattamente, G. GRECO, *Dal dilemma diritto soggettivo-interesse legittimo, alla differenziazione interesse strumentale-interesse finale*, in *Dir. amm.*, 2014, 3, pp. 479 ss., ha ricondotto la distinzione fra le due tipologie d’interesse alla titolarità o meno di un potere discrezionale dell’amministrazione precedente, ossia a quei casi in cui la legge «consente ma non impone il soddisfacimento dell’interesse del privato» (p. 489), precisando: «Da qui la distinzione tra configurazione strumentale e finale dell’interesse legittimo. La prima non assicura il risultato, che si presenta come solo possibile. La seconda, viceversa, è idonea a rappresentare la “spettanza” del bene della vita al relativo titolare e, come tale, è a soddisfazione necessaria». In senso critico, pare invece doversi leggere, F.G. COCCA, *L’interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, pp. 241 ss.

¹⁰⁰ *Supra* capitolo I, § 6: si richiama anche la dottrina in quella sede menzionata.

¹⁰¹ D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

¹⁰² D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

¹⁰³ Art. 5, comma 1, D.lgs. 33/2013.

innovativa, si sancisce il diritto di *chiunque*, nei tassativi¹⁰⁴ limiti della tutela di interessi pubblici sensibili¹⁰⁵, di accedere ad ogni documento o informazione ulteriori a quelli già oggetto di obbligo di pubblicazione¹⁰⁶, precisando che «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni»¹⁰⁷.

Senza voler in questa sede dilungarsi sull'esegesi della disposizione, ciò che preme sottolineare è che dal tenore letterale della medesima traspare la netta volontà del legislatore di ampliare la platea dei soggetti legittimati a visionare documenti pubblici in quanto meramente interessati al buon andamento della cosa pubblica: d'altronde, il comma 3 della disposizione in commento, innovativamente, precisa che «L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente»¹⁰⁸.

¹⁰⁴ M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5, pp. 593 ss.

¹⁰⁵ In particolare, l'art. 5-bis, comma 1, D.Lgs. 33/2013, esclude l'accesso qualora il diniego all'istanza sia strumentale ad evitare un pregiudizio per gli interessi pubblici relativa a «a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive». Sui limiti all'accesso documentale si rinvia, invece, a P. ALBERTI, *Commento all'articolo 24*, M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, pp. 1290 ss.

¹⁰⁶ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa e i regimi amministrativi delle attività private*, cit., pp. 487 ss.

¹⁰⁷ Art. 5, comma 2, D.lgs. 33/2013.

¹⁰⁸ Si è, pertanto, scritto che «il diritto di accesso civico generalizzato (art. 5, comma 2) si configura come un diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato “da chiunque” e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3)»: B. PONTI, *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, II ed., Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 40.

Come ha osservato parte della dottrina¹⁰⁹, si tratta del riconoscimento del «principio di conoscibilità in via generale dei dati e dei documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche»¹¹⁰, attuando i criteri di pubblicità e di trasparenza sollecitati dall'ordinamento dell'Unione europea¹¹¹ e del Consiglio d'Europa¹¹².

¹⁰⁹ D.-U. GALETTA - P. PROVENZANO, *Sul D.Lgs. n. 97/2016 recante modifiche alla disciplina sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione*, in Aa.Vv., *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Milano, 2016, p. 11, dove si afferma che «l'accesso civico finalmente si emancipa dalla sua singolare condizione di diritto occasionato da un inadempimento della P.A. [...] per assurgere invece al rango di vero e proprio diritto generale di accesso ai dati e ai documenti pubblici».

¹¹⁰ F. LACAVALA, *L'accesso civico*, in G.P. Cirillo (diretto da), *Diritto processuale amministrativo*, Milano, 2017, p. 1075.

¹¹¹ M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, pp. 795 ss.

¹¹² Sul punto, per il vero, il Garante per la protezione dei dati personali, in sede di parere sullo schema di linee guida ANAC “recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico” ha precisato che dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (di seguito anche “CEDU”), non deriverebbe un obbligo generalizzato di accesso e, in particolare, «in base alla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo l'articolo 10 della Cedu non conferisce, in via generale, all'individuo il diritto di accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche, né obbliga tali autorità a conferire allo stesso le medesime informazioni. Un tale diritto, o un tale obbligo, può essere infatti ricondotto alla più ampia libertà di espressione tutelata dall'art. 10 della Cedu, soltanto in situazioni particolari e a specifiche condizioni. Tra queste, assume particolare rilievo la circostanza che le informazioni oggetto di accesso attengano a questioni di interesse pubblico e pertanto, l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche possa ritenersi strumentale all'esercizio della libertà del richiedente di ricevere e di diffondere al pubblico le medesime informazioni, tale per cui il diniego dell'accesso costituirebbe una lesione di questa libertà (cfr. sul punto da ultimo il caso *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungheria*, 8 Novembre 2016, parr. 156 e 160-163)» (così, Garante per la protezione dei dati personali, parere del 15 dicembre 2016, n. 5860807). La stessa Autorità nazionale anticorruzione, nelle successive “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.Lgs. 33/2013” (Delibera ANAC 28 dicembre 2016, n. 1309) si è limitata ad esaltare l'accesso civico quale espressione del diritto all'informazione di cui all'art. 10 CEDU, ma ha precisato che «nell'ordinamento dell'Unione Europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (cfr. art. 15 TFUE e capo V della Carta dei diritti fondamentali) il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile» (p. 5). Sulla nozione di *open government* in seno all'Unione europea si vedano G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, II ed., Torino, 2013, pp. 120-121, e P. PROVENZANO, *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, in D.-U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti e materiali*, Torino, 2014, pp. 331 ss.; precedentemente, F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti - G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, 2007, Tomo I, pp. 49 ss.

L'“accesso generalizzato” – in analogia con il *Freedom of information act* dei sistemi anglosassoni¹¹³ – è, pertanto, funzionalizzato alla creazione dell'opinione pubblica e non alla tutela di un interesse legittimo¹¹⁴: in questo senso, l'istituto realmente fuoriesce dalla disciplina procedimentale per porre le basi di una democrazia amministrativa¹¹⁵.

Conclusivamente, chi scrive ritiene opportuno accennare alla circostanza per cui anche alcune esperienze di diritto sovranazionale sembrerebbero muoversi nel senso di favorire una democrazia amministrativa. Esse – superando la configurazione del solo Stato quale soggetto di diritto internazionale – si avvicinano sempre più alle comunità e ai consociati, esigendo un maggior apporto partecipativo.

In via di sintesi è possibile indicare due esempi della succitata tendenza, dati dal diritto dei beni culturali e da quello dell'ambiente.

Il primo si qualifica per una marcata attenzione alla tutela sovranazionale, sia a livello universale, sia a livello regionale, del patrimonio culturale. Tuttavia, in merito a questo aspetto si notano due contrapposti insiemi normativi. Da un lato, la Convenzione UNESCO sul patrimonio dell'Umanità¹¹⁶ ha costituito un apparato

¹¹³ F. LACAVA, *L'accesso civico*, cit., p. 1071.

¹¹⁴ La dottrina ha recentemente evidenziato che «le amministrazioni dovranno ora imparare a fare i conti con richieste improntate al solo diritto a conoscere ed a avere in visione i documenti quando questi comunque danno conto di scelte effettuate dalle stesse per realizzare fini pubblici, proprio al fine di consentire l'auspicato controllo diffuso e la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, nel rispetto e tutela degli interessi pubblici e privati da salvaguardare per come individuati dal legislatore»: A. CORRADO, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, in M.A. Sandulli (a cura di) e F. Aperio Bella (coordinato da), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, p. 114.

¹¹⁵ Su questi temi, in generale, si richiama anche lo studio di B. PONTI, *La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa*, in A. Bartolini - A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, volume edito nella raccolta di studi a cura di L. Ferrara - D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. VIII, Firenze, 2016, pp. 215 ss.

¹¹⁶ “Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale”, firmata a Parigi il 16 novembre 1972. Sull'esame della citata Convenzione si rinvia a D. ZACHARIAS, *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Cultural Heritage*

organizzativo¹¹⁷ incaricato dell'ammissione dei beni e dei siti muniti di *outstanding universal value* nelle liste della *World heritage*; apparato che di fatto erode la sovranità nazionale, attribuendo il potere valutativo non alle amministrazioni nazionali, ma ad un soggetto sovranazionale¹¹⁸. Il che equivale a dire che il potere viene allontanato anche dai cittadini dello Stato aderente.

Da un altro lato, la più recente Convenzione quadro di Faro¹¹⁹, stipulata in seno al Consiglio d'Europa e in corso di ratifica da parte della Repubblica italiana¹²⁰, si propone il superamento della concezione

Protection as Archetype of a Multilevel System, in *Max Planck Y.B. U.N. L.*, 2006, 10, pp. 273 ss.; a A. ALBANESI, *Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2011, pp. 48 ss.; a S. LABADI, *UNESCO, Cultural heritage, and outstanding universal value*, Lanham, 2013, pp. 25 ss. Si vedano anche G. GARZIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *www.aedon.mulino.it*, 2014, 2; A. CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, *ivi*, 2011, 1 e S. MARCHETTI - M. ORREI, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, *ivi*, 2011, 1.

¹¹⁷ Essenzialmente, incentrato sul *World Heritage Committee*, ossia il Comitato che compie le valutazioni – sulla scorta di apposite linee guida – circa la sussistenza dei requisiti di qualificazione in termini di “patrimonio dell'umanità”, con la conseguente ammissione nelle Liste del patrimonio dell'umanità.

¹¹⁸ Un'attenta analisi dell'operato del *World Heritage Committee* alla luce degli aspetti indicati nel testo è compiuta da S. BATTINI, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Milano, 2007, pp. 127 ss. Sulla tematica si possono richiamare anche i contributi di: U. ALLEGRETTI, *La dimensione amministrativa in un quadro di globalizzazione. Spunti di applicazione al patrimonio culturale*, in *www.aedon.mulino.it*, 2004, 3; S. URBINATI, *Patrimonio mondiale e sovranità degli Stati: un'alternativa difficile da conciliare*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 1, pp. 131 ss.; B. MARCHETTI, *Rileggendo Sabino Cassese sul diritto globale*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, pp. 155 ss.; S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 7, pp. 781 ss.; L. CASINI, *La decisione amministrativa nello spazio giuridico globale*, relazione al Convegno annuale AIPDA su “Decisioni amministrative e processi deliberativi”, tenutosi a Bergamo dal 5 al 7 ottobre 2017 (disponibile in *www.diritto-amministrativo.org*). Più in generale sui rapporti che intercorrono fra ordinamento amministrativo italiano e diritto sovranazionale, si richiama L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, pp. 395 ss.

¹¹⁹ “Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società”, siglata nella città portoghese di Faro il 27 ottobre 2005 ed entrata in vigore il 1° giugno 2011: in merito, P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *www.federlasmi.it*, 2017, 4 e P. LIÉVAUX, *The Faro Convention, an original tool for building and managing Europe's heritage*, in *Heritage and beyond*, Council of Europe Publishing, 2009, pp. 45 ss.

¹²⁰ Nella precedente legislatura, il Consiglio dei Ministri aveva approvato un disegno di legge di ratifica nella seduta del 16 giugno 2017: sul punto, si rinvia al comunicato n. 34 pubblicato sul sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (*www.governo.it*).

materialistica del bene culturale¹²¹ e l’inserimento delle popolazioni interessate nel procedimento di determinazione dell’interesse culturale. Quanto scritto appare del tutto innovativo, dal momento che la legislazione italiana¹²² ha sempre concepito la tutela delle cose d’interesse culturale come attività tecnico-giuridica attribuita a specifici organi della pubblica amministrazione. In senso opposto, la Convenzione raccomanda¹²³ – per quanto concerne i beni culturali immateriali, oggetto di disciplina in tale accordo – di «*encourage everyone to participate in: the process of identification, study, interpretation, protection, conservation and presentation of the cultural heritage*»¹²⁴.

In sintesi, la menzionata Convenzione compiendo un richiamo alla nozione di partecipazione alla vita culturale propria della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 e del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966,

¹²¹ Propria della legislazione italiana che, sin dai lavori della “Commissione Franceschini”, riconosce valore di bene culturale esclusivamente alle “testimonianze materiali”: G. CORSO, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, 1981.

¹²² Così il vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), ma anche le previgenti “leggi Bottai” (legge 1° giugno 1939, n. 1089, e legge 29 giugno 1939, n. 1497). Si rinvia a M. AINIS - M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura*, III ed., Milano, 2015; A. FERRETTI, *Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, VII ed., Napoli, 2016; nonché S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L’amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, pp. 157 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 4; M. SERIO (a cura di), *La relazione di Santi Romano a Bottai sul progetto di legge per la tutela delle cose d’interesse artistico e storico, datata 12 maggio 1938*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, pp. 278 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali: sviluppi recenti*, in M.P. Chiti (a cura di), *Beni culturali e Comunità europea*, Milano, 1994; L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 1, pp. 1 ss.; G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell’Italia unita*, in www.aedon.mulino.it, 2016, 3.

¹²³ La Convenzione ha natura di raccomandazione: si richiama C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in www.aedon.mulino.it, 2013, 1.

¹²⁴ Art. 12 della Convenzione di Faro (il testo, in traduzione italiana, è disponibile nel sito del Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo - www.ufficiostudi.beniculturali.it; mentre il testo in lingua inglese è reperibile nel sito del Consiglio d’Europa - www.coe.int): l’articolo in parola è significativamente rubricato “*Access to cultural heritage and democratic participation*”.

avvalora una dimensione *bottom-up* dell'interesse culturale, incentivando processi che superano la normale partecipazione procedimentale, posto che gli intervenienti non sono portatori di puntuali interessi personali.

In conclusione, e circa il secondo dei due esempi presi a modello – quello relativo al diritto dell'ambiente – è possibile osservare come la Convenzione di Århus¹²⁵ specificamente si ponga l'obiettivo di addivenire ad una democrazia partecipata in materia ambientale: senza pretesa di esaustività, è possibile evidenziare come l'art. 1 della Convenzione¹²⁶, nel definire le finalità della stessa imponga agli Stati contraenti non solo di garantire l'accesso alle informazioni e alla giustizia, ma puntualmente prescrive il diritto «di partecipazione del pubblico ai processi decisionali [...] in materia ambientale».

La Convenzione – integrando la normativa generale sulla partecipazione prevista in Italia¹²⁷ – precisa, all'art. 6, che «la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva» e che di siffatta partecipazione l'amministrazione deve adeguatamente tenerne conto.

¹²⁵ “Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”, siglata in Danimarca, nella città di Århus (o Aarhus), il 25 giugno 1998, nell'ambito dell'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*): il testo della Convenzione è reperibile nel sito istituzionale del Ministero e della tutela del territorio e del mare (www.minambiente.it). Si rinvia a G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, cit., pp. 169 ss., nonché a R. LOUVIN, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, 2018, pp. 163 ss.

¹²⁶ V. CIERVO, *La partecipazione al processo decisionale*, in R. Giuffrida (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2012, pp. 65 ss.

¹²⁷ La legge sul procedimento ha carattere generale, pertanto viene integrata dalle discipline settoriali, che in questo campo sono destinatarie di un forte influsso internazionale. Si veda, A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, III ed., 2008, pp. 250 ss.

Conclusivamente, è possibile affermare come, nel corso degli ultimi trent'anni, si sia manifestata una progressiva apertura delle attività amministrative, sia nell'ottica della partecipazione al procedimento sullo stampo della legge 241/1990, sia nel perseguimento di istanze di partecipazione "profonda" non aventi carattere difensivo, bensì dirette ad una più significativa immedesimazione fra cittadino e processo decisionale pubblico.

4. *I caratteri della democrazia partecipativa*

In questo e nei successivi paragrafi ci si soffermerà sulla nozione e sui contenuti giuridicamente rilevanti della democrazia partecipativa in relazione all'attività decisionale delle pubbliche autorità, con l'avvertenza, per un verso, che talune delle tematiche trattate sono condivise con la democrazia deliberativa e, per un altro verso, che i modelli di cui qui si tratterà si distinguono nettamente dalla partecipazione procedimentale pur nel dar luogo a quella che Sabino Cassese ha definito in termini di «relazione [...] tra partecipazione nel procedimento amministrativo e democrazia»¹²⁸.

Nel perseguire l'obiettivo appena descritto, è da evidenziarsi come Umberto Allegretti¹²⁹ – nel fornire una nozione ampia di partecipazione alla stregua di «*relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della*

¹²⁸ S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche – Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 13 ss.

¹²⁹ U. ALLEGRETTI, *Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa*, in Id., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2007, pp. 281 ss. (titolo originale: *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, pp. 151 ss.).

*prima nei processi di azione delle seconde»*¹³⁰ – chiarisca che la democrazia partecipativa non si attui nelle forme né della partecipazione “organica”, né della partecipazione procedimentale, bensì costituisca un concetto diverso e più generico, connotato da una maggiore incisività in ordine al processo decisionale.

Nella suddetta prospettiva la democrazia partecipativa si connota e, sopra ogn'altra cosa, si differenzia dalle altre forme menzionate in ragione dell'ampiezza delle platee potenzialmente coinvolte. Queste non si compongono dei soli portatori di posizioni qualificate, bensì della collettività degli individui – inclusi coloro che non sono legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza, ma hanno un interesse generico alla bontà dell'azione amministrativa –, sino a ricomprendervi i «*senza-diritto*»¹³¹, individuati negli strati deboli della popolazione, normalmente marginalizzati dall'attività pubblica¹³².

Di conseguenza, lo scopo recepito della partecipazione, intesa nella sua accezione di modello di democrazia, non è esclusivamente una più marcata fenditura¹³³ della membrana che avvolge l'*iter* decisionale pubblico, ma altresì il raggiungimento di un obiettivo di democrazia “sostanziale”, nella misura in cui opinioni usualmente non ascoltate vengono espone al decidente: in altri termini una maggiore

¹³⁰ U. ALLEGRETTI, *ult. op. cit.*, p. 288, corsivetto nel testo.

¹³¹ U. ALLEGRETTI, *ult. op. cit.*, p. 289, corsivetto nel testo

¹³² Negli stessi termini di Allegretti anche D. DELLA PORTA, *Democrazie*, Bologna, 2011, pp. 56 ss., ove si afferma che l'apertura di molteplici canali di partecipazione consente l'inclusione degli esclusi, la riduzione delle ineguaglianze ed evita che i detentori di posizioni di vantaggio escludano i deboli dal dibattito pubblico.

¹³³ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 4, p. 12, ha precisato che «La partecipazione è il veicolo per aprire una breccia nel pensiero unico delle élite al potere. Si suppone, insomma, che l'apertura delle istituzioni alla partecipazione faccia entrare nel loro orizzonte nuovi contenuti, veicolati dai movimenti stessi».

partecipazione sia quantitativa, sia qualitativa, sicché siano inclusi anche interessi deboli¹³⁴.

Si crea per tale via una interconnessione fra i due poli, dati dall'autorità pubblica e dalla democrazia: essi sono interdipendenti nella misura in cui la democrazia non può fare a meno del braccio esecutivo per realizzare una convivenza fondata sull'eguaglianza sostanziale, così come l'amministrazione nel gestire la cosa pubblica non può più limitarsi al mero recepimento dell'indirizzo politico di matrice rappresentativa. In altri termini, una buona democrazia richiede una buona amministrazione¹³⁵, la quale per essere tale deve dischiudersi a processi decisionali concretamente partecipativi.

Questo processo evolutivo che interessa le amministrazioni di fatto risponde all'esigenza, cui si è fatto ampio cenno in precedenza¹³⁶, di attribuire maggiore *kratos* al *demos*¹³⁷, a fronte di un modello rappresentativo percepito come incapace di selezionare l'interesse pubblico¹³⁸.

¹³⁴ U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, cit., pp. 779 ss., descrive, non per nulla, come gli interessi "deboli" – perché «non consolidati in diritti riconosciuti [...] deboli prima di tutto socialmente, ma che sono anche giuridicamente deboli appunto per l'assenza di una proiezione in una situazione soggettiva» – siano stati tradizionalmente lasciati alle cure del sistema rappresentativo per il tramite del suffragio universale. Siffatto sistema, a seguito della crisi della democrazia indiretta, diviene inadeguato ed impone che simili interessi deboli siano ricompresi in nuovi processi amministrativi. Analogamente, B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 105, ritiene che la ricerca del consenso abbia subito una trasformazione in merito alle modalità con cui le società moderne sono governate: in particolare, la menzionata trasformazione atterrebbe alla progressivo spostamento del centro produttivo di consenso dai parlamenti alle amministrazioni, con necessità per quest'ultime di evolvere e di ideare nuovi processi decisionali.

¹³⁵ S. BAGNI - L. PEGORARO, *"Diritto" a una buona amministrazione e principio di partecipazione*, cit., pp. 4 ss., mettono in risalto le interconnessioni sussistenti fra "il diritto ad una buona amministrazione" e una molteplicità di istituti del diritto amministrativo, tra i quali svetta il principio di partecipazione.

¹³⁶ *Supra* capitolo I.

¹³⁷ R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit.

¹³⁸ Peraltro, R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione fra fatto e diritto*, Testo della relazione tenuta al Convegno "Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa" (Trento, 25-26 novembre 2010), disponibile in *Forum di Quaderni*

Quanto scritto non avviene certo mediante la rinuncia da parte dell'amministrazione all'esercizio del potere pubblico, bensì per il tramite dell'abdicazione all'esclusività nell'esercizio del medesimo: la pubblica amministrazione, pur sempre titolare della decisione ultima, deve eleggere la partecipazione "democratica" a suo principio guida¹³⁹, ammettendo soggetti esterni alla formazione della volontà pubblica.

Quanto riportato, ad avviso di chi scrive, non sta a significare che ogni attività amministrativa debba tradursi nelle forme della democrazia partecipativa, se non altro in ragione del fatto che la stessa non è sostituiva del modello improntato sulla delega¹⁴⁰.

Tuttavia, i meccanismi della democrazia partecipativa s'impongono allorché in gioco vi siano delle scelte idonee a manifestare interessi sulla moltitudine di consociati, come nell'ipotesi della realizzazione di un'opera pubblica di vaste dimensioni.

5. (Segue) *La ratio e la definizione dell'istituto*

Il maggior teorico italiano della democrazia partecipativa, Umberto Allegretti, nello scorgere il fondamento giuridico¹⁴¹ delle esperienze partecipative negli articoli 1, 2, 3 e 97 della Costituzione repubblicana, intravede la ragione giustificatrice delle stesse in un

costituzionali (www.forumcostituzionale.it), sostiene che «"maggiore partecipazione" significa "maggiore fiducia" nelle decisioni assunte lontano dalle sedi democratiche ai margini del sistema rappresentativo, fuori da un vero circuito di responsabilità politica che leghi chi governa le istituzioni ai cittadini».

¹³⁹ U. ALLEGRETTI, *Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa*, cit., p. 285.

¹⁴⁰ Per le ragioni qualitative e quantitative che sono state descritte nel primo capitolo (in particolare, § 5 ss.

¹⁴¹ Si veda sul tema *infra* § 6.

profondo mutamento che ha interessato la società occidentale nella seconda metà del XX secolo.

In particolare, egli chiarisce¹⁴² come la civiltà borghese, commerciale ed industriale, abbia subito due “liquefazioni”: una prima nel passaggio dallo Stato assoluto a quello liberale¹⁴³, ove avveniva la liberazione dal potere divino ed ereditario; una seconda, invece, legata alla dematerializzazione delle tecnologie, nonché all’impronta liberista e spiccatamente deregolamentata data al mercato. Conseguenza di questa seconda liquefazione è l’accentuarsi dell’individualismo e l’affermarsi di una sensibile fluidità nei rapporti sociali e politici¹⁴⁴: fluidità cui le istituzioni rappresentative e l’amministrazione autoritativa non riescono a mediare.

Ne consegue, ad avviso dell’illustre studioso, un processo di liquefazione dell’amministrazione stessa, intenta a conformarsi alla dinamicità dell’economia capitalistica e del mondo globalizzato. Nel descritto quadro socioeconomico, le istanze partecipative non possono più essere circoscritte e assorbite dal partito politico entro gli schemi del modello rappresentativo¹⁴⁵, ma devono aspirare a forme idonee a

¹⁴² U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa*, cit., pp. 779 ss., tesi poi ribadita nella seconda pubblicazione del contributo con il titolo *Oltre la “partecipazione” al procedimento amministrativo: fondamenti socio-antropologici per la democrazia partecipativa*, cit.

¹⁴³ Si richiama, altresì, D. DELLA PORTA, *op. cit.*, pp. 60 ss.

¹⁴⁴ V. BERLINGÒ, *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, pp. 143 ss.; in riferimento a quanto si scriveva nel testo, l’autrice pone ad apertura del suo contributo le seguenti parole: «le dinamiche sociali proprie della contemporaneità riflettono, nei tratti tipici di una immanente incertezza e di un ordine ‘liquido’ e frammentario, l’atteggiarsi di individui disorientati, che, prigionieri del mito della ragione e poco avvezzi alle emozioni ed alle passioni, assistono da semplice spettatore, in solitudine e con paura, all’incombente avanzare della complessità e dei rischi a questa connessi».

¹⁴⁵ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *www.astrid.eu*, 2009, pp. 1-2, rileva che la richiesta di partecipazione intensamente avanzata da movimenti politici e sociali nel corso degli anni ‘60 del secolo scorso fosse «interamente contenuta – questo è il tratto caratteristico rispetto ad oggi – all’interno dei circuiti della democrazia rappresentativa».

contribuire più incisivamente alla decisione pubblica, che nella sostanza risultano quelle della democrazia partecipativa¹⁴⁶.

Appurata questa *ratio* genetica della democrazia partecipativa è possibile esporre, in modo più dettagliato, quali siano i principali fattori che hanno prodotto, in varie parti del pianeta, il fiorire delle pratiche partecipative in parola. Al di là dell'accennata crisi del modello rappresentativo e del sistema partitico, i suddetti fattori possono intravedersi, in un certo senso e in primo luogo, nella generalizzazione di quelle stesse cause che sono poste a base della partecipazione procedimentale; in secondo luogo, nell'esigenza di contenere una diffusa conflittualità fra società e amministrazione.

Il primo fattore concerne, pertanto, l'informazione, la tutela delle posizioni soggettive e il coinvolgimento nelle fasi istruttoria e decisoria degli interessati¹⁴⁷: con la sensibile differenza che questi ultimi, lungi dall'essere esclusivamente il destinatario degli effetti diretti del provvedimento e gli eventuali controinteressati, sono altresì i detentori di interessi deboli o non strutturati.

Il secondo fattore attiene, invece, alla capacità dei meccanismi di democrazia partecipativa d'innescare circuiti virtuosi di comprensione della scelta pubblica, in aperta contrapposizione al processo decisionale improntato ai canoni *DAD* (acronimo di *Decide, Announce, Defend*¹⁴⁸) e, pertanto, idonei a ridurre il dissenso alla scelta stessa¹⁴⁹ e a

¹⁴⁶ Si ripropongono qui le già ricordate tesi di B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 105, in cui si evidenzia come l'apparire della democrazia partecipativa e di quella deliberativa sia «parte di un'evoluzione generale dei modelli di governance delle democrazie rappresentative».

¹⁴⁷ S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche – Saggio di diritto comparato*, cit., p. 13.

¹⁴⁸ Già menzionato al capitolo I, § 1.

¹⁴⁹ Sul punto si veda, A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 4, pp. 1173 ss., ove si evidenzia che «l'utilizzo dell'approccio “decidi-annuncia-difendi (dad), particolarmente diffuso in

consolidarne la legittimazione¹⁵⁰: una decisione partecipata – scaturente da una previa informazione e da un’effettiva discussione – è, di consueto, un’opzione condivisa.

Conseguentemente, l’obiettivo della democrazia partecipativa – al pari di quella deliberativa – non è la soppressione dei modelli delegati di decisione, bensì l’allargamento della «base del sistema»¹⁵¹, per giungere a decisioni pubbliche “virtuose”, nella misura in cui sono legittime, migliori e responsabili¹⁵².

In tal modo, delineate le ragioni sottese all’affermarsi delle pratiche di democrazia partecipativa, è possibile procedere alla definizione della stessa, consapevoli dell’impossibilità di addivenire ad una nozione definitiva, giacché essa si compone di una variegata compagine di pratiche concrete.

La dottrina che più si è occupata di questi temi, è giunta alla conclusione che la democrazia partecipativa «costituisce una categoria generale comprensiva di un universo di nuove “pratiche” e “dispositivi” (processi, procedure)» e che essa «nasce dalla combinazione dei due concetti di democrazia e di partecipazione [...] riguarda processi in cui

passato, è oggi meno ricorrente e in numerosi ordinamenti sono previste procedure e tecniche finalizzate a sciogliere il nodo del consenso sulle scelte».

¹⁵⁰ R. GIANNETTI, *Deliberazione e democrazia nella tradizione del pensiero politico occidentale*, in www.cosmopolis.globalist.it, 2013, ove l’autore afferma che il meccanismo deliberativo – che, come si vedrà nel prosieguo, è condiviso dalla democrazia deliberativa e da quella partecipativa – «rafforza la legittimità delle decisioni, perché nel corso della deliberazione vengono presi in considerazione e discussi tutti i punti di vista, ivi compresi quelli di coloro che dissentono dall’esito della decisione finale».

¹⁵¹ G. COTTURRI, *Democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, in www.respolis.it, 2012, p. 1

¹⁵² L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un’alternativa alla democrazia del voto?*, cit., pp. 12.13, descrive tre virtù dei metodi deliberativi: in primo luogo, quella di accrescere la legittimità delle scelte pubbliche; in secondo luogo, la “virtù cognitiva” di selezionare scelte migliori poiché frutto del know-how diffuso nella popolazione; in terzo luogo, una “virtù civica” di ingenerare un processo di responsabilizzazione e di maturazione civica dei consociati. Su questi aspetti, si richiama anche il contributo di G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, 2005, 1, pp. 3 ss.

intervengono sia direttamente i cittadini comuni che istanze istituzionali, con l'intento di pervenire al risultato unitario di una decisione pubblica»¹⁵³.

Carattere qualificante la democrazia partecipativa, sul piano fattuale, è l'essere collettore di una pluralità di pratiche¹⁵⁴, sul piano teorico, è la specificazione dell'idea democratica ottenuta mediante l'aggiunta dell'attributo "partecipativa".

Mentre sulla nozione di democrazia sono state spese diffuse considerazioni nel primo capitolo di questo volume, giungendo alla conclusione che il "governo del popolo" possa declinarsi in molteplici modelli, anche sulla partecipazione – nei primi paragrafi di questo capitolo – si sono date quantomeno due differenti accezioni (una generale e una relativa al procedimento amministrativo).

In conclusione, è possibile sostenere che la sommatoria fra "democrazia" e "partecipazione" dia luogo ad un modello diverso sia dalle declinazioni otto-novecentesche di democrazia, sia dalle forme partecipate di esercizio dell'azione amministrativa.

Alla luce della disamina degli istituti giuridici che sono stati incontrati nelle pagine precedenti, è in questa sede possibile addivenire ad alcune distinzioni sistematiche, al fine di escludere similitudini fra democrazia partecipativa ed altri modelli o meccanismi di decisione pubblica.

¹⁵³ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 295.

¹⁵⁴ Ma discorso analogo può farsi per la democrazia deliberativa: ne è esempio che L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, cit., pp. 68 ss. nel descrivere la democrazia deliberativa si occupi di differenti pratiche. Quanto riportato evidenzia, da un lato, come le due forme di democrazia qui in esame si generino da una radice concettuale comune e, da un altro lato, come la dottrina non sia concorde nel definire il rapporto di genere a specie che lega i due modelli. Altra dottrina (M. STARITA, *Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 4, pp. 245 ss.) ha espressamente affermato che «la teoria stessa [quella della democrazia deliberativa] non costituisce un modello unitario; è piuttosto una famiglia al cui interno sono presenti modelli diversi» (p. 254).

In primo luogo, la democrazia partecipativa non è una forma “diretta”, intesa alla stregua dei moderni¹⁵⁵, per due ragioni: innanzitutto, essa tende a non contrapporre nettamente due scelte, bensì a favorire un approccio discorsivo alla risoluzione di un problema¹⁵⁶; secondariamente, essa non attribuisce con immediatezza la decisione ai partecipanti, ma ha un valore, si potrebbe dire, “consultivo”¹⁵⁷.

In secondo luogo – lo si è visto poche righe sopra – la democrazia partecipativa differisce dalla partecipazione procedimentale, in ragione, sopra ogni altra cosa, della diversa legittimazione dell’interveniente¹⁵⁸: nella seconda, egli deve disporre di un interesse qualificato; nella prima sono ammessi anche interessi deboli.

In terzo luogo, la democrazia partecipativa si distingue senza dubbio dalla democrazia rappresentativa ed anzi è questo l’aspetto di maggior interesse, giacché essa si propone come cura ai mali che affliggono la democrazia delegata.

In prospettiva di quest’ultima distinzione, si coglie l’impronta genetica della democrazia partecipativa: essa – lungi dall’instaurare un meccanismo indiretto di delegazione del potere sovrano – esige un “relazionamento”¹⁵⁹ tra i consociati e le istituzioni in ordine all’assunzione della decisione pubblica. Relazionamento che arricchisce entrambe le componenti: l’amministrazione implementa il novero d’interessi e di opzioni da ponderare (c.d. “virtù cognitiva” dei

¹⁵⁵ Capitolo I, § 5.2.

¹⁵⁶ Benché l’elemento deliberativo non sia una costante dei processi partecipativi, mentre lo sia sempre di quelli deliberativi: si veda *infra* § 7.

¹⁵⁷ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 23, impiega il termine “consultivo”, per palesare che «la decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa». Si veda anche R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 8.

¹⁵⁸ Invero, anche le modalità stesse della partecipazione differiscono, poiché nella legge generale sul procedimento amministrativo è ammesso il solo contraddittorio cartolare.

¹⁵⁹ U. ALLEGRETTI, *Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa*, cit., p. 288: v. già *supra* § 4.

processi partecipativi), nonché riduce il margine di conflittualità e contestazione ingenerato dalla scelta; i consociati escono dall'isolamento, colmando l'asimmetria che vede l'autorità in una posizione sovraordinata, e, in aggiunta, diventano partecipi di un processo di consapevolezza e di arricchimento civico.

Gli apporti diffusi all'*iter* decisionale, ancorché non espropriativi del potere pubblico, ne escludono l'unilateralità e ne temperano l'autoritarità. In definitiva, la democrazia partecipativa e quella rappresentativa si fondano su «fonti di legittimazione diverse e contrastanti»¹⁶⁰: questa sul consenso poco informato, ma espresso da una vasta parte del popolo; quella sull'apporto informato, ma consuetamente promanante dai pochi che hanno preso attivamente parte ai processi partecipativi, ancorché essi siano teoricamente accessibili all'intera collettività.

6. *La teoria della democrazia partecipativa e i suoi fondamenti giuridici*

Sinora abbiamo scritto della teoria della democrazia partecipativa nell'ottica, essenzialmente, dell'elaborazione dottrinale, evidenziandone gli aspetti che la letteratura più attenta ha individuato con il fine di suffragarne la bontà e l'utilità nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa.

In questo paragrafo, si devono, all'opposto spendere alcune considerazioni in merito alla compatibilità della democrazia partecipativa con l'ordinamento costituzionale italiano, avvertendo che

¹⁶⁰ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 23.

delle osservazioni che seguiranno è compartecipe anche lo studio della democrazia deliberativa.

Dall'esame del diritto positivo, emerge il dato di tutta evidenza che la Costituzione italiana non rechi nessuna disposizione espressamente legittimante le pratiche di democrazia partecipativa e deliberativa, a fronte di un vasto compendio di articoli dedicati al sistema rappresentativo e al funzionamento dei due rami del Parlamento, nonché di un più ristretto gruppo di regole concernenti la democrazia diretta. I suddetti insiemi di disposizioni¹⁶¹ – benché sbilanciati a favore del modello indiretto – sono compartecipi dell'esplicita presa di posizione del Costituente circa la sussistenza di un regime rappresentativo mediato da taluni meccanismi di esercizio immediato della sovranità popolare.

Discorso diametralmente opposto dev'essere condotto con riferimento alla democrazia partecipativa, giacché della stessa non è fatta menzione nella Carta costituzionale: tuttavia, il profilo problematico summenzionato, lungi dall'essere d'impedimento per l'ammissibilità delle pratiche partecipative, richiede di appurare se implicitamente talune disposizioni costituzionali consentano le forme di democrazia in parola.

Sul punto, la dottrina¹⁶², nel trattare del più generale concetto giuridico di partecipazione all'azione delle pubbliche autorità, ha affermato che essa trova «un solido sostegno nella Costituzione»: in particolare dalla lettura in combinato disposto di taluni articoli della Carta sarebbe desumibile un significativo *favor* dei Padri costituenti nell'ottica della partecipazione.

¹⁶¹ I quali sono stati oggetto di disamina nel capitolo I.

¹⁶² F. GIGLIONI - S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit., p. 946.

Nello specifico, simile propensione del dettato costituzionale deriva dagli artt. 1, 2, 3 e 97 Cost.¹⁶³, i quali sono tutti tesi al riconoscimento non solo dei diritti tipici del sistema rappresentativo, ma anche alla garanzia di un certo grado d'immedesimazione fra governati e governanti.

Fondamento del modello è sempre l'art. 1 Cost. che, nell'attribuire la sovranità al popolo, non ne specifica la modalità d'esercizio, se non rinviando ai limiti e alle forme dettate dalla medesima Costituzione: se, tuttavia, essa esaurisce la sua portata espressa alla descrizione in positivo della democrazia rappresentativa e di quella diretta, non significa che automaticamente imponga un limite a quella partecipativa che, di converso, trova un appiglio nell'appartenenza popolare della sovranità.

La suddetta interpretazione trova conforto nella lettura dell'articolo immediatamente seguente, allorché il Costituente ha imposto alla Repubblica – e, pertanto, ad ogni livello dell'ordinamento – di osservare un rigoroso rispetto dei diritti dell'uomo, tanto quale singolo individuo, quanto nelle formazioni sociali che sono sua espressione. Dall'art. 2 discende il riconoscimento del pluralismo e l'imposizione di doveri di solidarietà al fine di contemperare le spinte che scuotono le società moderne mettendo al centro l'uomo e la sua capacità di essere parte di un sistema con i suoi consimili.

La pietra angolare della democrazia partecipativa è, invero, costituita dall'art. 3 Cost., nel momento in cui definisce, imponendone il rispetto, il principio di eguaglianza sostanziale: la Repubblica ha l'onere di concretizzare l'eguaglianza di cittadini non solo rimuovendo gli ostacoli economici e sociali che ne impediscono la realizzazione, ma

¹⁶³ U. ALLEGRETTI, *Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa*, cit., p. 285.

anche – e qui la Costituzione è esplicita – perseguendo la «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»¹⁶⁴: il riferimento ai “lavoratori” dev'essere qui inteso, alla stregua di una lettura in combinato disposto con l'articolo 4 Cost.¹⁶⁵, come equivalente di cittadini o, in un'accezione più estesa, di consociati.

La partecipazione, pertanto, oltre ad essere ammessa è altresì fine e strumento dell'ordinamento¹⁶⁶: di tale partecipazione – nella declinazione di “partecipazione all'organizzazione politica” – non è descritto il carattere, consentendo forme integrative¹⁶⁷ alla delega di sovranità e al suo esercizio diretto, nella specie quelle della democrazia partecipativa.

Tale forma di democrazia, per il vero, potrebbe rintracciare un suo fondamento altresì nel disposto che la Carta costituzionale dedica alla pubblica amministrazione, alla sua organizzazione e alla sua attività: se tra le ragioni giustificatrici dei processi partecipativi rivestono un ruolo centrale la migliore comprensione dei temi vagliati dall'organo decidente e il temperamento del conflitto tra pubblico e privato, allora diviene difficile negare che la democrazia partecipativa sia strumento

¹⁶⁴ Art. 3, comma 2, Cost. Sul punto si veda A. ZUCCHETTI, *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, cit., p. 6 ss.

¹⁶⁵ L'art. 4 Cost., nel sancisce che «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», sembra ammettere una corrispondenza tra cittadino e lavoratore.

¹⁶⁶ In un saggio apparso di recente, A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 1, pp. 59 ss., chiarisce come dall'art. 3, comma 2, Cost. siano desumibili tre declinazioni del principio partecipativo in termini di “obiettivo, strumento e metodo”. Soprattutto essa è obiettivo, dato dalla volontà impressa in Costituzione di creare una democrazia sostanziale. È poi metodo nella misura in cui una società complessa richiede politiche idonee di assunzione delle decisioni pubbliche.

¹⁶⁷ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 8

che contribuisce a perseguire i canoni di buon andamento e di economicità di cui all'art. 97 Cost.¹⁶⁸.

Definito nei summenzionati termini il sostrato giuridico che legittima le pratiche di democrazia partecipativa, il tema che appare più strettamente legato a questi aspetti è quello che riguarda i soggetti chiamati a prendervi parte. Mentre la democrazia rappresentativa e quella diretta convergono sul punto, chiamando all'assunzione indiretta o immediata della decisione gli elettori – ossia i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età –, le richiamate disposizioni costituzionali non appaiono univoche; tutt'al più dalla lettura dell'art. 3 Cost. si desumerebbe un generico riferimento alla totalità dei cittadini.

Per il vero, la flessibilità dei processi partecipativi sembra ammettere la percorribilità di più vie, con il solo limite della concreta realizzabilità del processo decisionale partecipato.

Ne consegue, in primo luogo, che l'apertura dell'*iter* decisionale dovrebbe avvenire in favore di ogni soggetto portatore di un interesse ancorché debole: soggetto che, in virtù dell'art. 2 Cost., non deve ridursi alle singole persone nella loro individualità, ma anche alle aggregazioni delle medesime (quali comitati ed associazioni).

In secondo luogo, la partecipazione democratica non dovrebbe essere concepita quale istituto di protezione del solo interesse debole non garantito in altre sedi, bensì essa dovrebbe aprirsi alla raffigurazione di tutte le posizioni in gioco, siano esse forti o cedevoli. In caso contrario, sarebbe impossibile concepire l'area pubblica come luogo di effettivo manifestarsi di virtù cognitive collettive: inoltre, la mancanza di parte degli interessati, ovvero la carenza d'informazione a favore degli stessi, renderebbe il processo del tutto parziale.

¹⁶⁸ U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, cit., pp. 779 ss.

In terzo luogo, anche la democrazia partecipativa riscontra gli stessi limiti della democrazia diretta, atteso che nelle società moderne gli aspetti quantitativi e qualitativi delle scelte da assumere impediscono il superamento del modello rappresentativo e la generalizzazione delle scelte partecipate ad ogni decisione.

Ne consegue che i meccanismi partecipativi e deliberativi devono essere limitati alle questioni di particolare interesse (quali la realizzazione di un'opera pubblica) ovvero ad altre puntualmente determinate (come la gestione di una frazione delle risorse pubbliche nelle esperienze di bilancio partecipativo brasiliano). Inoltre, gli stessi non possono vedere la partecipazione della collettività nella sua interezza. Il requisito dell'inclusione¹⁶⁹, proprio della teoria deliberativistica e condiviso da quella partecipativa, viene pertanto declinato nel campionamento degli interessi effettuato o su base casuale o su campione statistico¹⁷⁰ o delimitando geograficamente la platea.

Infine, un tema di tutto interesse riguarda il legame che deve sussistere fra partecipante e oggetto della decisione; in altri termini quale parametro debba essere impiegato per discernere chi possa esprimere un interesse – forte o debole che sia – a prendere parte alla decisione.

Si tratta di un problema complesso da cui dipende l'ampiezza del campione da selezionare; problema che si presenta in termini assai diversi da quanto accade nella partecipazione procedimentale e nelle forme tradizionali di governo del popolo: nella prima, partecipa chi è

¹⁶⁹ *Infra* § 8.

¹⁷⁰ Peraltro, proprio con riferimento alla democrazia deliberativa è stato osservato che «l'obiettivo non è far partecipare tutti (questo è il principio della democrazia diretta). Ma piuttosto realizzare un processo di discussione e confronto che mostri come la cittadinanza possa affrontare le tematiche oggetto del dibattito con metodo discorsivo»: G. CASTIGLIONI, *Inclusività e rappresentatività nella costruzione del campione: alcuni problemi e soluzioni*, in G. Balduzzi - D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, 2014, p. 51.

destinatario diretto o indiretto dell'esercizio del potere pubblico, mentre nelle seconde, il problema è risolto sulla scorta del semplice collegamento formale costituito dal rapporto di cittadinanza.

Nella democrazia partecipativa la prima soluzione non è attuabile proprio in ragione del fatto che essa si propone un ampliamento della platea degli intervenienti, mentre il criterio della cittadinanza si presenta per un verso eccessivo e per un verso insoddisfacente. Eccessivo poiché estenderebbe la partecipazione a tutti coloro che sono legati dal rapporto formale di appartenenza¹⁷¹, includendo anche chi con la scelta partecipata non ha nulla a che fare, atteso che la democrazia partecipativa opera principalmente a livello locale; è invece insoddisfacente poiché esclude coloro che, pur non essendo cittadini, sono partecipi della vita locale e contribuiscono al progresso della stessa¹⁷² (si pensi agli stranieri che stabilmente risiedono sul territorio italiano a fini lavorativi).

Una soluzione potrebbe allora darsi dal criterio della “residenza”, nella misura in cui debbono essere inclusi nella procedura partecipativa gli interessi delle popolazioni residenti, sennonché il summenzionato criterio – sebbene permetta una rappresentazione maggiormente effettiva delle posizioni in gioco – non pare sempre essere ottimale se si considera che, in certi contesti, gli interessi dei non residenti contano quanto quelli dei residenti. È il caso tipico dei pendolari che

¹⁷¹ Considerazioni sul rapporto di appartenenza e sulla democrazia partecipativa sono delineate da A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 68, ove si giunge alla conclusione che l'appartenenza formale non può più essere condizione aprioristica di legittimazione alla partecipazione.

¹⁷² Diffusamente si occupa del rapporto tra cittadinanza e partecipazione G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 2, pp. 425 ss., ove si afferma che «il modello di cittadinanza assunto dal nostro costituente fosse essenzialmente quello della partecipazione, non accontentandosi di una mera appartenenza alla nazione, per garantire i diritti o pretendere doveri è rilevabile anche dal trattamento riservato a chi cittadino non è» (p. 437).

contribuiscono alla vita economica di una città, ancorché risiedano altrove, spesso in Regioni o in Stati differenti.

Conclusivamente, la democrazia partecipativa dovrebbe vedere il coinvolgimento di tutti gli interessi che si manifestano nel territorio destinatario dell'azione pubblica, tramite l'inclusione sia delle popolazioni residenti, sia ad esempio delle associazioni di categoria dei non residenti. In questi termini, la democrazia partecipativa, più che una forma di governo "popolare", pare essere una "democrazia degli interessi", ove i partecipanti, non necessariamente ogni persona, devono essere messi nella condizione di avere contezza di ogni interesse significativo.

7. La democrazia deliberativa e i tratti distintivi rispetto a quella partecipativa

Definita, la distinzione fra la democrazia partecipativa e le nozioni di democrazia e di partecipazione, occorre ora addivenire ad una più netta distinzione della summenzionata forma di democrazia dal concetto di "deliberazione" e da quello derivato di "democrazia deliberativa"¹⁷³.

Il suddetto compito si rende necessario giacché le due forme di democrazia richiamate si prefiggono l'identico obiettivo di restituire effettività al popolo nella determinazione della scelta pubblica, nonché per la circostanza che le stesse possono talvolta impiegare gli stessi strumenti di selezione della decisione.

¹⁷³ *Infra* § 8.

L'esito positivo dell'analisi che s'intende perseguire dipende dal significato riscontrabile negli attributi "deliberativa" e "partecipativa"

In questo frangente, mentre il verbo "partecipare" non subisce alcuna sensibile alterazione di significato nel passaggio dalla lingua inglese a quella italiana – con la conseguenza che alla *participatory democracy* è possibile associare gli istituti partecipativi nei termini descritti nei precedenti paragrafi – il vocabolo "deliberare" non corrisponde al verbo *to deliberate*¹⁷⁴: dal *ché* discende che nel trasporre *deliberative democracy* nell'italiano "democrazia deliberativa", si dovrà aver riguardo all'insieme di significati che simile locuzione possiede nel mondo anglosassone.

Rinviando al prosieguo più dettagliate considerazioni sul significato e sulla portata della deliberazione¹⁷⁵, in questa sede è sufficiente ricordare che l'atto del deliberare, nel panorama linguistico e giuridico italiano, concerne l'assunzione stessa della decisione o l'adozione di un atto; tipico è il caso del giudice che delibera nel momento in cui deve definitivamente decidere su una controversia. All'opposto, l'impiego di "deliberare" quale corrispettivo di *to deliberate* muta il significato ed indica il processo, informato e discorsivo¹⁷⁶, d'individuazione della scelta migliore da parte di tutti i

¹⁷⁴ In merito è possibile ricordare, sin da ora, J. ELSTER, *Introduction*, in J. Elster (edited by), *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998, pp. 1 ss., il quale definisce la democrazia deliberativa in termini di «*collective decision making with the participation of all who will be affected by the decision or their representatives: this is the democratic part*» e «*decision making by means of arguments offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality: this is the deliberative part*» (p. 8). A. FOLLESDAL, *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (Not) to look*, in S. Besson (edited by), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006, p. 63, scrive che «*Deliberation is said to include all arguing, and indeed any appeals to reason among participants "committed to the values of rationality and impartiality"*».

¹⁷⁵ *Infra* § 8.

¹⁷⁶ Si veda G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, cit., p. 5.

soggetti interessati¹⁷⁷: la democrazia deliberativa è, coerentemente con quanto scritto, il modello di governo del popolo ove tutti gli interessati partecipano alla discussione pubblica valutando i pro e i contro di ogni opzione¹⁷⁸, al fine di selezionarne la migliore.

Tracciate queste premesse, l'aspetto che a queste pagine più d'ogni altro preme definire attiene a quali siano i rapporti che legano e quelli che dividono la democrazia partecipativa dalla deliberativa.

Dall'esame della letteratura che più profondamente ha sondato questi aspetti e premesso che tuttora non sembra esservi una soluzione univoca al problema definitorio¹⁷⁹, chi scrive ritiene che il campo sia conteso da tre teorie, delle quali è opportuno riportare le principali argomentazioni: peraltro sussiste una certa uniformità di vedute nell'affermare che la democrazia deliberativa provenga dal mondo

¹⁷⁷ In tal senso, L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005, p. 8, nell'evidenziare il carattere normativo – poiché concerne la legittimità delle scelte democratiche – della deliberazione, chiarisce come essa consista nel dialogo e nella discussione che precedono la decisione. Invero, nel contributo (p. 17) si precisa che della deliberazione stessa è possibile dare due nozioni: una prima “in senso forte” – c.d. “dialogica”, ove le argomentazioni sono in grado di condurre ad un mutamento nelle opinioni dei partecipanti – e una seconda “in senso debole” – c.d. “negoziale”, ove si assiste ad una correzione delle rispettive posizioni che rimangono immutate, ma ricercano un compromesso –, sicché solo la prima delle forme citate sarebbe vero modello deliberativo. L'autore ribadisce la distinzione affermando che la deliberazione “negoziale” si fonda su «promesse e minacce», mentre quella “dialogica” su «argomentazioni riferite a principi e interessi generali» (L. PELLIZZONI, *Discutere l'incerto*, *ivi*, p. 105). Similmente, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, 2012, pp. 63 ss., nel delineare le forme della deliberazione sondate dalla letteratura straniera, precisa che accanto ad un ideale “classico” deliberativo per cui, in ogni circostanza sia possibile addivenire ad una soluzione razionale incentrata sul “migliore argomento”, esistono altri modelli di deliberazione. Con precisione, uno dei citati modelli è edificato sulla nozione di “mutua giustificazione” (*mutual justifiability*), in cui la soluzione, nel permanere del disaccordo, si raggiunge con strumenti diversi dalla deliberazione e quest'ultima svolge un ruolo di “addolcimento” del conflitto.

¹⁷⁸ In questi termini, A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia*, Bologna, 2017, p. 11

¹⁷⁹ In effetti, trattandosi di pratiche ed esperienze sociali, sovente lasciate alla libera determinazione dei promotori e degli organizzatori, ovvero connotate da un lieve grado di regolazione normativa, appare complesso apporre termini invalicabili: le partiche concrete possono miscelare più idealtipi, ovvero privilegiare un aspetto procedimentale piuttosto che un altro. R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit., ha osservato che il campo della democrazia deliberativa è in divenire e che esso è avvolto in un alone di incertezza ed ambiguità che impedisce una classificazione univoca.

anglosassone, mentre quella partecipativa sia originata in America latina¹⁸⁰.

La prima teoria¹⁸¹ ritiene, innanzitutto, sussistere un rapporto di genere a specie fra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, sicché nella prima si scorgerebbe il paradigma teorico del vasto novero delle nuove pratiche di democrazia, mentre nella seconda sarebbero da intravedersi le concrete esperienze applicative: in prospettiva di siffatta interpretazione, per l'appunto, le «pratiche partecipative, [...], rappresentano applicazioni della democrazia deliberativa»¹⁸². Inoltre, i fautori di questa prima corrente interpretativa affermano che la democrazia deliberativa troverebbe applicazione anche a livello statale, fino a spingersi a profilare soluzioni alternative alla democrazia

¹⁸⁰ Così J.-P. VARGAS CÉSPEDES - D.A. ZAMUNER, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 24 ss., riportano che l'affermarsi della democrazia partecipativa in America latina è il frutto del diffuso sentimento di "democratizzare la democrazia" (p. 25 in particolare) a fronte di autorità statali incapaci di soddisfare le esigenze della popolazione. Sullo stesso numero della Rivista *Democrazia e diritto*, J. VÁSQUEZ - M.A. BOSSANO, *I bilanci partecipativi in America Latina: dalla legittimazione sociale alla legalizzazione istituzionale*, *ivi*, pp. 15 ss., ribadiscono che i processi partecipativi «non sono nati dal caso, ma da iniziative opportune e ragionate, volte a rafforzare la rinascita della democrazia brasiliana dopo i duri anni della dittatura militare» (p. 15) e specificano come a simili processi abbia fatto seguito una generalizzata percezione della loro utilità, «per affrontare i problemi della povertà e delle sperequazioni sociali, esigendo una maggior trasparenza delle gestioni e chiamando i responsabili a rendere conto dell'uso delle risorse pubbliche» (p. 16). Sullo stesso numero della rivista suddetta si veda anche lo studio di G. ALLEGRETTI, *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, *ivi*, pp. 42 ss., sul valore della partecipazione nella Costituzione venezuelana del 1999, nonché sull'elevato numero di richiami al principio partecipativo nelle disposizioni della medesima. Sul punto anche R. PONT, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma, 2005, ove si descrive il bilancio partecipativo di stampo brasiliano in termini di democrazia partecipativa (pp. 25 ss.).

¹⁸¹ Diffusamente argomentata da R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 273 ss.

¹⁸² R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., p. 278: tesi questa che l'autore aveva già sostenuto nello scrivere che «mentre con il termine di dd [democrazia deliberativa] si rinvia per lo più, a un complesso insieme teorico, molto differenziato nel suo interno, con connotazioni fortemente normative, la ricerca sulla dp [democrazia partecipativa] si caratterizza per la sua valenza soprattutto applicativa» (in questi termini, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 2). Considerazioni analoghe sono state formulate sempre da R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 65 ss.

rappresentativa, mentre la democrazia partecipativa meglio si adatterebbe a localizzate esperienze di amministrazione¹⁸³.

La seconda teoria¹⁸⁴ segue l'opposta interpretazione di ritenere che il rapporto di genere a specie sussista fra la democrazia partecipativa e quella deliberativa, di modo che la prima sia un insieme generico di pratiche partecipative, mentre la seconda sia «una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti», poiché incentrata sull'approccio argomentativo (la citata “deliberazione”) e sul coinvolgimento di tutti gli interessati (c.d. “inclusione”)¹⁸⁵.

Una terza teoria è, invece, qualificabile come “sincretistica”, giacché – nel tentativo di mediare tra le due precedenti correnti di pensiero – si propone di superare le divergenze formali e terminologiche rilevando che il confine fra le due forme è del tutto vago¹⁸⁶ e che esse sono in definitiva destinate a perseguire lo stesso fine¹⁸⁷ ancorché con approcci metodologici e procedurali parzialmente differenti¹⁸⁸.

¹⁸³ Si veda sempre R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., p. 278.

¹⁸⁴ Profilata – per richiamare uno degli autori più prolifici in merito ai temi che ci interessano – da L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 14. Più recentemente, la tesi è stata avvalorata da P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *www.osservatorioaic.it*, 2018, 1, p. 3, ove si evidenzia che le discipline regionali sulla democrazia deliberativa paiono ricondurre quest'ultima al bacino più ampio della partecipazione.

¹⁸⁵ Su questi due elementi si veda oltre § 8.

¹⁸⁶ In questi termini, E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società* 2016, p. 507.

¹⁸⁷ Lo stesso R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 2, ammette che i due modelli di democrazia in parola «In via di prima approssimazione [...] si occupano del medesimo problema: come aprire i processi decisionali pubblici, ai più diversi livelli di governo, a tutti coloro che sono interessati». Analogamente, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 4, chiarisce che tutte e due le forme di democrazia si pongono l'obiettivo di dare risposta alla crisi della rappresentanza. Negli stessi termini, L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, cit., p. 12.

¹⁸⁸ D'altronde, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 329, (voce enciclopedica dedicata alla democrazia partecipativa) ammette espressamente che la tecnica deliberativa, pur non essendo essenziale nella procedura partecipativa, può dalla stessa essere impiegata:

Travalicando la succitata tripartizione dottrinale, è stato poi argomentato che la distinzione tra le due forme dovrebbe più correttamente fondarsi sul criterio teleologico degli effetti ingenerati dai due modelli: si verterebbe in ipotesi di democrazia deliberativa allorché il processo decisionale manifesti un effetto condizionante la legittimità e la validità della decisione definitiva, mentre si tratterebbe di democrazia partecipativa nell'ipotesi in cui si generi una mera influenza sul decidente¹⁸⁹.

Il criterio da ultimo richiamato, com'è stato correttamente osservato dalla dottrina, attiene al solo «grado di incisività dell'esito»¹⁹⁰ dei processi attivati, ma non consente alcuna considerazione di carattere qualitativo circa le modalità di svolgimento dei medesimi: senza tenere in considerazione che all'esame fattuale sia i meccanismi che si proclamano deliberativi, sia quelli che si definiscono partecipativi, hanno una lieve capacità di vincolare la decisione finale, almeno tutte

in altre parole, la democrazia partecipativa, che consente l'impiego del voto quale criterio di selezione della scelta, può contenere un previo momento deliberativo. La deliberazione – si vedano anche le ulteriori considerazioni che saranno svolte in questo paragrafo – sarebbe un principio condiviso fra le due forme di democrazia. Tesi sostenuta dallo stesso autore anche in U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 4. Per il vero, lo stesso Luigi Bobbio – che si è richiamato quale sostenitore della seconda delle tesi qui delineate – non appare sempre rigido nel descrivere il rapporto di genere a specie fra esperienze deliberative e quelle partecipative: così egli ricorda che anche i deliberativisti ammettono, ove non vi siano altre vie percorribili, l'impiego del voto (L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, cit., p. 78), oppure nel momento in cui, egli, nel descrivere la sua esperienza nell'ambito del dibattito pubblico sulla c.d. “Gronda di ponente”, scrive genericamente di “processi partecipativi” (L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, 2010, 1, pp. 119 ss., p. 124 in particolare). A riprova delle menzionate considerazioni di Luigi Bobbio è possibile citare un passaggio di Jon Elster sull'impiego del metodo deliberativo in sistemi polarizzati ove le parti non riescono a definire una soluzione unitaria e debbono impiegare il voto: «Dal momento che difficilmente i membri dell'assemblea raggiungeranno l'unanimità, per decidere essi dovranno ricorrere al voto. Eppure la speranza è che la deliberazione abbia reso i voti più consapevoli e che magari abbia ridotto la possibilità che si verifichino patologie del voto» (J. ELSTER, *La democrazia deliberativa*, in *La società degli individui*, 2009, 36, pp. 33 ss., citazione p. 36).

¹⁸⁹ Argomento questo espresso dallo stesso R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., p. 277, al fine di voler ribadire la compatibilità teorica, ma non pratica dei due modelli di democrazia.

¹⁹⁰ P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, cit., p. 3.

le volte che essa promana da una pubblica amministrazione, destinataria per legge dell'attribuzione del potere pubblico.

Ad avviso di chi scrive, occorre allora distinguere la valutazione di carattere teorico dei due modelli di democrazia dall'esame dei processi decisionali sottesi ai medesimi.

Così ragionando, in prospettiva del summenzionato "criterio teleologico", è possibile ritenere che la prima delle teorie suesposte colga nel segno allorché intravede nella democrazia deliberativa un certo grado d'astrazione¹⁹¹, che funge da modello alla pratica partecipativa: potendo quest'ultima impiegare o meno gli accorgimenti deliberativi e, pertanto, apparire, per un verso, più limitata e, per un altro verso, meglio adattabile alle esigenze delle singole realtà in cui opera.

Di converso, se l'analisi si conduce in relazione ai processi decisionali, ai meccanismi impiegati e alle finalità perseguite, si è spinti a negare che tra la democrazia partecipativa e quella deliberativa esista un rapporto di genere a specie o viceversa, sicché esse sono modelli diversi, benché estremamente convergenti per scopo finale¹⁹²: essi appartengono alla più ampia nozione di partecipazione che prima si è data, ma si declinano in concezioni differenti,

¹⁹¹ Per il vero anche Luigi Bobbio non ha esitato a scrivere che «la democrazia deliberativa è un ideale irraggiungibile», poiché nessuna decisione – e soprattutto quelle di significativo impatto sulla popolazione – può essere assunta solo con strumenti argomentativi e senza “rapporti di forza” (L. BOBBIO, *Prove di democrazia deliberativa*, in *Parolechiave*, 2010, 1, pp. 185 ss.). Non diversamente, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, cit., ritiene che la democrazia deliberativa non possa impostarsi come sistema totalizzante di governo di una società complessa e precisamente che essa «non può avanzare la pretesa di ergersi come possibile modalità di “auto-organizzazione” di tutta la complessità sociale [...] una complessità sociale che, inevitabilmente, è governata anche da altre logiche» (p. 53).

¹⁹² Si già scritto in questo stesso paragrafo che le due forme di democrazia perseguono il massimo coinvolgimento dei cittadini nell'ottica di compensazione del sistema rappresentativo.

In particolare, la distinzione attiene al “metodo deliberativo” e alla “massima inclusione”, parametri imprescindibili di ogni processo deliberativo, mentre il processo decisionale della democrazia partecipativa – pur potendo talvolta condividere la “deliberazione” nel senso anglosassone del termine – si edifica sulla partecipazione informata delle persone coinvolte anche in assenza di scelta deliberativa¹⁹³.

In questo senso, Umberto Allegretti nel definire i canoni della democrazia partecipativa¹⁹⁴, indica che: in primo luogo, essa ammette il principio inclusivo, allorché apre il processo decisionale alla totalità dei consociati; in secondo luogo, essa accoglie tanto i singoli, quanto le associazioni; in terzo luogo, tale forma deve svolgersi in un contesto di trasparenza e di massima informazione da parte delle pubbliche amministrazioni; in quarto luogo, il processo partecipativo deve avere carattere di continuità, in altri termini non dovrebbe consistere in una occasionale sollecitazione alla pronuncia popolare, tipico invece della democrazia referendaria; in quinto luogo, l’eventuale impiego del metodo deliberativo; infine, è possibile individuare un gruppo di caratteri di complessa attuazione, costituiti dall’idoneità organizzativa, dal controllo popolare successivo alla scelta, dalla corrispondenza fra l’esito della partecipazione e la decisione pubblica.

¹⁹³ Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2008, 2, pp. 175 ss., ritiene che, in astratto, le pratiche partecipative debbano attuarsi per il tramite della democrazia deliberativa, ma precisando che «la democrazia partecipativa non coincide con la deliberazione e i processi deliberativi», poiché essa può utilizzare anche altri strumenti – quali cortei e assemblee – che, lungi dal comporre le diverse opinioni, sono aperta manifestazione di dissenso: ne discende questi momenti non sempre addiventano ad un confronto informato e ragionato. Considerazioni analoghe in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 329, in L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, cit., p. 15, e in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 17.

¹⁹⁴ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 327 ss.

Quest'ultimo aspetto costituisce uno dei tratti di più elevata complessità in quanto la democrazia partecipativa non espropria l'autorità del suo potere decisionale, con la conseguenza che, nella migliore delle ipotesi, l'esito della procedura si traduce in un obbligo motivazionale e, negli altri casi, in un atto d'indirizzo a favore dell'organo di amministrazione attiva. Non a caso, proprio l'assenza di un richiamo alla motivazione è stata oggetto di critica in merito al dibattito pubblico francese, con argomenti che potrebbero riproporsi per il recente omologo italiano¹⁹⁵.

8. *Democrazia e concetti deliberativi*

Una volta delineati i tratti che maggiormente distinguono la democrazia partecipativa da quella deliberativa è possibile soffermarsi sui caratteri propri della prima, quale modello autonomo di contribuzione popolare al processo decisionale pubblico.

In prima battuta occorre osservare come la letteratura sia pressoché unanime nel ritenere che la locuzione *deliberative democracy* – da cui il derivato italiano di “democrazia deliberativa” – sia stata coniata nel 1980 dallo studioso americano Joseph Bessette¹⁹⁶ e che, da quel momento, sia entrata tanto nel lessico specialistico delle scienze

¹⁹⁵ Si rinvia al capitolo III.

¹⁹⁶ In tal senso, nella letteratura italiana, *ex multis*, L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa*, cit., p. 5. Tra gli studiosi anglosassoni, si veda il richiamo a Bessette compiuto da S. BESSON - J.L. MARTÍ, *Introduction*, in S. Besson (edited by), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006, p. XIII. I riferimenti sono a J.M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in *How democratic is the Constitution?*, Washington, 1980, pp. 102-116.

sociali, quanto nel linguaggio comune, con significati non sempre corrispondenti alle teorie che ne hanno determinato la nascita¹⁹⁷.

Tuttavia, se il termine è ascrivibile ad un interesse accademico tardonovecentesco, come di conseguenza sono a noi contemporanee le più evolute ricostruzioni dell'istituto, la sua esistenza, all'opposto, viene talvolta retrodata di un considerevolissimo lasso di tempo.

In tal senso, è stato di recente sostenuto¹⁹⁸ che i principi della democrazia deliberativa sarebbero già riscontrabili nel sistema ateniese del V secolo a.C. e che, successivamente, sarebbero stati accolti dagli atti di natura costituzionale siglati nel Nord America all'indomani della Dichiarazione d'indipendenza.

In merito alla suddetta presa di posizione di parte della dottrina – e senza pretesa di sondare panorami complessi, quali il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America – a chi scrive preme osservare che, anche qualora fosse possibile provare che la democrazia periclea fosse stata compartecipe di un'ideale deliberativo, quest'ultimo per l'appunto non andò oltre alla mera affermazione di principio, ossia non si affrancò dall'elaborazione in seno al pensiero greco antico.

Riprova di quanto scritto si trova nelle diffuse considerazioni che sono state spese nel capitolo primo, dalle quali è possibile trarre la conclusione che la democrazia attica, quantomeno nella sua concreta applicazione nella *polis* ateniese, non dispose dei canoni tipici della teoria deliberativa.

¹⁹⁷ Luca Raffini, ad esempio, ha osservato che il progressivo allontanarsi dai modelli teorici per addivenire a tentativi concreti di deliberazione democratica «si accompagna inevitabilmente a una perdita di chiarezza, a un utilizzo del concetto spesso confuso e improprio, a una sua banalizzazione» (L. RAFFINI, *Le alternative della democrazia deliberativa*, in *Alternative per il socialismo*, 2008, 5, p. 2).

¹⁹⁸ In particolare, in R. LEWANSKI, *Democrazia deliberativa*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2012, pp. 885 ss., si legge che «I principi della DD [democrazia deliberativa] risalgono alla polis della Grecia antica» (p. 886).

Nello specifico, ancorché si possa nella summenzionata esperienza intravedere una lata propensione all'assunzione discorsiva della decisione pubblica da parte del popolo riunito in assemblea, è da ritenersi che la forma ateniese non soddisfece né il requisito propriamente "deliberativo", né quello "inclusivo" che si vedrà essere propri della democrazia deliberativa: in primo luogo, è assodato che la forte polarizzazione delle fazioni politiche impedì un confronto "argomentativo" in seno all'*ekklesia*, la quale procedeva con lo strumento del voto; in secondo luogo, la partecipazione alle scelte pubbliche, lungi dall'essere rivolta alla generalità della popolazione, era circoscritta ai soli cittadini, con le modalità restrittive che sono state precedentemente descritte.

Appurati i summenzionati aspetti¹⁹⁹, è invece corretto sostenere²⁰⁰ che una componente deliberativa appartenga, in senso lato, ad ogni modello democratico, qualora si voglia intendere che ogni decisione pubblica è, con specificità diverse, preceduta da un dialogo. In tal senso, la dottrina²⁰¹ ha osservato che anche il modello rappresentativo esige che nelle aule parlamentari vi sia una ponderazione dell'oggetto da disciplinare prima di pervenire alla decisione dell'assemblea o della commissione²⁰².

Tuttavia, siffatte argomentazioni, esposizioni e dialoghi, se favoriscono una più chiara definizione delle tematiche all'ordine del giorno, senza dubbio non sono compartecipi di una deliberazione in senso stretto: di quanto scritto è agevole riprova il fatto che il dibattito

¹⁹⁹ Di recente del rapporto tra democrazia diretta, indiretta e partecipativa si è occupato anche G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazione in cammino*, 30 settembre 2017, pp. 1 ss.

²⁰⁰ R. LEWANSKI, *Democrazia deliberativa*, cit., p. 886.

²⁰¹ P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, cit., pp. 2-3.

²⁰² Sul punto, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *www.federalismi.it*, 2017, pp. 7-8., osserva come l'avvento del partito di massa abbia ridotto di molto il momento deliberativo dei sistemi rappresentativi.

in seno alle Assemblee parlamentari, usualmente, non comporta un cambiamento di opinioni in capo agli schieramenti dei rappresentanti, i quali tendono a preservare i propri orientamenti.

Il dibattito parlamentare – pur avendo le capacità di favorire una maggiore delimitazione e un significativo approfondimento delle materie oggetto del procedimento legislativo – non ha lo scopo di escludere il conflitto riconducendo le opposte fazioni a una posizione comune.

Di converso, il summenzionato dibattito si limita a circoscrivere il conflitto “entro le regole del gioco” – vale a dirsi nel rispetto dell’assetto costituzionale – con due modalità. Innanzitutto, lungi dall’escludere il conflitto, lo riduce ad una prova non violenta di forza, costituita dal meccanismo del voto: è assunta la decisione supportata da dal numero maggiore di consensi, ossia dalla maggioranza. Inoltre, l’esame parlamentare di uno specifico tema, senza escludere il voto, può comportare l’accorciamento delle distanze e superare l’impasse con la negoziazione e, dunque, con la ricerca di un compromesso.

Entrambe le succitate strategie di risoluzione del conflitto sono pienamente legittime e anzi sono il fondamento del modello rappresentativo, ma è doveroso sottolineare che esse non rimuovono il conflitto, semplicemente lo travalicano: all’esito del voto o della negoziazione, le parti rimangono ferme nel ritenere corretta la propria opinione originaria.

Diverso è il profilo risolutivo del conflitto proposto dalla teoria deliberativa ed incentrato sulla selezione di una decisione che, all’esito

del dialogo informato²⁰³, sia pienamente condivisa da tutte le parti²⁰⁴. La democrazia deliberativa – la quale radica i suoi fondamenti teorici nell’elaborazione di studiosi nordamericani e nordeuropei²⁰⁵ –, in questa prospettiva, si configura come un ideale essenzialmente normativo²⁰⁶ di democrazia teso ad un allargamento della democrazia indiretta con l’intento d’inglobare istanze escluse dai meccanismi rappresentativi o, comunque, non comprese dai medesimi.

Essa, come si è avuto modo d’accennare poche pagine prima²⁰⁷, si qualifica per l’impiego dell’aggettivo “deliberativa”, il quale deriva non dal vocabolo italiano “deliberare”, bensì da una traduzione letterale dell’inglese *deliberative* che accompagna il sostantivo *democracy* negli studi anglosassoni sin dal menzionato saggio di Joseph Bessette. Simile impiego dell’espressione *deliberativa*, se vuole rappresentare una stretta immedesimazione con i più autorevoli studi stranieri sul tema, sconta il fatto che il *deliberare*²⁰⁸ ha subito una sua propria evoluzione che ha finito per l’identificarlo nell’atto stesso di decidere. In questi ultimi termini, il vocabolo sarebbe privo di pregio, giacché in ogni modello democratico esiste una decisione, indipendentemente dal meccanismo impiegato per giungere alla stessa.

²⁰³ R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit. Si veda anche P. GINSBORG, *La democrazia che non c’è*, cit., p. 73.

²⁰⁴ D. DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 83, nel richiamare gli studi di Habermas, chiarisce che la democrazia deliberativa ha un approccio prettamente discorsivo nel momento in cui, sulla scorta di un confronto argomentativo, tutte le parti sono convinte dell’argomento migliore.

²⁰⁵ Si vedano i già menzionati, J. ELSTER (edited by), *Deliberative Democracy*, e S. BESSON (edited by), *Deliberative Democracy and its Discontents*, nonché, J.S. FISHKIN - P. LASLETT (edited by), *Debating Deliberative Democracy*, Malden-Oxford-Carlton, 2003.

²⁰⁶ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 3

²⁰⁷ *Supra* § 7.

²⁰⁸ G. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Introduzione. Progettare nella crisi: coesione sociale e democrazia nelle città*, in G. Balduzzi - D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, 2014, p. 11.

Di converso, nel mondo anglosassone *to deliberate*²⁰⁹ concerne l'attività argomentativa²¹⁰ e discorsiva²¹¹ – di confronto fra posizioni antitetiche – che precede l'assunzione della decisione: conseguentemente, *deliberare*, inteso coerentemente con la letteratura deliberativistica²¹², attiene al metodo decisionale²¹³ piuttosto che alla decisione²¹⁴.

Simile pratica democratica si fonda, con maggiore precisione su due elementi, identificabili nell'*inclusione* e nel *processo deliberativo* in senso proprio.

La prima fra le due componenti indicate concerne la necessità di assicurare la massima “inclusività”²¹⁵, ossia quella partecipazione che ad avviso della teoria deliberativistica dovrebbe assumere i canoni totalizzanti e d'illimitatezza²¹⁶. La democrazia deliberativa si fonda, infatti, sul dato che le arene nelle quali avviene il confronto pubblico debbano vedere il più alto grado possibile di coinvolgimento, di modo tale che il confronto argomentativo permetta un reale «arricchimento

²⁰⁹ In proposito, l'*Oxford English Dictionary* (consultabile nella versione digitale all'indirizzo www.oed.com), definisce *to deliberate* come «*to consider carefully with a view to decision*».

²¹⁰ Ossia quell'attività diretta alla «trasformazione delle preferenze» dei partecipanti al processo decisionale, in modo tale sia possibile escludere il ricorso al voto (B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 112).

²¹¹ Si veda anche L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, cit., p. 7.

²¹² In questi termini in F. DE TOFFOL - A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, cit., si legge che «il verbo *to deliberate* viene utilizzato ponendo in risalto l'aspetto partecipativo e consensuale rispetto al momento della mera decisione» (p. 72).

²¹³ L'incentrarsi della democrazia deliberativa sull'attività decisionale piuttosto che sulla decisione finale ha spinto la dottrina a proporre locuzioni più coerenti con la lingua italiana: in tal senso, tra le molte proposte, si registra l'impiego della dizione “democrazia dibattimentale” (si rinvia a S. CASSESE, *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e in Europa, ovvero la democrazia amministrativa*, cit., p. 211).

²¹⁴ Si veda G. COTTURRI, *Democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 1-2.

²¹⁵ L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, cit., p. 68.

²¹⁶ L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, cit., p. 71.

cognitivo»²¹⁷ mediante l'inclusione e la rappresentazione di tutte le opinioni presenti nella società²¹⁸.

Tuttavia, la sola apertura delle arene deliberative – e quindi del processo decisionale – alla società nella sua complessità, non costituisce altro che l'aspetto minore delle procedure deliberative; tratto, per il vero, talvolta condiviso con la democrazia partecipativa²¹⁹, anch'essa connotata dalla tensione verso l'inglobamento delle preferenze sociali nell'*iter* decisionale pubblico.

Soccorre, dunque, il secondo degli aspetti summenzionati, quello della pratica deliberativa propriamente detta, vale a dirsi del meccanismo di selezione della scelta migliore sulla scorta di un confronto informato²²⁰ e discorsivo fra i partecipanti²²¹.

Essa, come si è già potuto fare cenno, si distingue nettamente tanto dal voto, quanto dalla negoziazione. I due meccanismi da ultimo menzionati – pienamente legittimi, sino al punto di divenire il paradigma decisionale delle democrazie delegate – sono finalizzati al temperamento di posizioni contrastanti, o garantendo la supremazia della fazione quantitativamente prevalente, o andando alla ricerca di una terza via intermedia e quindi accettabile dalle parti interessate.

²¹⁷ L. BOBBIO, *Democrazia dei cittadini e democrazia deliberativa*, cit., p. 1.

²¹⁸ Ad ogni modo, in questo capitolo e con riferimento alla democrazia partecipativa è già stato osservato che una partecipazione totale non avviene per svariati motivi, logistici e di effettivo interesse delle popolazioni interessate, con la conseguenza che nella generalità delle pratiche partecipative e deliberative si ricorre ad un campione rappresentativo della popolazione: sul punto si vedano anche, R. LEWANSKI - U. DALL'OLIO - L. DOVIGO - I. VISANI, *Una prova globale di democrazia deliberativa. Il World Wide Forum sul clima*, in *Aggiornamenti sociali*, 2010, 2, pp. 127 ss.

²¹⁹ R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit.

²²⁰ N. PODESTÀ, *Scelte di metodo: lo strumento dell'“agorà deliberativa” e la formazione dei facilitatori*, in G. Balduzzi - D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, 2014, p. 30, rammenta che il processo deliberativo può concretamente realizzarsi solo nel caso in cui i partecipanti siano messi nella condizione di effettuare uno scambio di ragioni.

²²¹ R. GIANNETTI, *Deliberazione e democrazia nella tradizione del pensiero politico occidentale*, cit., p. 4.

Tuttavia, i medesimi – pur nello svolgere una mediazione essenziale in sistemi costituzionali complessi – non soverchiano le posizioni antitetiche, le quali rimangono tali ancorché conviventi.

In aggiunta, negoziazione e voto lasciano assai sguarnito il versante qualitativo della decisione, giacché l'opzione definitivamente isolata con i richiamati meccanismi non è necessariamente quella ottimale: essa è quella avallata dal gruppo maggioritario o quella che, a seguito di reciproche concessioni e rinunce, è divenuta accoglibile da tutti.

Il retroterra teorico della deliberazione, all'opposto, si erge sull'idea che il popolo nella sua intelligenza sia in grado di manifestare delle virtù cognitive, non specialistiche, tali da vagliare tra più opzioni quella migliore²²². Il processo deliberativo, pertanto, presuppone non solo una estesa partecipazione, ma che i partecipanti, per un verso, siano messi nella condizione di disporre di tutte le informazioni possibili, espresse in un linguaggio comprensibile al non professionista, e, per un altro verso, che essi possano dibattere le alternative²²³ al fine di mettere in risalto i tratti di quella ritenuta ottimale²²⁴.

²²² R. LEWANSKI, *Democrazia deliberativa*, cit., p. 887, scrive di «l'interazione basata sullo scambio di argomenti e sull'attenta analisi dei possibili corsi d'azione implica una forte componente razionale e la ricerca delle scelte "migliori" e più efficaci».

²²³ L. BOBBIO, *Discutibile e indiscussa: l'Alta velocità alla prova della democrazia*, in *Il Mulino*, 2006, 1, pp. 124 ss., ove l'autore osserva che la prima questione che deve porre il moderatore di un processo deliberativo è la seguente: «L'opera va fatta? Esistono alternative?» (p. 127).

²²⁴ Con quanto scritto non si vuole intendere che il processo deliberativo permetta di elaborare delle soluzioni a problemi complessi sulla scorta delle conoscenze "diluite" nella società; ciò sarebbe un vano e puerile proposito. All'opposto, si vuole intendere che il processo deliberativo è in grado di individuare la soluzione eccellente fra opzioni tutte tecnicamente e giuridicamente fattibili, sulla scorta di precedenti studi e progetti. In questi termini, la realizzazione di un'opera pubblica può ben essere compiuta alla luce di differenti progetti, ognuno soddisfacente degli studi di fattibilità [in generale si veda, L. CASINI, *Il nodo del consenso. Criticità e prospettive di riforma della legge obiettivo*, in *AREL*, 2010, 1-2, pp. 13 ss., e R. FONTANA - F. COLELLA, *Le grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali*, in R. Fontana - E. Sacco (a cura di), *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale*, Milano, 2013, pp. 19 ss.]: tuttavia, la deliberazione popolare può manifestare ulteriori valutazioni di opportunità tali da

Conclusivamente, la deliberazione è un processo decisionale basato su conoscenze diffuse e sull'argomentazione delle vie da seguire, in modo tale che, all'esito del confronto, tutti siano portati a riconoscere come opportuna una certa decisione.

favorire un progetto piuttosto che un altro. Si veda, per fare un solo esempio, il caso dei vari tracciati proposti per la c.d. "Gronda di ponente" a Genova: sul punto, L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, cit., e G. POMATTO, *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova*, in Università degli studi di Torino - Dipartimento di Studi politici, *Working papers*, 2009, 12, p. 16, ove si chiarisce che i percorsi del tracciato, proposti dalla Società autostrade e dagli enti locali interessati, erano quattro.

Capitolo III

Il dibattito pubblico in prospettiva della disciplina italiana dei contratti pubblici

SOMMARIO: 1. Introduzione alla tematica nell'ottica del diritto comparato; - 2. Cenni al modello partecipativo francese; - 3. Il *débat public*; - 4. Il procedimento del *débat public*; - 5. L'esperienza italiana: tra interventismo regionale e tardività statale; - 6. Il dibattito pubblico nella legge regionale toscana sulla partecipazione; - 7. (Segue) Il procedimento del dibattito pubblico regionale; - 8. La previsione del dibattito pubblico nella normativa statale nell'ambito della realizzazione delle opere pubbliche; - 9. La democrazia partecipativa nella sistematica del codice dei contratti pubblici: l'art. 22; - 10. Il D.P.C.M. attuativo del dibattito pubblico; - 10.1. Ambito oggettivo di applicazione; - 10.2. Gli attori del dibattito pubblico; - 10.3. La Commissione nazionale per il dibattito pubblico; - 10.4. Il procedimento; - 10.5. Gli effetti in capo all'amministrazione procedente.

1. Introduzione alla tematica nell'ottica del diritto comparato

Esaurita nei capitoli precedenti tanto la trattazione dell'ideale democratico nella sua generalità, quanto l'analisi del concetto di partecipazione come declinato nei sistemi democratici, è possibile ora addivenire all'esame di quello specifico istituto di democrazia partecipativa, costituito dal "dibattito pubblico", in modo tale da poter

riscontrare con quali modalità e in diverse esperienze si è dato seguito alla concretizzazione della partecipazione oltre il modello meramente procedimentale.

Il dibattito pubblico, come si è già potuto fare cenno¹, ben si presta al raggiungimento del summenzionato scopo d'indagine, giacché si connota di talune caratteristiche che lo rendono particolarmente adatto allo studio scientifico.

Un primo tratto d'interesse si manifesta, senza dubbio alcuno, in prospettiva dell'attenzione che il legislatore italiano, al livello statale, ha di recente prestato per l'istituto in parola. Come sarà chiarito nel prosieguo, il Governo – cogliendo l'occasione fornitagli dalla legge di delega² per il recepimento delle direttive dell'Unione europea in materia di appalti³ – ha provveduto ad inserire nel “nuovo codice dei contratti pubblici”⁴ (di seguito anche “cod. contr. pubbl.”) uno specifico articolo⁵ destinato a regolamentare la partecipazione alla progettazione

¹ Si veda l'introduzione di questo volume.

² Legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante “Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”.

³ Rispettivamente: Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE; Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE

⁴ D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante “Codice dei contratti pubblici”. Molti sono i contributi apparsi in merito alla codificazione del 2016 e alle successive modifiche; in questa sede è possibile ricordare: D. GALLI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici – I settori speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, pp. 436 ss.; L. TORCHIA, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5, pp. 605 ss.; R. DE NICTOLIS, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2016, 5, pp. 503 ss.; P. COSMAI, *Scarse ma salienti le modifiche apportate dal correttivo appalti*, in *Azienditalia*, 2017, 7, pp. 650 ss.; M.P. CHITI, *Le modifiche al codice dei contratti pubblici: un “correttivo scorretto”?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 4, pp. 453 ss.

⁵ Art. 22 cod. contr. pubbl.

delle opere pubbliche. Ancora più recente è la normativa di livello secondario attuativa della previsione legislativa, il D.P.C.M. 76/2018⁶.

I richiamati insiemi di disposizioni costituiscono le prime previsioni normative aventi rango di fonte statale primaria e secondaria volte alla disciplina di un istituto di democrazia partecipativa di carattere generale, in quanto destinato all'applicazione ad un'intera categoria di opere pubbliche.

In secondo luogo, l'interesse dottrinale si giustifica altresì in ragione del fatto che, a fronte della lunga assenza di una previsione legislativa statale, il dibattito pubblico è stato disciplinato sia da alcune Regioni sia in ordinamenti stranieri.

In tal senso, tra le molte esperienze di democrazia partecipativa regolate dai legislatori regionali⁷, è possibile ricordare la L. reg. toscana n. 69/2007⁸, la successiva L. reg. toscana 46/2013⁹, e più recentemente la L. reg. Puglia n. 28/2017¹⁰.

Similmente, la Repubblica francese vanta una lunga tradizione normativa ispirata alla risoluzione dei conflitti ingenerati dalle sindromi “NIMBY” e “BANANA”¹¹, che per quanto concerne il dibattito pubblico – o, con proprietà di linguaggio, il *débat public* – risale alla

⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 10, “Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”.

⁷ Per maggiori considerazioni si veda *infra* § 5.

⁸ L. reg. toscana 27 dicembre 2007, n. 69, recante “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.

⁹ L. reg. toscana 2 agosto 2013, n. 46, relativa a “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.

¹⁰ L. reg. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, recante “Legge sulla partecipazione”.

¹¹ In ordine alle quali si è avuto modo di fornire taluni chiarimenti nei capitoli I e II: nel richiamare la letteratura *ivi* menzionata, qui si ricorda solamente il contributo di A. POMADE, *NIMBY et NEIMBY: regard d'un juriste sur deux syndromes atypiques*, in *Droit de l'Environnement*, 2012, 197, pp. 11 ss., ove l'autrice prende in considerazione le sindromi collettive in parola proprio in riferimento al *débat public*.

c.d. *loi Barnier* del 1995¹², con normativa oggi trasfusa negli artt. L. 121 e ss. del *Code de l'environnement* (di seguito anche “c. env.”).

Ne consegue che la recente disciplina regolamentare entrata in vigore in Italia è stata preceduta da una regolamentazione della quale è opportuno dar conto prima d'approcciarsi all'esegesi dell'art. 22 cod. contr. pubbl. e del D.P.C.M. 76/2018.

Nell'introdurre il presente capitolo, pertanto, a chi scrive pare corretto richiamare l'indirizzo metodologico fatto proprio da una parte illustre della dottrina italiana¹³ nel momento in cui si è accinta a compiere studi comparatistici e, pertanto, favorire un'analisi la più incentrata possibile sull'aspetto “funzionale”, che in questa sede concerne gli accorgimenti predisposti dall'ordinamento italiano e da quello francese al fine d'includere gli interessi non qualificati nell'ambito del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche.

Sulle scelte compiute dal legislatore italiano si è avuto modo di argomentare diffusamente nel capitolo precedente: basti allora in questa sede rammentare che esse attengono essenzialmente ad una alquanto tardiva – poiché avvenuta solo negli anni '90 del secolo scorso – tutela procedimentale delle situazioni giuridiche soggettive direttamente o indirettamente incise dal potere pubblico, con totale esclusione degli interessi *lato sensu* deboli.

Ragionando sulla scorta del summenzionato dato, si evince, per un verso, come la sola tutela in contraddittorio con la pubblica

¹² Legge 2 febbraio 1995, n. 95-101, inerente “*au renforcement de la protection de l'environnement*”.

¹³ In questi termini S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche – Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 13 ss., con orientamento successivamente richiamato da L. CASINI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, in A. Macchiati - G. Napolitano (a cura di), *È possibile realizzare le opere pubbliche in Italia*, Bologna, 2009, pp. 139 ss.

amministrazione abbia conosciuto una generalizzazione in virtù della legge sul procedimento, giacché all'art. 3 della legge abolitiva¹⁴ del contenzioso amministrativo non fu riconosciuta valenza al di fuori dei rimedi giustiziali. Per un altro verso, sino al 2016 il legislatore non ha ritenuto opportuno predisporre strumenti di democrazia partecipativa, all'opposto favorendo un'ottica d'imposizione della decisione amministrativa sul modello "DAD"¹⁵, fatto proprio in materia di opere pubbliche dalla c.d. "legge obiettivo"¹⁶.

Di converso, taluni degli ordinamenti stranieri e che per primi hanno conosciuto l'edificazione di un sistema di governo su base statale¹⁷, sono addivenuti ad una più attenta considerazione delle esigenze partecipative sin dal XIX secolo.

¹⁴ Art. 3 Legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E: si rinvia al capitolo II, § 3, e alla dottrina in quella sede citata.

¹⁵ Si veda capitolo II, § 5.

¹⁶ Legge 21 dicembre 2001, n. 443, inerente a "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive". Sui temi connessi alla legge obiettivo, si rinvia, *ex multis*, a S. AMOROSINO, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche «invasioni di campo»*, in *Dir. amm.*, 2006, 1, pp. 229 ss.: l'autore evidenzia come, in contrasto con la disciplina normativa prevista dalla legge 2001, la Corte costituzionale abbia precisato che, ove la programmazione delle infrastrutture strategiche coinvolga interessi regionali, essa dev'essere preceduta dall'intesa "forte" fra Stato e Regioni (Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303: in proposito i richiami di G. MAGNI, *I lavori pubblici tra la riforma del Titolo V e la Corte costituzionale. Non convince l'esclusione della potestà regionale*, in *Dir. e giust.*, 2003, 37, pp. 62 ss.). Si vedano anche, con considerazioni di più ampio respiro, M. BORRACETTI, *Legge obiettivo e diritto comunitario: profili di (in)compatibilità*, in *Dir. un. eur.*, 2005, 1, pp. 187, e F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 4, pp. 1304 ss.

¹⁷ Invero, istituti di partecipazione sono regolati dalla normativa vigente in svariati Paesi dell'Unione europea. Una lunga tradizione di partecipazione procedimentale è presente in Spagna, ove il diritto dei soggetti lambiti dall'azione amministrativa ad essere ascoltati e ad avere accesso alla documentazione in possesso dell'Autorità pubblica è stato sancito già dalla legge 26 novembre 1992, n. 30 (*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*), come modificata dalla legge 12 gennaio 1999, n. 4 [V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, 2018, pp. 82 ss.]. Di recente, le leggi nn. 39 e 40 del 1° ottobre 2015 hanno impostato il contraddittorio procedimentale sul modello francese, prevedendo che il diritto a presentare osservazioni all'Autorità procedente spetti esclusivamente al soggetto destinatario di un provvedimento negativo (sul punto, J.M. BAÑO LEÓN, *La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados*, in *Documentación Administrativa*, 2015, 2, pp. 1 ss.). Circa gli istituti di democrazia partecipativa, è da notarsi che l'art. 83 della legge 39/2015 ha confermato la *información pública*, già prevista dal diritto previgente (si

In questo senso il Regno Unito vanta una tradizione di partecipazione all'azione amministrativa in ottica garantistica che la dottrina riconduce sin al *Bagg's case* del 1615¹⁸ e, con specifico riguardo alle tematiche della democrazia partecipativa, al successivo *Inclosure Act* del 1801¹⁹, per giungere ad un'incisiva disciplina dell'inchiesta pubblica in materia di pianificazione²⁰.

Non dissimile il caso francese²¹, nel quale la giurisprudenza del *Conseil d'État* ha operato in senso opposto a quanto accaduto in Italia in ordine all'elaborazione giurisprudenziale dell'art. 3 L. 2248/1865, All. E: in particolare, in Francia si è registrata un'interpretazione

veda in proposito, J. MESEGUER YEBRA, *El trámite de información pública en el procedimiento administrativo*, Barcelona, 2001; successivamente anche L. MÍGUEZ MACHO, *El principio de objetividad en el procedimiento administrativo*, in *Revista Documentación Administrativa*, 2011, 289, pp. 99 ss., pp. 115-116 in particolare): il suddetto istituto prevede un momento partecipativo concesso dall'amministrazione procedente ad ogni persona fisica o giuridica titolare di un interesse nei confronti di atto amministrativo generale (quale un piano o un programma) in corso di adozione.

Esistono pratiche partecipative altresì nel diritto tedesco, il quale, inoltre, non è scevro di cospicui istituti di democrazia diretta (si veda A. DE PETRIS, *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Padova, 2012). In particolare, il vigente § 25 (3) VwVfG (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, la legislazione tedesca in materia di procedimento amministrativo) – articolo dedicato alla *öffentlichkeitsbeteiligung* (ossia la partecipazione del pubblico) – dispone, al primo periodo, che «*Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)*».

¹⁸ V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, cit., p. 180.

¹⁹ G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Milano, 2010, p. 363.

²⁰ A titolo esemplificativo il *Planning Act* del 2008: G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., p. 366.

²¹ V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, cit., p. 181.

estensiva²² dell'art. 65 della legge 22 aprile 1905²³, dalla quale è scaturito un orientamento pretorio²⁴ teso ad ammettere il contraddittorio procedimentale antecedentemente all'adozione di qualsivoglia provvedimento amministrativo sfavorevole²⁵: come si chiarirà nel paragrafo successivo, il modello francese – per noi di maggior interesse in quanto espressivo del *débat public* – ha per tal via sviluppato una spiccata attenzione sia alla partecipazione procedimentale sia alle forme di democrazia partecipativa.

A conclusione di questa introduzione è possibile evidenziare come sistemi caratterizzati da uno stadio socioeconomico paragonabile a quello italiano abbiano prestato una maggiore attenzione alla prevenzione della conflittualità nei confronti della decisione pubblica: ne consegue che la scelta del legislatore italiano di approntare un meccanismo di dibattito pubblico sia proficua al fine di evitare che in futuro si ripongano situazioni di aperta opposizione popolare, quali quelle insorte con riferimento alla linea ad alta velocità Torino-Lione e del gasdotto Trans-Adriatico (noto con l'acronimo "TAP"²⁶).

²² *Conseil d'État*, 5 maggio 1944, n. 69751, disponibile in www.legifrance.gouv.fr, nella quale pronuncia si afferma che «*Considérant qu'en égard au caractère que présentait dans les circonstances susmentionnées le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Y... eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle; que la requérante, n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet de la Seine et est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir*».

²³ Il quale come riporta V. DE FALCO, *op. cit.*, p. 181, nota 5, impone che la pubblica amministrazione assuma un provvedimento sanzionatorio solo dopo aver ammesso il destinatario all'esercizio del diritto di difesa.

²⁴ Invero, è stato affermato che la convinzione di contemperare l'azione della pubblica amministrazione con le esigenze dei cittadini sarebbe riconducibile alla pronuncia fondativa del diritto amministrativo francese contemporaneo, il noto *arrêt Blanco* dell'8 febbraio 1873: in tal senso, R. CHAPUS, *Droit administratif général*, XV ed., Parigi, 2001, Tomo I, p. 476.

²⁵ In generale, C. FERRARI-BREEUR, *La contradiction et le pouvoir de sanction de l'Administration*, in *Revue française de droit administratif*, 2001, 17, pp. 33 ss.

²⁶ *Trans-Adriatic Pipeline*: maggiori informazioni sul relativo procedimento amministrativo sono reperibili nel sito istituzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (all'indirizzo <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Info/625>).

2. Cenni al modello partecipativo francese

Come si è potuto assodare nel paragrafo introduttivo, l'istituto del dibattito pubblico, quale è stato introdotto in Italia nel 2016, manifesta delle spiccate affinità con l'omologo *débat public*, vigente in Francia sin dal 1995.

Invero, l'ordinamento francese²⁷ presenta caratteri di analogia con il modello ormai presente in Italia dall'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici del 2016. Con precisione, si vuole qui sottolineare come entrambi i sistemi conoscano sia istituti di partecipazione procedimentale, sia di democrazia partecipativa.

L'esame appare di più spedita trattazione per quanto concerne il diritto statale italiano, il quale – al netto, dunque, della legislazione regionale – regola l'apertura dell'azione amministrativa in un numero limitato di disposizioni della legge 241/1990, mentre circoscrive la democrazia partecipativa all'art. 22 cod. contr. pubbl. e al relativo regolamento.

Di più elevata complessità è l'ordinamento francese tanto sul versante del procedimento, quanto su quello della democrazia partecipativa. Siffatta complessità è data sia dal dato quantitativo relativo al numero e alla dettagliatezza di disposizioni – anche esclusivamente legislative – che sono rinvenibili per ogni istituto, sia dall'ammontare di novelle che hanno interessato la materia nel corso del tempo.

²⁷ Più in generale è possibile richiamare le diffuse considerazioni di F. DÉLPERÉE, *La démocratie participative et délibérative au niveau local*, Relazione al Convegno "Sussidiarietà, autonomie territoriali, partecipazione tra esigenze dell'amministrazione e nuove forme di democrazia" svoltosi ad Alessandria nei giorni 11 e 12 maggio 2017 nell'ambito della IX Settimana di studi sulle Autonomie locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018.

A titolo esemplificativo, le disposizioni di rango primario che normano il *débat public* si dipanano dall'art. L. 121-1-A sino all'art. L. 121-15 ed esse – circoscrivendo l'analisi al *Code de l'environnement* – solo negli ultimi anni sono state interessate da tre riforme, di cui all'*Ordonnance* 2015-948²⁸, all'*Ordonnance* 2016-1060²⁹ e alla *Loi* 2018-148³⁰.

Per quanto concerne la partecipazione all'attività procedimentale, il diritto francese – a seguito dell'orientamento giurisprudenziale³¹ menzionato nel precedente paragrafo – ha provveduto, con qualche anno d'anticipo rispetto al Parlamento italiano³², al riconoscimento *ex lege* di un onere partecipativo generalizzato a tutti i procedimenti destinati all'emanazione di un atto soggetto ad obbligo motivazionale³³.

Non potendo in questa sede fornire che alcune succinte informazioni al fine della delimitazione del regime partecipativo in cui opera il *débat public*, è da notarsi come il legislatore francese non abbia riconosciuto un diritto partecipativo a tutti coloro che sono destinatari dall'azione amministrativa – al pari di quanto disposto dalla legge 241/1990 –, bensì solo ai privati destinatari di un atto amministrativo sfavorevole e, pertanto, necessitante la motivazione.

²⁸ *Ordonnance* n. 2016-1060 del 3 agosto 2016.

²⁹ *Ordonnance* n. 2015-948 del 31 luglio 2015.

³⁰ *Loi* n. 2018-148 del 2 marzo 2018.

³¹ Più in generale, sull'evoluzione dei concetti di partecipazione e di semplificazione in Francia, si veda J. ZILLER, *Procedimento amministrativo in Francia: fra semplificazione e partecipazione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano*, Milano, 2000, pp. 78 ss. Circa il rapporto fra semplificazione e partecipazione in Italia è possibile richiamare il contributo di G. ARENA, *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2005, 7.

³² Con Decreto presidenziale del 28 novembre 1983, n. 83-1025: V. DE FALCO, *op. cit.*, p. 182, e S. BATTINI - B.G. MATTARELLA - A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, p. 113.

³³ In origine, gli atti sottoposti ad obbligo motivazione si desumevano dalla legge 11 luglio 1979, n. 79-587.

Siffatto parallelismo fra contraddittorio e motivazione è stato di recente confermato dal Governo³⁴ in sede di pubblicazione del *Code des relations entre le public et l'administration*³⁵, il cui art. L 122-1³⁶ prevede che per gli atti oggetto di obbligo motivazionale³⁷ – identificati sulla scorta del successivo art. L 211-2 – dev'essere garantita la possibilità degli interessati di depositare le proprie osservazioni o, su richiesta, di esporle in forma orale: tal obbligo è rafforzato dall'articolo successivo in materia di provvedimenti sanzionatori, il quale impone che in tali casi l'amministrazione procedente non possa adottare l'atto sinché l'interessato non è stato oggetto di specifica comunicazione e messo nella condizione di chiedere l'ostensione del *dossier* che lo riguarda.

A fronte della summenzionata partecipazione procedimentale, il diritto francese – in questo distinguendosi dall'ordinamento italiano – ha conosciuto da tempo risalente istituti di democrazia partecipativa³⁸,

³⁴ Si tratta, infatti, di un'ipotesi di delegazione legislativa: tramite la *loi d'habilitation* del 12 novembre 2013, n. 2013-1005, l'Esecutivo francese è stato incarico della stesura del nuovo codice sui rapporti con la pubblica amministrazione. Informazioni sulla legge abilitativa in merito al momento partecipativo sono rinvenibili in P. BON, *L'association du public aux décisions prises par l'administration*, in *Revue française de droit administratif*, 2016, 1, pp. 27 ss., nonché in B. DELAUNAY - P. IDOUX - S. SAUNIER, *Un an de droit de la procédure administrative*, in *Droit administratif*, 2014, 6, pp. 6 ss.

³⁵ Creato con *Ordonnance* n. 2015-1341 del 23 ottobre 2015. Sul processo formativo del *Code* si vedano D. LABETOULLE, *Le code des relations entre le public et l'administration. Avant-propos*, in *Revue française de droit administratif*, 2016, 1, pp. 1 ss., nonché, M. VIALATTES - C. BARROIS DE SARIGNY, *La fabrique d'un code*, *ivi*, pp. 4 ss. Più recentemente, B. DELAUNAY - P. IDOUX - S. SAUNIER, *Un an de droit de la procédure administrative*, in *Droit administratif*, 2018, 4, 2.

³⁶ Nello specifico l'art. L. 122-1 dispone che «*Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique*».

³⁷ Sul punto, l'analisi di B. BACHINI - P. TROUILLY, *Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration: de la clarté dans la continuité*, in *Revue française de droit administratif*, 2016, 1, pp. 23 ss.

³⁸ In merito, si richiama il contributo di C. BLATRIX, *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, in M. Revel - C. Blatrix - L. Blondiaux - J.-M. Fourniau

in quanto ritenuti indispensabili per la pianificazione e la realizzazione di infrastrutture incisive dell'interesse ambientale³⁹.

In tal senso, è possibile individuare differenti procedure idonee a raccogliere le osservazioni dei residenti sia nella fase di progettazione, sia in quella di autorizzazione, in merito all'edificazione di opere in grado di compromettere la tutela dell'ambiente: in particolare, esse sono il *débat public* e l'*enquête publique*.

Rinviando la trattazione del *débat* al paragrafo successivo, è opportuno in queste pagine evidenziare come il legislatore francese abbia concepito l'*enquête publique* alla stregua di un meccanismo di democrazia partecipativa successivo al dibattito pubblico, da attuarsi in una fase più avanzata della procedura di realizzazione dell'infrastruttura, mentre in sede di dibattito avviene la discussione delle linee generali del progetto⁴⁰.

- B.H. Dubreuil - R. Lefebvre (diretto da), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Parigi, 2007, pp. 43 ss.

³⁹ A titolo esemplificativo nel recente "Rapport n ° 3 - Moderniser la participation du public", redatto dal Prefetto Jean-Pierre Duport e indirizzato al Primo ministro, si legge che «La participation du public aux décisions qui affectent l'environnement est une exigence constitutionnelle et conventionnelle. Elle est aussi une condition d'acceptabilité, et donc de faisabilité, des projets» (p. 2) (il rapporto n. 3 del Prefetto Duport è parte integrante, congiuntamente ai dossier 2 e 3, del rapporto redatto dallo stesso Prefetto "Accélérer les projets de construction. Simplifier les procédures environnementales. Moderniser la participation du public" del 3 aprile 2015, disponibile all'indirizzo <https://www.gouvernement.fr/remise-du-rapport-du-prefet-duport-acceler-les-projets-de-construction-simplifier-les-procedures>). Ulteriori specificazioni sono disponibili nel rapporto "Démocratie environnementale: débattre et décider" redatto in seno alla *Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard* e rimesso al *Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie* del 3 giugno 2015 (disponibile all'indirizzo <http://www2.developpement-durable.gouv.fr/Democratie-environnementale.html>).

⁴⁰ L. CASINI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, cit., p. 142.

L'*enquête publique*⁴¹ o inchiesta pubblica⁴² si manifesta nel sistema amministrativo francese in una molteplicità di procedimenti sviluppatisi sin dal XIX secolo⁴³ che progressivamente hanno trovato il loro paradigma nell'inchiesta regolata in materia di programmazione avente rilevanza sull'ambiente. Siffatta inchiesta, già normata da una legge del 12 luglio 1983⁴⁴ e modificata più volte nel corso del tempo⁴⁵, è attualmente disciplinata dal *Code de l'environnement* negli articoli immediatamente successivi a quelli dedicati al dibattito pubblico.

Nello specifico l'inchiesta pubblica opera nella fase precedente all'autorizzazione, all'approvazione e all'adozione dei provvedimenti (progetti e piani) menzionati dall'art. L. 123-2 c. env. e, pertanto, in un momento di progettazione più avanzato rispetto a quello oggetto di dibattito pubblico. Tuttavia, ciò che qui interessa osservare è come la previsione normativa di disparate inchieste pubbliche abbia progressivamente indotto il legislatore francese⁴⁶ a predisporre uno strumento partecipativo che consentisse all'amministrazione procedente e al committente di sondare l'opinione pubblica –

⁴¹ Sull'istituto in parola si veda, in generale, M. FROMONT, *Fondements de la démocratie participative en droit français*, U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 47 ss. (pp. 52 ss. in particolare).

⁴² La traduzione letterale sconta un'imprecisione terminologica dal momento che il diritto amministrativo italiano conosce l'istituto dell'*inchiesta amministrativa*, non quale forma di consultazione popolare, bensì alla stregua di un'attività di «verificazione con conseguente dichiarazione di scienza» propedeutica all'emanazione di un provvedimento amministrativo (così G. PIZZANELLI, *op. cit.*, p. 362). In senso analogo, N. SAITTA, *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. dir.*, Vol. XX, Milano, 1970, pp. 980 ss.

⁴³ L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 43 ss., ha riportato come censibili ottantacinque differenti procedure di inchiesta pubblica (p. 61 in particolare).

⁴⁴ Legge 12 luglio 1983, n. 83-630: J. MORAND-DEVILLER, *Trasparenza, partecipazione e semplificazione nel procedimento amministrativo francese*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano*, Milano, 2000, pp. 153 ss. (pp. 156-157 in particolare).

⁴⁵ Si veda la ricostruzione di L. CASINI, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, cit., p. 143.

⁴⁶ G. PIZZANELLI, *op. cit.*, p. 378.

relativamente alle infrastrutture d'interesse nazionale – in un momento nel quale fosse ancora possibile apportare significative modifiche all'elaborato progettuale⁴⁷ ed evitare successive contestazioni.

Non per nulla, il *débat public* è stato introdotto nell'ordinamento francese con «*loi environnement du 2 février 1995*», la citata *loi Barnier*, a seguito delle diffuse manifestazioni di protesta che riguardarono la realizzazione della linea ferroviaria *TGV méditerranée*⁴⁸ e la costruzione del *tunnel du Somport* nei Pirenei⁴⁹.

Come sarà chiarito nel prosieguo, il meccanismo è stato poi modificato da diversi interventi legislativi e si colloca oggi nel *Code de l'environnement* in coordinamento con l'inchiesta pubblica e altre pratiche partecipative di concertazione.

3. *Il débat public*

Il *débat public* è istituto di diritto amministrativo francese concepito quale strumento di democrazia partecipativa finalizzato al raccoglimento delle opinioni formulate dalle popolazioni residenti in

⁴⁷ È, infatti stato osservato che «*Le constat c'est que, pour les grandes opérations, l'enquête publique arrive trop tard, alors que le projet est "ficelé", et qu'elle ne peut déboucher que sur des aménagements mineurs, ce qui nourrit les tensions, les frustrations et les contestations*» (J.-C. HELIN, *La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovations*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1995,2, pp. 219 ss.). In senso analogo, anche la nota *La procédure de débat public*, in *Chroniques et opinions*, in *Droit de l'environnement*, 2008, p. 9.

⁴⁸ C. BLATRIX, *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, cit., p. 47.

⁴⁹ J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 157.

ordine alla costruzione di una grande infrastruttura⁵⁰ avente impatto sull'ambiente o sul territorio⁵¹.

Alla luce di quanto si è appurato nelle pagine che precedono, la genesi del dibattito pubblico si rinviene nella propensione del legislatore francese a riconoscere un'ampia partecipazione ai procedimenti urbanistici⁵² ed ambientali, benché alla previsione del medesimo abbiano contribuito sensibilmente anche spinte provenienti dall'ordinamento internazionale e da quello comunitario.

Attenta dottrina⁵³ ha recentemente evidenziato come la *loi Barnier* sia stata concepita – oltre che per fronteggiare le ricordate carenze dell'*enquête publique* – anche nell'ottica di adeguamento del diritto interno alla Direttiva 90/313/CE⁵⁴, inerente all'accesso in materia ambientale, e alla Direttiva 85/337/CEE⁵⁵, relativa alla disciplina della valutazione d'impatto ambientale.

Peraltro, entrambe le menzionate Direttive hanno fornito il sostrato normativo per la redazione della Convenzione di Aarhus⁵⁶ – atto internazionale, non a caso, ratificato dalla stessa Comunità

⁵⁰ S. CHARBONNEAU, *Les expériences françaises a des différentes échelles*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 277 ss.

⁵¹ G. RANDO, *Commento all'art. 22*, in G.F. Ferrari - G. Morbidelli (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Il D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, Piacenza, 2017, pp. 156 ss.

⁵² In proposito, alcune considerazioni sono formulate da J. MORAND-DEVILLER, *Le contentieux de l'urbanisme en droit comparé*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 5, pp. 222 ss.

⁵³ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 243.

⁵⁴ “Direttiva del Consiglio concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente”: in merito si richiama la ricostruzione di E. PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 1, pp. 23 ss.

⁵⁵ “Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati”, si vedano: E. PELOSI - A. VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 6, pp. 1001 ss., nonché A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, pp. 95 ss.

⁵⁶ Si veda capitolo II, § 3.2.

europea⁵⁷ – la quale, nell'ampliare i diritti partecipativi in materia ambientale, ha spinto l'ordinamento francese ad un processo di revisione della normativa interna, ivi compresa quella relativa al *débat public*.

Nello specifico, la ratifica della Convenzione di Aarhus ha avuto dei connotati del tutto peculiari in Francia, ove si è assistito alla costituzionalizzazione⁵⁸ del principio partecipativo⁵⁹ in questo settore per il tramite della menzione della *Charte de l'environnement*⁶⁰ nel Preambolo della Costituzione⁶¹.

La Carta dell'ambiente⁶² – amplificando nell'ordinamento interno le previsioni della Convenzione di Aarhus – getta le basi per una pronunciata partecipazione, garantendo una piena copertura costituzionale⁶³ agli strumenti di democrazia partecipativa. In particolare, l'art. 7⁶⁴ della *Charte de l'environnement* riconosce che

⁵⁷ Sul punto, B. LORZ, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 6, pp. 1047 ss.

⁵⁸ Sul processo di costituzionalizzazione della Carta dell'ambiente si richiama A. CAPITANI, *La Charte de l'environnement. Un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2005, 63, pp. 493 ss.

⁵⁹ J. MORAND-DEVILLER, *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 12, pp. 4179 ss.

⁶⁰ J. MORAND-DEVILLER, *La Charte de l'environnement et le débat idéologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2005, numéro spécial, pp. 97 ss.

⁶¹ Nel quale si sancisce che «Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004» (il testo, in lingua italiana, è disponibile nel sito istituzionale del *Conseil constitutionnel*: www.conseil-constitutionnel.fr).

⁶² Si vedano anche, M. FROMONT, *op. cit.*, pp. 55 ss., e P. LE LOUARN, *Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'État*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1995, 1, pp. 27 ss.

⁶³ Similmente nella nota *Le démocratie à l'épreuve du débat public Cigéo. Mise en scène d'un débat et d'un choix politique*, in *Droit administratif*, 2014, 224, pp. 217 ss., si afferma che la Carta dell'ambiente «consacre en tant que principe à valeur constitutionnelle le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions publique avant une incidence sur l'environnement».

⁶⁴ Il quale, peraltro, assume, nella giurisprudenza del *Conseil d'État*, il valore di parametro valutativo delle procedure partecipative, anche di dibattito pubblico: sul punto, *Conseil d'État*, 23 aprile 2009, n. 306342, con richiamo giurisprudenziale *Effets de la convention d'Aarhus et de la charte de l'environnement*, in *Droit administratif*, 2009, 6. Si richiama

«*Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*»⁶⁵; articolo invero da leggersi in combinato disposto con il successivo articolo 8, il quale impone un'educazione e una formazione all'ambiente quali presupposti imprescindibili per l'esercizio dei diritti riconosciuti dalla *Charte*.

Infatti, come si è potuto evidenziare nell'esame teorico della democrazie partecipativa e deliberativa⁶⁶, esse richiedono un'inclusione informata e consapevole, al fine di evitare che il meccanismo si traduca in un vuoto esercizio di sovranità, facilmente indirizzabile verso una soluzione piuttosto che un'altra.

Sulla scorta degli atti di diritto internazionale, comunitario e costituzionale che sono stati richiamati si è innestata l'esperienza del *débat public*, la quale – principiata⁶⁷ con la legge *Barnier* – è stata nel tempo progressivamente rinsaldata per il tramite di differenti novelle legislative sino a giungere all'attuale regolamentazione prevista dagli artt. L 120-1 ss. c. env.

A titolo di completezza, la disciplina originariamente prevista ha subito una prima alterazione sulla scorta della legge relativa alla c.d.

anche A. BOYER, *Le droit constitutionnel de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Relazione tenuta al Convegno "Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e *démocratie de proximité*" svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2014 nell'ambito della VI Settimana di studi sulle Autonomie locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018.

⁶⁵ L'intera Carta è consultabile nel sito istituzionale del *Conseil constitutionnel* (www.conseil-constitutionnel.fr).

⁶⁶ Si rinvia al capitolo II.

⁶⁷ Si richiama, *ex multis*, la ricostruzione della normativa compiuta da C. BLATRIX, *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, cit., pp. 50 ss.

*démocratie de proximité*⁶⁸, che ha qualificato alla stregua di un'autorità amministrativa indipendente⁶⁹ la *Commission nationale du débat public* (CNDP)⁷⁰, incaricata di curare e assicurare lo svolgimento del dibattito pubblico.

In anni più recenti, il dibattito pubblico è stato interessato da novelle succedutesi nell'arco di bienni o trienni. In tal senso, si registrano dapprima la c.d. *loi Grenelle II*⁷¹, che ha nuovamente ritoccato composizione e compiti della CNDP, e, in seguito, la legge 2012-1460⁷², la quale ha riformato le disposizioni del *Code de l'environnement*. Invero, quest'ultimo, relativamente agli articoli che occupano questo studio, è il risultato di altre tre successive modifiche, operate con le menzionate⁷³ *Ordonnance* 2015-948, *Ordonnance* 2016-1060⁷⁴ e *Loi* 2018-148.

Addivenendo all'esame della normativa vigente del Codice dell'ambiente, è opportuno notare che il Capitolo dedicato alla partecipazione del pubblico è preceduto dall'art. L 120-1 volto a

⁶⁸ Legge 27 febbraio 2002, n. 2002-276, rubricata come “*relative à la démocratie de proximité*”. Sul punto si vedano C. SEVERINO, *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, Relazione al Convegno “Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e *démocratie de proximité*” svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2014 nell'ambito della VI Settimana di studi sulle Autonomie locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018; P. LE LOUARN, *Démocratie de proximité et protection de l'environnement: la participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2002, 4, pp. 589 ss.; A. POMADE, *Le paradoxe de la participation associative dans le débat public*, in *Droit de l'Environnement*, 2007, 1.

⁶⁹ S. RUI, *Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à la CNDP*, in M. Revel - C. Blatrix - L. Blondiaux - J.-M. Fourniau - B.H. Dubreuil - R. Lefebvre (diretto da), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Parigi, 2007, pp. 101 ss.

⁷⁰ Vedi oltre in questo paragrafo.

⁷¹ Legge 12 luglio 2010, n. 2010-788, “*portant engagement national pour l'environnement*”.

⁷² Legge 27 dicembre 2012, n. 2012-1460, “*relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*”.

⁷³ *Supra* § 2.

⁷⁴ Sul processo di riforma, fortemente voluto dalla Presidenza francese guidata da François Hollande, si richiama la ricostruzione di V. MOLASCHI, *op. cit.*, p. 245.

precisare i “principi e le disposizioni generali” dalla partecipazione all’elaborazione di decisioni pubbliche «*ayant une incidence sur l’environnement*».

Dalla summenzionata disposizione si desumono con immediatezza gli obiettivi della democrazia partecipativa, con la conseguenza che essi, nell’ordinamento francese, vengono positivizzati con il rango di norma primaria. In particolare, il comma I precisa che la messa in opera della partecipazione persegue lo scopo di migliorare la qualità della decisione pubblica e di integrarne la “legittimità democratica”; di assicurare la preservazione dell’ambiente per le generazioni future; di sensibilizzare ed educare il pubblico alla protezione dell’ambiente; di migliorare e di diversificare l’informazione ambientale.

Con analogia chiarezza, l’art. L 120-1 c. env. enuncia i diritti partecipativi riconosciuti dalla legge, dando attuazione al menzionato art. 7 *Charte de l’environnement*⁷⁵ e con precisione: «*1° D’accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective; 2° De demander la mise en œuvre d’une procédure de participation dans les conditions prévues au chapitre Ier; 3° De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions; 4° D’être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d’autorisation ou d’approbation*».

La disposizione riportata riassume quanto si è descritto in ordine alla teoria della democrazia partecipativa nel capitolo precedente. Si riscontra, infatti, un crescendo di prerogative del pubblico che muove

⁷⁵ Sul quale anche L. BLONDIAUX, *Débat public: la genèse d’une institution singulière*, in M. Revel - C. Blatrix - L. Blondiaux - J.-M. Fourniau - B.H. Dubreuil - R. Lefebvre (diretto da), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Parigi, 2007, pp. 37 ss.

dal presupposto della messa a disposizione di idonee informazioni. Posizione soggettiva questa che è assicurata non da un generico diritto d'accesso, bensì da uno finalizzato a permettere una "partecipazione effettiva": ossia l'amministrazione e il committente non debbono occultare nessun dato idoneo alla completa comprensione della decisione.

Alla completezza dell'informazione, consegue il diritto d'iniziativa popolare all'avvio della procedura partecipativa, in modo tale che venga erosa l'unilateralità del procedimento, giacché la scelta di richiedere, per ciò che maggiormente ci interessa, un dibattito pubblico non è lasciata all'Autorità procedente. Seguono poi, e altro non potrebbe essere al fine di una "effettiva partecipazione", il riconoscimento di un termine ragionevole per la formulazione di proposte e osservazioni, nonché il diritto di essere compiutamente informati circa le modalità con le quali degli apporti partecipativi è stato tenuto conto nell'autorizzazione o nell'approvazione.

Esaurite le disposizioni di principio, il *Chapitre Ier*⁷⁶ – rubricato "*Participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement*" – si apre con una disposizione (art. L 121-1-A) dedicata alle pratiche partecipative sia del *débat public*, sia della *concertation préalable*, nella quale si specifica che gli istituti normati nel medesimo *Chapitre Ier* costituiscono una forma di partecipazione antecedente al deposito della domanda di autorizzazione di un progetto, ovvero nella fase di elaborazione di un piano o di un programma finché non sia avviata l'inchiesta pubblica. Come si è già anticipato, il dibattito pubblico francese opera nella fase

⁷⁶ Collocato nel *Code de l'environnement, Partie législative, Livre Ier, Titre II*.

di esame delle linee progettuali generali e prima che sia avviata l'inchiesta pubblica.

Nel paragrafo successivo sarà meglio esaminato il subprocedimento del *débat public*.

4. Il procedimento del *débat public*

Il *débat public* è un meccanismo di democrazia partecipativa precisamente regolato nella scansione procedimentale e nell'ambito oggettivo d'applicazione dal *Code de l'environnement*, al fine di rendere possibile l'espressione da parte delle popolazioni interessate di osservazioni o proposte in ordine alla realizzazione di grandi infrastrutture⁷⁷.

La legge impone⁷⁸ che siffatto dibattito debba realizzarsi in modo tale da abilitare i partecipanti a discutere dell'opportunità stessa del progetto, del programma o del piano, nonché dei loro obiettivi, delle loro principali caratteristiche, degli effetti socioeconomici e delle ricadute sull'ambiente: il dibattito, ove possibile, deve assicurare

⁷⁷ Il ruolo propositivo del dibattito pubblico appare profondamente radicato nell'assetto organizzativo dell'amministrazione francese. In tal senso, Dominique Maillard, Presidente del *Directoire de Réseau de Transport d'Électricité* (ossia il *Transmission System Operator* francese), a seguito di sei esperienze di dibattito pubblico sulla realizzazione di linee di trasporto dell'energia elettrica, ha affermato che «*le débat public, en complément des autres types de concertation prévus par la réglementation, participe à la démocratisation de notre société et constitue un véritable exercice d'intelligence collective*» (la dichiarazione è disponibile nel sito istituzionale della CNDP, www.debatpublic.fr).

⁷⁸ Letteralmente l'art. L 121-1, comma I, impone che «*La Commission nationale du débat public peut décider d'organiser un débat public ou une concertation préalable permettant de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce débat ou cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Ce débat ou cette concertation porte également sur les modalités d'information et de participation du public après sa clôture*».

l'espressione di opzioni alternative e financo la formulazione di opzioni di negazione totale dell'opera.

Benché l'oggetto potenziale del dibattito possa essere il più vario – sino a spingersi alla consultazione popolare circa l'impiego degli organismi geneticamente modificati –, esso usualmente concerne quelle opere pubbliche in grado di incidere negativamente sull'ambiente, qualunque ne sia la tipologia: strade, autostrade, ferrovie, porti, aeroporti, parchi eolici⁷⁹, centrali nucleari⁸⁰.

Non si tratta, tuttavia, di un'indiscriminata sottomissione alle procedure di democrazia partecipativa, poiché ciò significherebbe un eccessivo rallentamento nel perseguimento dell'interesse pubblico: non a caso, la legge (art. L 121-8 c. env.) delinea diversi criteri di deferimento di un progetto o di un piano alla CNDP al fine dell'attivazione di un dibattito: criteri che possono suddividersi in una regola generale, in una opzione facoltativa e in assegnamenti *ex lege*.

In primo luogo, per disposizione generale di cui all'art. L 121-8, comma I, c. env. è previsto che la CNDP sia incaricata di tutti i progetti di pianificazione e delle infrastrutture, «*qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel*», rispondono (o eventualmente eccedano) i criteri identificativi fissati con decreto dal *Conseil d'État*. La regola generale evita dunque che siano le amministrazioni procedenti, i committenti o la Commissione nazionale a identificare gli elaborati progettuali da sottoporre a dibattito, affidandone l'individuazione ad un organo terzo quale il Consiglio di Stato francese.

⁷⁹ A. POMADE, *NIMBY et NEIMBY: regard d'un juriste sur deux syndromes atypiques*, cit., p. 11 ss.

⁸⁰ Si veda in merito, M.-B. LAHORGUE, *Risques natures, majeurs et technologiques. De limites aux débats publics: l'Epr de Flamanville*, in *Droit de l'environnement*, 2007, pp. 191 ss.

Al di fuori delle summenzionate ipotesi – vale a dirsi per quei progetti che, pur avendo le caratteristiche tecniche fissate ai sensi del comma I, non dispongono dei requisiti prescelti dal *Conseil d'État* – è previsto (art. L 121-8, comma II, c. env.) che spetti al *maître d'ouvrage* (il committente) rendere pubbliche le specifiche dell'opera e decidere se adire la CNDP o ovvero avviare una più limitata procedura di *concertation préalable*.

Anche in questo frangente, si tratta di una mera opzione non vincolante, giacché il secondo periodo del medesimo comma II attribuisce, con riferimento ai progetti in parola, un potere d'iniziativa a diverse categorie e gruppi rappresentativi della collettività, riconoscendo che essi possano autonomamente istare la CNDP per l'avvio del dibattito. Con precisione essi sono: diecimila cittadini dell'Unione europea residenti in Francia (si noti qui come la legge francese svincoli i diritti partecipativi dal requisito della cittadinanza nazionale⁸¹); dieci parlamentari; un consiglio regionale, dipartimentale o comunale, ovvero un ente pubblico di cooperazione intercomunale avente competenze in materia⁸²; un'associazione ambientale di rilievo nazionale (ai sensi dell'art. L 141-1).

Infine, la legge può immediatamente attribuire alla CNDP la presa in carico ai fini del dibattito in relazione a taluni progetti o programmi, quali quelli previsti dall'art. L 121-8, comma IV⁸³, c. env. con

⁸¹ Su questo tema si veda capitolo II, § 3.

⁸² Precisamente: «un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace».

⁸³ Comma IV, art. 121-8 c. env., che sancisce: «La Commission nationale du débat public est également saisie des plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-4».

riferimento ai piani necessitanti una valutazione ambientale⁸⁴ complessa ai sensi dell'art. L 122-4 c. env.⁸⁵.

Una volta adita con le suddette modalità, spetta alla CNDP definire la necessità e, in caso positivo, le modalità di partecipazione del pubblico in conformità all'art. L 121-9 c. env. La Commissione nazionale assume la propria decisione circa la necessità del dibattito sulla scorta di un apprezzamento del progetto (o del piano o del programma) alla luce delle sue caratteristiche tecniche e, in particolare, dall'esame delle ricadute territoriali, socioeconomiche e ambientali.

Allorché la *Commission nationale* reputi necessario il dibattito, essa provvede alla sua organizzazione e ne affida la gestione concreta ad una "commissione particolare" appositamente istituita nelle quattro settimane successive (c.d. *commission particulière du débat public* - CPDP). Nel caso contrario, la CNDP può comunque pronunciarsi a favore di una procedura di *concertation préalable*. In siffatta ipotesi, grava sulla CNDP la definizione delle modalità di svolgimento e la nomina di un garante, mentre l'organizzazione della *concertation* può essere conferita al committente o all'amministrazione pubblica responsabile dell'opera.

La CNDP assume una decisione con atto motivato nel termine di due mesi, potendo anche escludere tanto il dibattito pubblico, quanto la *concertation*. Qualora la CNDP non ottemperi, la sua inerzia è

⁸⁴ Siffatti piani sono enumerati dall'art. R 121-1-1 c. env. e attengono, tra gli altri, alla programmazione pluriennale della rete pubblica di trasporto dell'energia; alla pianificazione nazionale sulla prevenzione in materia di gestione dei rifiuti; al programma nazionale delle foreste e dei boschi; allo schema nazionale dei trasporti.

⁸⁵ Il cui comma I precisa che per valutazione ambientale deve intendersi: «*“Evaluation environnementale”*: un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision».

qualificata dalla legge alla stregua del diniego ad organizzare la procedura partecipativa.

Sia la decisione sull'avvio del dibattito, sia il dibattito medesimo richiedono un'esaustiva e trasparente comunicazione delle specifiche del progetto o del piano: siffatta esigenza è soddisfatta⁸⁶ dalla predisposizione di un *dossier* (c.d. DMO⁸⁷) – che i *maîtres d'ouvrage* devono stilare ed inviare alla CNDP entro 6 mesi⁸⁸ – esplicativo delle caratteristiche tecniche, degli obiettivi, delle soluzioni alternative e delle ricadute sociali, economiche ed ambientali. Ad ogni modo, la *Commission nationale* può chiedere al committente o all'autorità pubblica responsabile le integrazioni necessarie alla completezza del *dossier*.

L'avvio del dibattito pubblico è sempre assoggettato alla valutazione positiva del *dossier* da parte della CNDP, poiché esso è destinato alla sottoposizione al dibattito pubblico. Similmente sono rese pubbliche le osservazioni formulate dagli interessati (c.d. *Cahiers d'acteurs*⁸⁹).

⁸⁶ Ai sensi dell'art. 121-8, comma I, c. env.: «[...] *le ou les maîtres d'ouvrage adressent à la commission un dossier qui décrit les objectifs et les principales caractéristiques du projet entendu au sens de l'article L. 122-1, ainsi que des équipements qui sont créés ou aménagés en vue de sa desserte. Il présente également ses enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet [...]*».

⁸⁷ Acronimo di *Dossier du maître d'ouvrage*.

⁸⁸ Come precisato nel glossario pubblicato nel sito istituzionale della CNDP (www.debatpublic.fr): «*Il explique ainsi en général l'historique du projet (en revenant éventuellement sur les projets précédents), le contexte territorial et social dans lequel il s'insère, des éléments d'appréciation sur son opportunité, les enjeux socio-économiques de sa réalisation, ses objectifs, ses caractéristiques principales, son coût prévisionnel, ses éventuelles variantes et les impacts significatifs qu'il pourrait avoir sur l'environnement et sur l'ensemble du territoire concerné. Il comporte des cartographies et des documents permettant de visualiser l'insertion du projet dans son environnement*».

⁸⁹ Come emerge dal glossario pubblicato sul sito istituzionale della CNDP (www.debatpublic.fr), i *Cahiers d'acteurs* sono contributi volontari e motivati che i partecipanti alla procedura di dibattito pubblico possono redigere ed inviare alla CPDP. Al fine di evitare la presentazione di *cahiers* privi di qualsivoglia utilità, la CPDP ammette solo quelli dei quali sia possibile identificare chiaramente un autore privo d'interessi personali in

Ai sensi dell'art. L 121-11 c. env., il dibattito pubblico si svolge seguendo un calendario appositamente predisposto dalla CNDP ed ha una durata ordinaria di quattro mesi per i progetti di opere e di sei mesi per i piani e programmi di cui all'art. L 121-8, comma IV, c. env., benché il termine sia prorogabile di ulteriori due mesi con decisione motivata della CNDP. Nell'arco di tempo indicato si svolgono i confronti, i dibattiti e le tavole rotonde sui temi oggetto della procedura, sulla cui trasparenza ed effettività vigilano la Commissione e un garante dalla stessa appositamente designato.

Nel termine di due mesi⁹⁰ dalla chiusura del dibattito il Presidente della *Commission nationale du débat public* è onerato della pubblicazione di un rendiconto e della compilazione di un bilancio circa le attività svoltesi in sede di dibattito, in modo tale da rendere edotto il pubblico degli orientamenti assunti in tale sede.

Nei successivi tre mesi⁹¹ il *maître d'ouvrage* ovvero l'amministrazione responsabile devono rendere pubbliche le proprie determinazioni sull'opera sulla scorta delle osservazioni formulate all'esito del dibattito pubblico, ossia procedere con il progetto o il piano iniziale, modificarli o rinunziarvi totalmente.

Conclusivamente è doveroso soffermarsi su altri due aspetti della procedura di *débat public* significativi in prospettiva dello studio della democrazia partecipativa in generale, nonché del dibattito pubblico italiano: essi attengono alla regolamentazione della CNDP e alla giustiziabilità dei relativi atti.

La *Commission nationale du débat public* è stata istituita dalla stessa legge *Barnier* quale struttura amministrativa incaricata

relazione alla procedura. Il "quaderno" può argomentare in ordine alla posizione dell'autore sull'opera e contenere osservazioni e proposte.

⁹⁰ Art. L 121-11 c. env.

⁹¹ Art. L 121-13 c. env.

dell'organizzazione e del corretto svolgimento del dibattito pubblico, mentre, in forza della legge *relative à la démocratie de proximité* del 2002, essa è divenuta a tutti gli effetti un'autorità amministrativa indipendente.

Siffatto *status* viene tuttora riconosciuto alla CNDP dall'art. L 121-1 c. env., il quale chiarisce che la Commissione nazionale è, prima d'ogni altra cosa, incaricata di vigilare sulla partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti d'interesse dello Stato, degli altri enti territoriali e dei privati, quali identificati dal menzionato decreto del *Conseil de État* ai sensi dell'art. L 121-8 c. env., nonché sulla partecipazione ai piani e programmi di cui al citato art. L. 121-8, comma IV, c. env.

In tale frangente, la CNDP deve assicurare una partecipazione in tutti gli stadi di elaborazione del progetto, piano o programma dalla fase di studio preliminare fino all'apertura dell'inchiesta pubblica. Il suddetto fine è perseguito assicurando una corretta informazione del pubblico e riconoscendo alla Commissione nazionale il potere di ottenere chiarimenti dal *maître d'ouvrage*, di commissionare studi tecnici e di emettere avvisi circa le metodologie da impiegare per rendere effettiva la partecipazione degli interessati.

Ovviamente, al pari di quanto si è scritto poche righe sopra, spetta alla CNDP la decisione circa l'avvio di un dibattito pubblico e la sua organizzazione per il tramite di una CPDP⁹².

L'aspetto di maggior interesse attiene tuttavia alla composizione della CNDP, elemento da cui dipende la terzietà e l'imparzialità della medesima e, pertanto, l'effettività della natura di autorità amministrativa indipendente.

⁹² Già Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 101 ss. (pp. 107 ss. in particolare).

A questo tema di particolare importanza il *Code de l'environnement* dedica l'art. L 121-3, il quale stabilisce il numero complessivo dei commissari in venticinque, con nomina quinquennale ovvero di durata pari al mandato relativo alla loro carica d'origine. La disposizione prevede poi un sistema di designazione tale da svicolare la CNDP dal potere esecutivo e di assicurare una composizione rappresentativa di tutti i poteri dello Stato, delle collettività territoriali e degli interessi di categoria⁹³.

Infine, in merito al secondo dei due aspetti menzionati, è doveroso spendere talune considerazioni in merito alla possibilità riconosciuta dall'ordinamento francese di adire la giurisdizione amministrativa a tutela degli atti adottati dalla CNDP.

La summenzionata tematica è strettamente correlata alla natura giuridica della *Commission nationale du débat public* quale autorità amministrativa indipendente, la cui terzietà sarebbe gravemente compromessa allorché fosse assicurato un sindacato giurisdizionale pregnante. Di converso, dal momento che il *Code de l'environnement* ammette il pubblico all'esercizio di veri e propri diritti partecipativi e ne attribuisce la garanzia alla CNDP, non sarebbe possibile non assicurare ai partecipanti una forma di tutela giurisdizionale nell'ipotesi in cui essi ritengano che i suddetti diritti siano stati violati.

Prima d'ogni altra cosa è opportuno sottolineare come il *Code*, a seguito della novella del 2016, preveda oggi una regola procedurale, volta ad introdurre un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione

⁹³ Nello specifico la *Commission* si compone, oltre al Presidente e a due vicepresidenti, da un senatore e da un deputato nominati dai Presidenti delle rispettive Camere; sei eletti negli enti locali; un membro del Consiglio di Stato, un membro della Corte di Cassazione, un membro della Corte dei Conti; un membro del corpo dei Tribunali amministrativi e delle Corti amministrative d'appello; due rappresentanti delle associazioni ambientali di cui all'art. L 141-1 c. env.; due rappresentanti dei consumatori; due personalità qualificate, di cui una abbia esercitato le funzioni di *commissaire enquêteur*; due rappresentanti delle associazioni sindacali.

avverso le decisioni della CNDP. L'art. L. 121-15 c. env.⁹⁴ impedisce l'invocazione di qualsiasi irregolarità del provvedimento con cui la CNDP ha rinunciato all'indizione di un *débat public* o di una *concertation préalable* quando il provvedimento medesimo è divenuto definitivo⁹⁵.

La giurisprudenza amministrativa francese⁹⁶ ammette i ricorsi a tenore della seguente distinzione: da un lato, si riconoscono degli atti "dovuti" da parte della CNDP; da un altro lato, si identificano degli atti discrezionali.

Per quanto concerne i primi, essi attengono alla decisione che la Commissione nazionale deve assumere una volta che sia stata adita per l'attivazione di una procedura partecipativa. In tal caso, la valutazione non assume carattere discrezionale dovendo la CNDP appurare se il progetto, il piano o il programma risponde ai requisiti fissati per legge (e per decreto del *Conseil d'État*) per l'attivazione di un dibattito pubblico o di una concertazione. Nella dottrina francese⁹⁷ si legge, infatti, che la decisione di aprire o meno un dibattito produce degli effetti giuridici ed è sindacabile innanzi al giudice amministrativo.

In merito ai secondi (le modalità di organizzazione e di svolgimento del dibattito), essi attengono ad una valutazione

⁹⁴ Il quale, nella versione vigente, recita che «*Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou une concertation préalable ou l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif*».

⁹⁵ Analoga regola vale, sempre ai sensi dell'art. L 121-15 c. env., per l'atto con cui il committente o l'ente pubblico responsabile assumono le proprie determinazioni a seguito del dibattito.

⁹⁶ Sul tema di recente V. MOLASCHI, *op. cit.*, p. 249.

⁹⁷ J. BETAÏLLE, *La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2010, 2, pp. 197 ss., ove si legge che «*les décisions d'ouverture ou de refus d'ouverture d'un débat public par la CNDP sont des actes faisant grief, c'est-à-dire des actes qui produisent des effets juridiques. Par conséquent, elles peuvent être contestées devant le juge administratif. En revanche, les modalités de l'organisation du débat ne peuvent pas être contestées devant le juge de l'excès de pouvoir*».

discrezionale della CNDP chiamata ad apprezzare le peculiarità del contesto in cui deve inserirsi il dibattito, con la conseguenza che il giudice amministrativo non può entrare nel merito di siffatta decisione.

5. *L'esperienza italiana: tra interventismo regionale e tardività statale*

L'ordinamento italiano, a differenza di quello francese, ha maturato la consapevolezza in merito all'utilità di una disciplina generale sulla partecipazione solo in anni relativamente recenti.

A fronte di un certo attivismo della dottrina⁹⁸, la suddetta incomprendione del legislatore statale si palesa, come si è potuto appurare, tanto nella lunga gestazione della legge generale sul procedimento amministrativo, quanto nella tardività con cui la fonte primaria ha regolato compiutamente un istituto di democrazia partecipativa, quale il dibattito pubblico.

Un più marcato attivismo si è potuto all'opposto registrare nella legislazione regionale⁹⁹ del nuovo millennio: talune Regioni, spesso influenzate dall'incalzante esperienza francese¹⁰⁰, si sono dimostrate attente¹⁰¹ all'inserimento di momenti partecipativi o deliberativi all'interno dei processi decisionali sia amministrativi, sia normativi.

⁹⁸ Si rinvia alla dottrina sulla partecipazione in senso lato che è stata ampiamente richiamata in tutto il capitolo II.

⁹⁹ V. PEPE, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, Napoli, 2015, pp. 122 ss.

¹⁰⁰ Sul punto, la trattazione di P.M. VIPIANA, *Democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: terminologia e inquadramento dogmatico e normativo*, relazione al Convegno "Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e démocratie de proximité", svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2014, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018.

¹⁰¹ E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in

Il suddetto interesse regionale ha subito un progressivo incremento, che ha visto aumentare il numero di Regioni provviste di una disciplina organica¹⁰² delle procedure di democrazia partecipativa. Fra le molte normative che possono essere ricordate – tra le quali la L. reg. Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 3¹⁰³, e la L. reg. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14¹⁰⁴ – è corretto prestare una particolare attenzione alla legge regionale toscana n. 46/2013¹⁰⁵, concernente “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, non solo per il fatto che essa attiene puntualmente al dibattito pubblico, bensì per un’articolata serie di considerazioni di cui sarà dato atto subito appresso.

Un primo aspetto che, ad avviso di chi scrive, di per sé giustifica appieno il sopraesposto indirizzo d’indagine discende dal “carattere

www.osservatoriosullefonti.it, 2008, 3, nella misura in cui l’autrice osserva che «Certamente quello che colloca la legge n. 69/2007 in una cornice più ampia meritevole di particolare attenzione è il comune impegno e ruolo delle Regioni nella promozione del principio della democrazia partecipativa. Si potrebbe dire che gli enti territoriali regionali investono normativamente nella definizione delle linee di tendenza da seguire nell’apertura dei procedimenti decisionali alla c.d. società civile» (p. 19).

¹⁰² Già G. SGUEO, *La partecipazione alle procedure regolatorie generali di competenza regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 9, pp. 941 ss., nell’analizzare la legge toscana sulla partecipazione (su cui si veda oltre in questo paragrafo e nel successivo) e quella della Regione Lombardia (L. reg. 25 maggio 2008, n. 15), ha rilevato che «In entrambi i casi, le procedure regolatorie hanno carattere generale».

¹⁰³ Relativa a “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. Si richiama, M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell’Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, 2, pp. 215 ss., ove l’autore ricorda che la legge regionale in parola sopraggiunge alla L. reg. 27 maggio 2008, n. 8, concernente modifiche al Testo unico regionale in materia di referendum e iniziativa popolare. Sui temi della partecipazione nella Regione Emilia-Romagna è possibile ricordare anche lo studio di M. CARLI, *Lo Statuto dell’Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006, 1, pp. 19 ss.

¹⁰⁴ Recante “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”: invero siffatta legge è abrogativa di tre precedenti leggi (L. reg. 21 marzo 1997, n. 7; 31 luglio 1997, n. 97; 18 novembre 2004, n. 16). Su questi aspetti si rinvia a G. SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quaderni regionali*, 2011, 2, pp. 559 ss.

¹⁰⁵ L. reg. toscana 2 agosto 2013, n. 46.

progressivo” che la dottrina¹⁰⁶ ha riconosciuto all’esperienza toscana. Essa, infatti, è il frutto di una precedente pratica di cui alla legge regionale 69/2007¹⁰⁷ di modo tale che la Regione Toscana¹⁰⁸, sia per il tramite di pratiche partecipative di consultazione sulla legge medesima¹⁰⁹, sia attraverso una valutazione dell’impatto della legge 2007, ha maturato un *background* conoscitivo – teorico, normativo e pratico – trasposto nella legge del 2013. Siffatto connotato assume ancora maggior valore se letto in prospettiva della normativa statale sui contratti pubblici, giacché il Parlamento e, in seguito, l’Esecutivo, hanno avuto un modello interno di sperimentazione cui parametrare la partecipazione *ex art.* 22 cod. contr. pubbl.

Una seconda considerazione si riferisce proprio alla capacità della legge toscana di essere stimolo per ulteriori regolamentazioni e, quindi di fungere da modello¹¹⁰: ciò è avvenuto ad esempio con la

¹⁰⁶ Ci si riferisce qui allo studio di M. CIANCAGLINI, *Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2014, 1, p. 14. La stessa dottrina (M. CIANCAGLINI, *Dall’incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in *www.federalismi.it*, 2010, 10, p. 1 ss.) ha sottolineato, sempre con riguardo agli argomenti qui in parola, la natura “bifasica” delle partiche partecipative: ad una prima fase di sperimentazione, deve conseguire una seconda fase di consolidamento normativo.

¹⁰⁷ L. reg. toscana, 27 dicembre 2007, n. 69, recante “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. In proposito, A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 89 ss. Dello stesso autore si richiama anche il contributo, *Le «buone ragioni» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in M. Morisi - C. Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, 2013, pp. 17 ss.

¹⁰⁸ Invero, la Regione Toscana si caratterizza per una lunga trazione partecipativa, anche non in ottica deliberativa, ma che, ad ogni buon conto, palesa un’accentuata propensione del legislatore regionale allo studio e alla regolazione dei fenomeni *lato sensu* partecipativi: si rinvia i contributi di G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale toscana che promuove la partecipazione all’elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 1, pp. 129 ss. (pp. 130-132 in particolare), e A.L. PECORIELLO - F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 115 ss.

¹⁰⁹ Si veda oltre in questo paragrafo.

¹¹⁰ È stato infatti osservato come la Regione Toscana sia stata la prima, nel 2007, a promulgare una disciplina compiuta della democrazia partecipativa, seguita poi da altre Regioni anche con differenti modalità: P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello*

pubblicazione della legge regionale Puglia 28/2017¹¹¹ rubricata “Legge sulla partecipazione” e recante la disciplina del dibattito pubblico regionale.

Addivenendo all’esame della legge toscana n. 46 del 2013 si deve dapprima ribadire come essa recepisca i principi, gli istituti e gran parte della disciplina di dettaglio della previgente legge regionale 69/2007, la quale per prima ha introdotto in Italia il meccanismo del dibattito pubblico sul modello del *débat public* francese.

Le due leggi – pur inserendosi a pieno titolo nel novero dei provvedimenti normativi ispirati all’ideale partecipativo di cui agli artt. 1, 2 e 3 Cost. – si pongono in diretta attuazione di molteplici disposizioni statutarie toscane tra cui si annovera l’art. 72¹¹² Statuto Regione Toscana¹¹³ teso a promuovere «la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l’amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali» (comma 1) e, pertanto, ad integrare il modello

regionale, comunicazione al Convegno internazionale “Sussidiarietà, autonomie territoriali, partecipazione tra esigenze dell’amministrazione e nuove forme di democrazia” (i cui atti sono in corso di pubblicazione) svoltosi ad Alessandria in data 11-12 maggio 2017, organizzato dall’Università del Piemonte orientale nell’ambito della IX Settimana di studi sulle autonomie locali “Principio di sussidiarietà, servizi pubblici, procedure di democrazia partecipativa e deliberativa” 8-12 maggio 2017, disponibile in www.osservatorioaic.it, 2018, 2.

¹¹¹ L. reg. Puglia 13 luglio 2017, n. 28.

¹¹² La disposizione è stata analizzata, fra gli altri, da V. DE SANTIS, *La spinta partecipativa negli statuti delle regioni italiane*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 219 ss. In generale, si veda R. BIFULCO, *Democrazia partecipativa e statuti regionali*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009, pp. 33 ss.

¹¹³ Si tratta dello Statuto regionale in vigore dall’11 febbraio 2005 (Approvato dal Consiglio regionale con prima deliberazione in data 6 maggio 2004 e con seconda deliberazione in data 19 luglio 2004), consultabile nel sito istituzionale della Regione Toscana (www.regione.toscana.it).

rappresentativo¹¹⁴ con quello partecipativo¹¹⁵ in differenti fasi dei processi decisionali pubblici¹¹⁶.

Nello specifico la legge regionale 46/2013 è il frutto di un lungo processo deliberativo¹¹⁷ e sperimentale, che trova origine nella consultazione pubblica sulle modalità di regolazione del dibattito pubblico e delle sovvenzioni alle forme partecipative in sede di stesura della legge 69/2007: la dottrina¹¹⁸ ha parlato in proposito di “meta-partecipazione” volendosi riferire all’innesto di un momento partecipativo nel procedimento formale di redazione della legge.

Ulteriore peculiarità nel processo genetico della legge regionale 46/2013 inerisce alla circostanza per cui l’intento del legislatore toscano del 2007 si è tradotto dapprima in una “legge a termine” o *sunset law* al fine di evitare la previsione a “tempo indeterminato” d’istituti partecipativi privi d’una sufficiente base sperimentale. La legge regionale 69/2007 recava, infatti, una disposizione di chiusura (art. 26) che ne fissava l’orizzonte di vigenza alla data del 31 dicembre 2012, poi prorogata¹¹⁹ al 31 marzo 2013¹²⁰.

¹¹⁴ Peraltro, il comma 3 dello stesso art. 72 Statuto della Regione Toscana riconosce ai partiti politici un ruolo essenziale nel fenomeno partecipativo («I partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione»); si ricorda il contributo di P. MAURIELLO, *Le pratiche di democrazia partecipativa nelle Regioni Lazio e Toscana*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009, pp. 215 ss.

¹¹⁵ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in www.osservatorioaic.it, 2013, p. 10.

¹¹⁶ M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in www.astrid-online.it, 2012.

¹¹⁷ Tra i molti si veda N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa en la legilsación italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 2014, 48, pp. 187 ss. (p. 198 in particolare).

¹¹⁸ Il riferimento è a R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the ‘Tuscany laboratory*, in *Journal of Public Deliberation*, 2013, 9, ove l’autore afferma che «*The Law itself was formulated through a (meta-) participatory process that, alongside the formal procedures typical of regional legislation, also involved deliberative public participation*» (p. 3).

¹¹⁹ Con L. reg. toscana 10 dicembre 2012, n. 72.

¹²⁰ V. MOLASCHI, *op. cit.*, p. 129.

All'approssimarsi del termine legale il Consiglio regionale ha avviato un processo di valutazione della disciplina della legge 69/2007, affidandone l'incarico alla Prima Commissione consiliare. La summenzionata procedura è culminata con risoluzione 168/2012¹²¹ del Consiglio regionale, nella quale si è preso atto della bontà della precedente disciplina, salvo proporre taluni accorgimenti migliorativi e nello specifico: il superamento del carattere monocratico dell'Autorità regionale di vigilanza¹²² e l'introduzione dell'obbligatorietà di taluni ipotesi di dibattito pubblico.

La legge 46/2013, come si è osservato, recupera in gran parte l'impostazione della legge previgente, apportandovi solo modifiche di carattere puntuale, benché significative per quanto concerne il dibattito pubblico: sopra ogni cosa, il legislatore regionale del 2013 si è posto l'obiettivo di perseguire un reale impiego del dibattito pubblico, giacché nella vigenza della normativa del 2007, a fronte di numerose richieste d'attivazione, non fu concretamente attivato alcun dibattito¹²³.

La legge in parola, ricalcando l'oggetto di quella del 2007¹²⁴, disciplina due differenti istituti, quello del dibattito pubblico, che sarà oggetto d'analisi in questo capitolo, e quello più generale del finanziamento di ulteriori forme di partecipazione poste all'attenzione

¹²¹ Risoluzione n. 168 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 19 dicembre 2012, avente oggetto "In merito agli orientamenti per la revisione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali)".

¹²² *Infra* in questo paragrafo. Si rinvia anche alla lettura del considerato n. 6 che si interessa di specificare proprio quest'invito della risoluzione consiliare.

¹²³ Non è un caso che il considerato n. 7 anteposto alla legge regionale 46/2013 rammenti che «La risoluzione consiliare in parola raccomanda anche il potenziamento del Dibattito Pubblico, con particolare riferimento alla rimodulazione delle fasi del relativo procedimento al fine di superare i margini assai ristretti stabiliti dalla precedente disciplina e responsabili, in parte, della sostanziale disapplicazione di tale istituto».

¹²⁴ N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa en la legislación italiana*, cit., p. 199.

dell’Autorità regionale¹²⁵. I due menzionati istituti sono preceduti da un Capo I dedicato ai “Principi della legge e Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione”: esso si compone di sei articoli finalizzati a dettare le regole generali della democrazia partecipativa toscana, in parte – soprattutto quelli inerenti all’Autorità di garanzia – di spiccata ispirazione francese.

In ordine ai principi, è significativo osservare che la legge 46/2013 – seguendo una pratica tipica del legislatore dell’Unione europea, ma ignota a quello statale – descrive le ragioni che hanno indotto alla stesura della medesima.

In particolare, dalla lettura del considerato n. 1 si desumono gli obiettivi della legge nella misura in cui «La partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell’ordinamento toscano e configura un diritto dei cittadini, che lo Statuto regionale impone in tutte le fasi di definizione, di attuazione e di valutazione delle decisioni»: concordemente l’art. 1, comma 2, l. reg. 46/2016 riconosce un diritto dei cittadini alla partecipazione attiva nelle procedure di definizione di tutte le politiche pubbliche regionali o locali.

Dall’analisi delle due disposizioni richiamate la dottrina¹²⁶ ha inteso come assodato che le forme partecipative ammesse dalla suddetta legge, ove non espressamente riconnesse a procedimenti amministrativi, siano invocabili anche nei confronti dell’attività normativa di ambito regionale.

Riconosciuto il diritto partecipativo, il comma 2 del medesimo articolo 1 enuncia gli specifici obiettivi perseguiti dalla legge; tra questi

¹²⁵ M. CIANCAGLINI, *Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013*, cit., p. 3.

¹²⁶ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit., p. 2

assumono valore paradigmatico l'espressa previsione del rafforzamento del modello democratico mediante l'integrazione delle istituzioni rappresentative con quelle partecipative; il favorimento della coesione sociale e l'inclusione dei soggetti deboli; la promozione dei meccanismi partecipativi quali ordinari strumenti dell'azione amministrativa.

La legge regionale, al pari della previgente¹²⁷, si premura d'identificare i titolari del diritto partecipativo. Nel perseguire un obiettivo di massima inclusione, la legge accantona il requisito formale della cittadinanza per addivenire a una concezione di partecipazione in senso ampio. Mentre il primo comma, lettera a), dell'art. 2 equipara, come "titolari del diritto di partecipazione", ai cittadini residenti «gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi», la lettera b) supera anche il requisito della residenza ammettendo all'esercizio del menzionato diritto anche «le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo»: si tratta in quest'ultimo caso di un diritto condizionato, giacché è previsto che «il responsabile del dibattito di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo» siffatti soggetti.

I successivi articoli del Capo I e, in particolare, l'art. 3 regolano la "Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione"¹²⁸, organo amministrativo del tutto ispirato alla

¹²⁷ M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008, 3, pp. 13 ss.

¹²⁸ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit., p. 4.

Commission nationale du débat public e istituito al fine di svolgere analoghe funzioni¹²⁹.

Essa – diversamente dall'omologa descritta nella legge del 2007 – è sì organo indipendente, ma la cui terzietà è assicurata dalla composizione collegiale¹³⁰: i membri sono tre, la cui nomina quinquennale spetta al Consiglio regionale, di modo che sia esclusa un'influenza da parte del potere esecutivo.

Ai tre membri dell'Autorità – scelti fra personalità di comprovata esperienza nelle metodologie partecipative – può essere integrato il Garante regionale dalla comunicazione¹³¹, allorché l'Autorità sia chiamata a pronunciarsi su pratiche partecipative inerenti a questioni di governo del territorio: egli ha diritto di partecipare alle relative sedute e di esprimere parere in ordine agli atti adottati dall'Autorità ai sensi, in particolar modo, dell'artt. 11¹³².

In ottica di diritto comparato, si nota come la composizione e la titolarità del potere d'individuazione dei membri dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione siano significativamente differenti rispetto a quelli previsti dal *Code de l'environnement* con riferimento alla *Commission nationale du débat public*.

Benché sia vero che la CNDP operi a livello statale, mentre l'Autorità per la garanzia solo a livello regionale, si registrano diversità sia qualitative, sia quantitative. In merito a quest'ultimo aspetto, la

¹²⁹ Già previsto dalla legge del 2007: G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali* (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69), cit., p. 143.

¹³⁰ Originariamente era organo monocratico: P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, cit., p. 10, e M. CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013*, cit., pp. 11 ss.

¹³¹ Regolato dall'art. 15 della L. reg. toscana 3 gennaio 2005, n. 1.

¹³² In ordine al contenuto dell'art. 11 si veda *infra* in questo paragrafo.

CNDP si compone di venticinque membri, mentre l'Autorità di soli tre. Tuttavia, ciò che appare più evidente è che le nomine dell'Autorità dipendano totalmente dalla volontà del potere legislativo, ossia dal Consiglio regionale, incaricato della designazione dei tre membri (art. 3, comma 2): di converso, la CNDP viene strutturata sulla base di un criterio composito, sulla scorta del quale ogni commissario o gruppo di commissari viene indicato dall'organo rappresentativo di un potere dello Stato o di un settore socioeconomico (a titolo esemplificativo, dal Presidente di uno rami parlamentari, ovvero dagli organi di governo della giustizia amministrativa e contabile).

In conclusione, con riguardo ai compiti dell'Autorità¹³³, l'art. 5, comma 1, reca un'elencazione riassuntiva delle successive disposizioni della L. reg. 46/2013 che regolano i procedimenti partecipativi. Prestando attenzione agli obiettivi che interessano il presente studio, è da evidenziarsi come le lett. a) e b) del menzionato comma sanciscano, rispettivamente, la titolarità del potere di attivazione d'ufficio del dibattito pubblico "obbligatorio" e del potere di valutazione di attivazione del dibattito pubblico "facoltativo"; le lett. g) e h) prevedono poi un obbligo di relazione annuale a favore del Consiglio regionale e un obbligo di pubblicità, anche telematica, inerente ai progetti esaminati e alle pratiche partecipative svolte.

Stupisce l'assenza di un richiamo, tra le disposizioni generali dedicate all'Autorità, al dovere di vigilanza e di assicurazione del corretto svolgimento delle procedure di dibattito pubblico di cui al successivo Capo III, mentre sussiste un richiamo (lett. d) alla elaborazione degli «orientamenti per la gestione dei processi

¹³³ Per un esame, sul punto, della disciplina previgente, si veda A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2007, 5, pp. 603 ss.

partecipativi di cui al capo III» (ossia delle esperienze partecipative diverse dal dibattito, ma sostenute dalla Regione).

Siffatto vuoto normativo è parzialmente compensato dall'art. 10, nel momento in cui assegna all'Autorità il coordinamento e la promozione del dibattito: attività che, pur nell'assenza di una previsione espressa, ma per coerenza con la sistematica dell'istituto, si presume debbano essere svolte assicurando la trasparenza, l'informazione e la piena inclusione¹³⁴. Similmente, l'art. 11 precisa che l'atto motivato d'indizione del dibattito deve «assicurare la massima informazione alla popolazione interessata, promuovere la partecipazione e garantire l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza, anche di genere, nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito».

Delineate, nei suddetti termini, la legge regionale toscana sulla democrazia partecipativa e le sue disposizioni di principio, è possibile dirigere l'analisi sul Capo II della legge in parola dedicato precipuamente al dibattito pubblico regionale.

6. Il dibattito pubblico nella legge regionale toscana sulla partecipazione

Il Capo II della legge regionale toscana 46 del 2013 si compone degli articoli dal 7 al 12, integralmente dedicati alla disciplina del dibattito pubblico in stretta coerenza con quanto previsto dalla previgente legge regionale 69/2007.

¹³⁴ Si veda già E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, cit., pp. 24 ss.

Invero, il Capo si apre con una disposizione dal carattere innovativo, la carenza della quale era stata considerata cruciale per la mancata attuazione del dibattito pubblico nel vigore della legge del 2007. Si tratta di una compiuta definizione dell'istituto, giacché proprio la vaghezza della legge previgente era stata considerata una delle principali cause che avevano impedito di dare attuazione alle pur numerose richieste di attivazione di dibattito presentate.

Attualmente, l'art. 7 risponde alla summenzionata necessità precisando che il "dibattito pubblico regionale" consiste in «un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica». Dal portato normativo si desume, pertanto, come questa pratica partecipativa sia un subprocedimento complesso incentrato sulla discussione dialogica e informata, tra popolazioni interessate e attori istituzionali, in ordine alla realizzazione di opere pubbliche d'interesse regionale idonee ad incidere su molteplici fattori del governo del territorio: sia il territorio in senso stretto, sia le componenti ambientali, paesaggistico-culturali e socioeconomiche.

L'art. 7 in parola risponde altresì ad un'altra esigenza che era stata propria della legge previgente, vale a dirsi quella della corretta individuazione del momento in cui il processo partecipativo deve concretizzarsi. Necessità questa che corrisponde alla duplice esigenza d'identificare un momento in cui le specifiche dell'opera siano sufficientemente delineate – in modo tale da assicurare una piena comprensione delle ricadute della medesima –, ma non tali da impedire la proposizione, all'esito del dibattito, di soluzioni alternative.

Proprio a tal fine, il comma 2 dell'art. 7 – a differenza di quanto previsto dal previgente art. 7 L. reg. 69/2007 – riconduce, per regola generale, il momento partecipativo alla progettazione preliminare di modo che «tutte le diverse opzioni [siano] ancora possibili»: tuttavia, l'articolo ammette l'esperimento del dibattito anche nelle fasi successive, purché esso sia contenuto entro l'avvio della progettazione definitiva.

Nel recepimento della succitata risoluzione del 2012¹³⁵, il legislatore regionale ha innovato l'ambito oggettivo d'applicazione, imponendo il dibattito pubblico con riferimento a talune infrastrutture. La legge regionale 46/2013 prevede infatti una dicotomia di fondo, distinguendo opere per le quali l'attivazione del dibattito è obbligatoria in forza della legge stessa e opere per la quali l'avvio è condizionato ad una valutazione dell'Autorità indipendente regionale.

Hanno indubbio carattere di obbligatorietà (art. 8, comma 1) le opere di “iniziativa pubblica” esigenti un investimento superiore ai cinquanta milioni di euro, così come le previsioni di localizzazione, recate dalla pianificazione regionale, ma in relazione ad opere nazionali¹³⁶ sempre di valore superiore ai cinquanta milioni di euro.

Siffatta seconda previsione, invero, non appare scevra di conseguenze, poiché prescrive, con il carattere dell'obbligatorietà, un momento partecipativo regionale in materia esorbitante dalla sfera di competenza locale: essa, infatti, concerne sì le pianificazioni regionali e le relative localizzazioni, ma in ordine a infrastrutture di interesse

¹³⁵ *Supra* § 5.

¹³⁶ L'art. 8, comma 5, precisa poi che il dibattito si debba svolgere sulle seguenti 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». In tali casi, però la legge regionale assicura il rispetto della legge statale, prevedendo che 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» (art. 8, comma 6).

nazionale, con il rischio che la legge regionale eroda le potestà riservate allo Stato.

Non a caso, su tematica affine è stata adita in via diretta la Corte costituzionale con ricorso proposto dal Governo avverso la menzionata legge regionale Puglia 28/2017¹³⁷.

L'Avvocatura dello Stato ha in quella sede impugnato la disciplina regionale nella parte in cui, all'art. 7, prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga su infrastrutture di carattere nazionale. L'Esecutivo eccepisce, in particolare, la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., relativo alla riserva statale in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali; dell'art. 117, comma 3, Cost., nella parte in cui assegna alla legge dello Stato la determinazione dei principi in "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; dell'art. 118 Cost., dal momento che il dibattito pubblico regionale interferisce con l'attività amministrativa statale in analoghe attività di consultazione popolare.

Nelle more del giudizio è possibile osservare come le stesse controversie possano insorgere in relazione alla legge regionale toscana: è, tuttavia, da osservarsi, che la legge toscana esclude un contrasto con la normativa statale, poiché il considerato 8, lett. e)¹³⁸, espressamente prevede che «per le opere pubbliche statali, sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, l'Autorità possa promuovere forme di Dibattito Pubblico, nei limiti compatibili con il rispetto delle procedure della legge statale»: il riportato periodo pare essere tale da

¹³⁷ Ricorso n. 74 del 13 settembre 2017, reperibile nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 112 del 28 settembre 2017.

¹³⁸ L'art. 8 ribadisce il principio, affermando che il dibattito pubblico sulle opere statali per le quali è richiesto un pronunciamento della Regione, avviene con tempi e modalità compatibili con quelli della legge statale.

mettere la normativa regionale al riparo da una palese violazione delle regole costituzionali.

Un altro profilo d'incostituzionalità si sarebbe potuto avere in relazione al nuovo codice dei contratti pubblici: quest'ultimo, dettato in materia inerente alla tutela della concorrenza, rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2 Cost.; di tale natura dovrebbe essere partecipativo anche l'art. 22 cod. contr. pubbl., con la conseguenza che sulle opere infrastrutturali d'interesse nazionale dal medesimo regolate non dovrebbe essere ammessa altra forma di dibattito pubblico che quello normato dalla legge dello Stato.

Ritornando all'esame del campo d'applicazione oggettivo del dibattito pubblico, la dottrina¹³⁹ che più si è interessata alla materia ritiene che l'obbligatorietà del dibattito regionale si estenda anche all'ipotesi dell'art. 8, comma 2, concernente le opere sempre di importo superiore ai cinquanta milioni di euro, ma d'iniziativa privata. Si desume la vincolatività dell'avvio sulla scorta del dato letterale: la disposizione prevede che l'Autorità per la garanzia «coinvolge il soggetto promotore affinché collabori alla realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie», senza lasciare spazio ad ipotesi alternative.

Il comma 3 dell'articolo in parola individua le ipotesi di facoltatività nell'avvio del dibattito regionale: esse attengono alle stesse categorie di opere di cui ai precedenti commi 1 e 2, ma diverso è l'importo economico, circoscritto agli investimenti superiori alla soglia di dieci milioni di euro e inferiori a cinquanta milioni.

In siffatte circostanze, l'attivazione del meccanismo partecipativo è rimessa alla valutazione dell'Autorità, la quale può disporlo d'ufficio,

¹³⁹ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit., p. 6.

ovvero su iniziativa di taluni soggetti indicati per legge (la Giunta regionale; il Consiglio regionale; gli enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere; i soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere; lo 0,1% dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati). Si garantisce, per tal via, la possibilità che anche per le infrastrutture presuntivamente di minor impatto sia possibile l'avvio di un confronto con il pubblico, anche su iniziativa del medesimo.

L'art. 8 prevede, infine, un novero di casi di divieto di avvio del dibattito, atteso il loro carattere eccezionale e urgente, ovvero la natura del tutto abituale: si tratta, rispettivamente, degli interventi richiesti dalla normativa in materia di protezione civile e di quelli necessari alla manutenzione ordinaria e straordinaria.

7. (Segue) Il procedimento del dibattito pubblico regionale

Si è potuto osservare che il dibattito pubblico toscano si configura alla stregua di un subprocedimento calato nella fase di progettazione preliminare delle infrastrutture pubbliche potenzialmente lesive di interessi territoriali regionali.

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, legge regionale 46/2013, nei casi di obbligatorietà del dibattito, i soggetti promotori dell'opera debbono inoltrare, anche per via telematica, all'Autorità una relazione sull'opera medesima: simile relazione deve pervenire all'organo indipendente prima che abbiano inizio le procedure di "verifica di assoggettabilità" e

di “valutazione di impatto ambientale”¹⁴⁰. Nei quindici giorni successivi al ricevimento l’Autorità può richiedere i chiarimenti reputati necessari, fissando termine per la risposta: entro i trenta giorni successivi al recepimento della relazione o dei chiarimenti l’Autorità indice il dibattito pubblico.

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

Come è si è già avuto modo di precisare, l’Autorità è incaricata del corretto svolgimento della procedura e deve operare affinché i promotori collaborino pienamente alle attività e vi contribuiscano economicamente: in questo secondo caso, il rifiuto del promotore a sostenere parte delle spese non può essere motivo d’impedimento all’avvio del dibattito.

La legge precisa che il coordinamento dell’Autorità si attua sulla scorta della documentazione acquisita, previa valutazione dell’idoneità della stessa a definire compiutamente le tematiche da sottoporre a dibattito.

L’indizione del dibattito richiede, in virtù dell’art. 11, un atto motivato dell’Autorità regionale con il quale siano descritte le modalità di svolgimento dello stesso nel rispetto dei parametri d’informazione e di massima trasparenza che sono stati sopra menzionati. Con lo stesso atto sono indicate le fasi del dibattito – che non può durare più di novanta giorni¹⁴¹, prorogabili una sola volta per ulteriori trenta giorni –

¹⁴⁰ Di cui agli articoli 48 e 52 della legge regionale toscana 12 febbraio 2010, n. 10, “Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA)”.

¹⁴¹ Il termine decorre dalla conclusione dell’istruzione tecnica del dibattito: fase questa che può, a sua volta, durare un massimo di novanta giorni.

e viene nominato il responsabile del dibattito¹⁴² a meno che l'Autorità non intenda svolgere in proprio i compiti del medesimo.

L'indizione comporta *ex lege* la sospensione dell'adozione e dell'attuazione degli atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico e ad essa sono assicurate incisive forme di pubblicità: l'indizione è comunicata alla Giunta e al Consiglio con conseguente pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali e sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, salve altre forme di pubblicità ritenute idonee dall'Autorità per la garanzia.

Il dibattito pubblico si conclude con un rapporto finale a firma del responsabile del dibattito, tale da indicare i contenuti, i risultati e le proposte insorte in sede di procedura partecipativa: il rapporto è soggetto alle stesse forme di pubblicità disciplinate per l'atto d'indizione.

Nei novanta giorni successivi, il responsabile della realizzazione dell'opera deve, con atto adeguatamente motivato, indicare una delle seguenti opzioni: «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».

Delle risoluzioni adottate dal responsabile del progetto l'Autorità può disporre delle forme di pubblicità ritenute più idonee. In ogni caso, deve darne comunicazione alla Giunta e al Consiglio, i quali provvedono alla pubblicazione sui relativi siti istituzionali e sul Bollettino ufficiale: comunicazione dev'essere fatta anche ai consigli elettivi interessati.

¹⁴² La cui selezione spetta all'Autorità sulla scorta di procedure ad evidenza pubblica idonee alla selezione dei curricula dotati di maggiori competenze metodologiche in materia partecipativa.

8. *La previsione del dibattito pubblico nella normativa statale nell'ambito della realizzazione delle opere pubbliche*

Esaurita la disamina dell'esperienza francese e di quella regionale toscana, è possibile esporre talune considerazioni introduttive in riferimento alla disciplina italiana statale del dibattito pubblico, di recente portata a compimento a seguito dell'emanazione della normativa attuativa di rango secondario.

In via preliminare occorre osservare come il ritardo con cui il legislatore italiano è giunto alla predisposizione di un siffatto modello non deve ascriversi a impedimenti giuridici che ostino alla formulazione di momenti partecipativi¹⁴³, giacché – e lo si è visto nel capitolo precedente – per un verso la Costituzione ammette esperienze di democrazia partecipativa (o deliberativa) che affianchino la democrazia rappresentativa e quella diretta, e, per un altro verso, anche la legislazione ordinaria non è scevra dagli istituti partecipativi e ne sono esempio la legge generale sul procedimento e svariate normative settoriali.

Pertanto, la menzionata tardività nell'optare per un modulo dialogico e preventivo del conflitto si riconduce ad una scelta di fondo del legislatore, compiuta con la “legge obiettivo”¹⁴⁴ ed improntata ad una forte unilateralità nella pianificazione e nella progettazione delle opere infrastrutturali: criterio questo in astratto pienamente legittimo, ma che, in quanto edificato su un approccio *top down* e sul modello *decidi-annuncia-difendi*¹⁴⁵ non si è dimostrato idoneo a contemperare

¹⁴³ M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *Diritti comparati*, Working Paper, 2017, 7, pp. 14 ss.

¹⁴⁴ Legge 443/2001, cit.

¹⁴⁵ Si veda anche l'analisi di M. IMMORDINO, *Commento all'art. 22*, in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Vol. I, Torino, 2017, pp. 195 ss.

la sempre più accentuata conflittualità delle comunità locali avverso le opere pubbliche¹⁴⁶.

L'inserimento del dibattito pubblico nel codice dei contratti si presenta, ancorché si potesse in precedenza desumere un intento del legislatore in tal senso¹⁴⁷, quale una novità assoluta, tanto che il Consiglio di Stato, chiamato a rendere parere sul progetto del nuovo codice dei contratti pubblici¹⁴⁸ ha affermato che l'istituto in parola costituisce uno «strumento di democrazia partecipativa» e che esso è un meccanismo «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».

Il dibattito pubblico si qualifica, in conseguenza, come promotore della partecipazione e s'innesta su un'esperienza internazionale e interna assai frastagliata. Mentre il sistema del *débat public*, preso a modello dal codice dei contratti, gode di un'articolata regolamentazione legislativa, ma non pare sempre essere risolutivo del conflitto¹⁴⁹, in Italia, nell'inerzia del legislatore statale, le Regioni sono sinora

¹⁴⁶ M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazione in cammino* (22 maggio 2013), p. 5, ove si osserva che anche la politica delle “compensazioni” – intese non come strumento per integrare la realizzazione dell’opera avendo riguardo alla previsione di utilità che soddisfino bisogni propri della comunità locale, bensì quale strumento per “comprare” l’assenso locale – si stata distorta e non abbia raggiunto l’auspicato obiettivo di evitare l’opposizione.

¹⁴⁷ Come riporta, M. VITTORI, *op. cit.*, pp. 17 ss., negli anni immediatamente precedenti si sono susseguite differenti proposte legislative tese all’inserimento del dibattito nel panorama normativo italiano: tra cui la sollecitazione del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito in seno al c.d. “Comitato dei Saggi”, del 12 aprile 2013, oppure la proposta di legge “Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche” c.d. “proposta di legge Realacci” (dal nome del proponente, On. Ermete Realacci) del 14 maggio 2013.

¹⁴⁸ Cons. Stato, parere 1° aprile 2016, n. 855, p. 48.

¹⁴⁹ Osservazioni critiche sulle reali capacità del *débat public* sono state formulate da F. KARRER - A SCOGNAMIGLIO, *Débat public all’italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, in *www.apertacontrada.it*, 7 aprile 2016. Per un approccio critico al concetto di prossimità, si richiama anche il contributo di D. INNERARITY, *Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa*, in *Iride*, 2015, 75, pp. 289 ss. Precedentemente, L. MONNOYER-SMITH, *Instituer le débat public: un apprentissage à la française*, in *Hermès*, 2007, 1, pp. 19 ss.

avanzate in ordine sparso, approvando regole differenti o non ritenendo necessaria alcuna disciplina della materia.

Anche le concrete esperienze di dibattito, pur attivate in talune occasioni, hanno risentito delle suddette asimmetrie. Non potendocisi in queste pagine dilungare sulle singole esperienze, basti osservare che se a Genova¹⁵⁰ si è avuta un'ambiziosa prova di democrazia partecipativa senza che alcuna fonte primaria ne regolasse il funzionamento, in Toscana per tutta la vigenza della legge del 2007 non si è data concretezza a nessuna esperienza e solo con gli accorgimenti della successiva legge regionale del 2013 si sono avviate talune esperienze.

A tutto ciò si aggiunga che il nuovo istituto del codice dei contratti pubblici si dovrà confrontare con un contesto relazionale pubblico-privato divenuto, nell'assenza di strumenti partecipativi ulteriori rispetto a quelli regolati dalla legge 241/1990¹⁵¹, progressivamente sempre più deteriorato, in un quadro ove le popolazioni interessate alla realizzazione di un'infrastruttura vivono con aperto scetticismo¹⁵² le scelte compiute dal decisore pubblico alla luce di molteplici aspetti¹⁵³: tra essi si annoverano le perplessità circa le ripercussioni ambientali¹⁵⁴

¹⁵⁰ Un attento resoconto di questo dibattito pubblico è stato steso da G. POMATTO, *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova*, in *Working papers del Dipartimento di Studi politici dell'Università degli studi di Torino*, 2009, 12.

¹⁵¹ Si richiama l'analisi di L. CARBONARA, *La difficoltà di decidere*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 1, pp. 5 ss., ove l'autore nell'enumerare le plurime tipicità che rendono macchinoso il procedimento amministrativo per la realizzazione delle opere pubbliche (tra cui concorso delle potestà legislative statali e regionali, ruolo del giudice amministrativo, fenomeni corruttivi) indica anche il palese ritardo nell'attuare il principio partecipativo in questo settore basilare per l'economia nazionale.

¹⁵² G. RANDO, *Commento all'art. 22*, cit., p. 157.

¹⁵³ M. VITTORI, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁴ Il tema dello scetticismo e della forte conflittualità, correlato al timore per un depauperamento dell'ambiente, è problema complesso che si è cercato di descrivere nei due capitoli precedenti. In questa sede non è scorretto, in primo luogo, precisare come esso presenti molteplici sfaccettature e, in secondo luogo, come il medesimo non debba essere inteso esclusivamente come opposizione alla costruzione di opere "inquinanti": sovente, infatti, la resistenza delle comunità locali attiene alla realizzazione d'impianti di produzione

ingenerate dall'edificazione di un'opera irreversibile, le reali capacità di rilancio dell'economia locale, la sopportazione di costi a fronte di vantaggi non immediati o di non facile comprensione.

Se queste sono le esigenze e lo scenario che hanno indotto il legislatore italiano a muoversi nel senso della previsione del dibattito pubblico ancorché senza predisporre una legge generale in materia, alla luce di uno studio prettamente giuridico è da notarsi come questa via fosse tutt'altro che obbligata. Allorché lo Stato italiano si è trovato nella necessità di dare recepimento alle direttive europee in materia di appalti e concessioni, né le direttive medesime, né altra fonte interna, imponevano la predisposizione di meccanismi di democrazia partecipativa, benché una lettura in tal senso fosse esortata dal considerato n. 122¹⁵⁵ della Direttiva 2014/24/UE.

La menzionata disposizione¹⁵⁶ sollecita infatti a predisporre degli strumenti di garanzia ulteriori ai già previsti meccanismi di ricorso

di energia da fonti rinnovabili. In proposito, si veda M. MAGGIOLINI - G. POMATTO, *Fonti nuove, conflitti vecchi: l'approccio top-down non paga. Due impianti fotovoltaici a confronto*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, 2016, 3, pp. 399 ss.

¹⁵⁵ Si veda G. PIZZANELLI, *Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche*, intervento al Convegno AIPDA "Le misure di prevenzione della cattiva amministrazione: le garanzie procedurali", 19 febbraio 2016, disponibile in www.diritto-amministrativo.org, nonché, C.E. GALLO, *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, Relazione al Convegno "Sussidiarietà, autonomie territoriali, partecipazione tra esigenze dell'amministrazione e nuove forme di democrazia" svoltosi ad Alessandria nei giorni 11 e 12 maggio 2017 nell'ambito della IX Settimana di studi sulle Autonomie locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018.

¹⁵⁶ Il considerato 122, nella parte d'interesse, osserva che «i cittadini, i soggetti interessati, organizzati o meno, e altre persone o organismi che non hanno accesso alle procedure di ricorso di cui alla direttiva 89/665/CEE hanno comunque un interesse legittimo in qualità di contribuenti a un corretto svolgimento delle procedure di appalto. Dovrebbero pertanto avere la possibilità, con modalità diverse dal sistema di ricorso di cui alla direttiva 89/665/CEE e senza che ciò comporti necessariamente una loro azione dinanzi a corti e tribunali, di segnalare le eventuali violazioni della presente direttiva all'autorità o alla struttura competente. Al fine di non creare duplicazioni di autorità o strutture esistenti, gli Stati membri dovrebbero essere in grado di prevedere il ricorso ad autorità o strutture di controllo generali, organi di vigilanza settoriali, autorità di vigilanza comunali, autorità competenti in materia di concorrenza, al Mediatore o ad autorità nazionali competenti in materia di audit».

assicurati a coloro che abbiano interesse ad ottenere l'aggiudicazione e, in particolare, il considerato riconosce un interesse legittimo di ognuno, in quanto contribuente, al corretto svolgimento delle procedure di evidenza pubblica e alla possibilità di rendere note eventuali violazioni ad autorità non giurisdizionali.

Nell'assenza di un obbligo specifico, la scelta definitiva è stata operata dalla legge di delegazione 11/2016¹⁵⁷ il cui articolo 1, comma 1, lett. qqq), ha delegato, nel più ampio quadro di una pronunciata trasparenza delle procedure di programmazione e di aggiudicazione¹⁵⁸, l'Esecutivo alla «introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio», prevedendo altresì che i progetti e gli esiti della procedura partecipativa siano oggetto di pubblicazione *on line*, nonché che le osservazioni scaturenti all'esito del dibattito debbano essere oggetto di valutazione al momento della redazione del progetto definitivo.

L'oggetto della delega sul punto appare relativamente ampio e tale da lasciare un elevato spazio di manovra al Governo. Dalla richiamata lettera qqq) si desumono infatti solo taluni aspetti alquanto generici: in primo luogo, l'obbligatorietà di una forma di dibattito pubblico, senza

¹⁵⁷ Legge 28 gennaio 2016, n. 11, cit. Sull'esame della legge delega e del parere n. 855/2016 del Consiglio di Stato è possibile, in generale, richiamare, *ex multis*, il contributo di R. ROLLI - D. SAMMARRO, *Il parere del Consiglio di Stato sul nuovo codice dei contratti pubblici e la creazione di Adamo*, in www.judicium.it, 16 maggio 2016, p. 16 in particolare. Più in generale sulla delega, si veda anche C. CONTESSA, *Dalla legge delega al nuovo 'Codice': opportunità e profili di criticità*, contributo estratto dal volume a cura di C. Contessa - D. Crocco, *Il nuovo codice degli appalti commentato*, Roma, 2016 (il citato contributo è disponibile in www.giustamm.it)

¹⁵⁸ La precedente lettera ppp) del comma 1, impone «trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto».

definirne le modalità, aspetto questo che è stato oggetto di una assai criticata interpretazione fatta propria dal legislatore delegato¹⁵⁹; in secondo luogo, la previsione per sommi capi dell'ambito oggettivo d'applicazione con il vago riferimento ai “grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio”, anch'esso oggetto di una rielaborazione in sede di redazione del decreto legislativo e del conseguente regolamento al fine di una puntuale identificazione delle opere oggetto di consultazione pubblica; in terzo luogo, la previsione di obblighi informativi, mediante pubblicazione, sia preventivi sia successivi al dibattito; in quarto luogo ed infine, un criterio direttivo denotato di dettagliatezza poiché espressamente indicativo della progettazione definitiva quale fase procedimentale di recepimento degli esiti del dibattito.

Circa l'esaminata disposizione della delega è opportuno osservare come il Consiglio di Stato, nel menzionato parere n. 855 del 2016, reso a seguito dell'esame della bozza di decreto delegato, avesse rilevato¹⁶⁰ che l'intento della delega fosse quello di rendere obbligatorio il futuro dibattito pubblico per tutte le categorie di opere ivi menzionate, salva la possibilità di prevedere, in ordine ad altre tipologie di infrastrutture, forme facoltative di dibattito, ma negando la possibilità che il regolamento attuativo – nell'individuare le opere assoggettate a dibattito obbligatorio – avesse carattere costitutivo «dell'obbligo di dibattito». Invero, la Commissione speciale, pur nel delineare la suddetta interpretazione, aveva anche ammesso che il Governo potesse operare nel senso di definire tramite regolamento quali fossero i casi di

¹⁵⁹ *Infra* § 9.

¹⁶⁰ Cons. Stato, parere n. 855/2016, p. 70.

obbligatorietà, imponendo tuttavia la previsione di un termine stringente per l'adozione del summenzionato regolamento.

Vedremo nel paragrafo successivo con quali modalità di dettaglio il legislatore delegato abbia recepito la delega e le osservazioni del Consiglio di Stato, ma è sin da ora possibile affermare che il Governo abbia operato un adeguamento parziale in punto di obbligatorietà del dibattito tanto nei confronti della delega, quanto in merito al citato parere.

Come hanno potuto osservare alcune voci in dottrina¹⁶¹, il Governo si è limitato¹⁶² a prevedere un termine di un anno, decorrente dall'entrata in vigore del codice dei contratti, per l'adozione del regolamento sul dibattito pubblico e a sancire che il suddetto regolamento non dovesse essere emanato con decreto ministeriale, bensì con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (di seguito anche "D.P.C.M.").

Esprese le suddette considerazioni deve accogliersi con ottimismo la netta presa di posizione del Parlamento nell'ottica di rendere effettiva – e, in taluni casi, giuridicamente obbligatoria – la democrazia partecipativa, nel palese intento di perseguire quegli scopi che il Consiglio di Stato ha indentificato nella «maggiore accettazione sociale dell'opera», nella prevenzione del contenzioso e nell'accelerazione della realizzazione dell'infrastruttura¹⁶³.

¹⁶¹ D. ANSELMI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, 2016, 21, p. 6. Ove si osserva che, in sostanza, la disciplina legislativa non integra di molto la delega, demandando importanti aspetti soggettivi e oggettivi del subprocedimento del dibattito alla fonte secondaria.

¹⁶² V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *www.federalismi.it*, 2018, 5, p. 15, chiarisce infatti che il codice dei contratti pubblici si limita a dare delle indicazioni di massima, demandando, nello specifico, al D.P.C.M. l'individuazione delle opere, termini, modalità di svolgimento, determinazione dei soggetti pubblici e privati coinvolti.

¹⁶³ Cons. Stato, parere n. 855/2016, cit., p. 48.

9. La democrazia partecipativa nella sistematica del codice dei contratti pubblici: l'art. 22

Il recepimento dei criteri di delega menzionati nel paragrafo precedente è avvenuto mediante l'inserimento nel corpo del D.Lgs. 50/2016 dell'art. 22¹⁶⁴, rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico".

Nel rispetto della sua rubrica la disposizione sia individua obblighi di pubblicazione a carico delle stazioni appaltanti, sia reca la disciplina legislativa del dibattito pubblico statale. Quest'ultimo, in particolare, si presenta alla stregua di un subprocedimento a carattere partecipativo innestato nella più ampia fase della "progettazione" delle opere pubbliche: nello specifico, esso è un segmento

¹⁶⁴ Si riporta di seguito il testo integrale dell'art. 22 cod. contr. pubbl. vigente dopo la novella del 2017: «1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati. 3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2. 4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico».

endoprocedimentale che si svolge nel corso della redazione del progetto di fattibilità e che è destinato a confluire nella progettazione definitiva¹⁶⁵.

Ne consegue, come vedremo nel descrivere la procedura di dibattito pubblico alla luce del regolamento del 2018, che l'art. 22 cod. contr. pubbl. dev'essere strettamente coordinato con il successivo art. 23, rivolto per l'appunto alla regolazione dei "Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi", ivi compreso il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

L'art. 22 cod. contr. pubbl., che non trova corrispettivo nella normativa previgente¹⁶⁶, non è stato immune dal c.d. "correttivo" al codice dei contratti pubblici. Il decreto legislativo 56/2017¹⁶⁷ ha infatti novellato gran parte del codice entrato in vigore un anno prima, espungendo errori, ma apportando anche delle modifiche di carattere sostanziale¹⁶⁸.

Invero, dell'art. 22 il solo comma ad esser stato modificato nel 2017¹⁶⁹ è il secondo: esso in origine si limitava a demandare ad un

¹⁶⁵ Il "nuovo" codice dei contratti pubblici, al pari del previgente, persegue un "approccio classico" [sul punto, L. MURGOLO, *Pianificazione, programmazione, progettazione (artt. 21-27)*, in E. Follieri (a cura di), *Corso sul codice dei contratti pubblici (aggiornato con il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56)*, Napoli, 2017, pp. 243 ss.], distinguendo nella realizzazione dei lavori pubblici le tre fasi della pianificazione, della programmazione e della progettazione. A sua volta quest'ultima – sempre al pari del codice del 2016, ma con delle differenze terminologiche e sostanziali – si ripartisce nelle tre seguenti sub fasi: la progettazione di fattibilità (denominata progettazione preliminare nella previgente normativa); la progettazione definitiva e la progettazione esecutiva.

¹⁶⁶ G. RANDO, *op. cit.*, p. 157.

¹⁶⁷ D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

¹⁶⁸ Si veda anche G. DI GASPARE, *Il Dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno "Principio di sussidiarietà, servizi pubblici e procedure di democrazia partecipativa e deliberativa", svoltosi ad Alessandria il 12 maggio 2017, disponibile in *Amministrazione in cammino*, 30 settembre 2017.

¹⁶⁹ Considerazioni sul correttivo in relazione al dibattito pubblico sono espresse anche da V. MANZETTI, *op. cit.*, pp. 7 ss.

successivo D.P.C.M. la definizione dell'oggetto del dibattito pubblico e le caratteristiche del relativo procedimento.

Il decreto correttivo – nel seguire un indirizzo che era stato esposto nel parere del Consiglio di Stato antecedente all'adozione del codice – impone alla fonte secondaria anche l'individuazione delle modalità di monitoraggio sull'applicazione di dibattiti pubblici: a tal fine, l'atto avente forza di legge istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un'apposita commissione incaricata della raccolta e dalla pubblicazione delle informazioni inerenti ai dibattiti pubblici in svolgimento o già conclusi, nonché titolare del potere di redigere delle raccomandazioni sullo svolgimento dei dibattiti in virtù dell'esperienza pregressa. Il decreto legislativo precisa sia che l'istituzione della commissione non comporta aggravii per la spesa pubblica, sia che la partecipazione ai relativi lavori non determina il diritto ad un emolumento.

Passando all'esame della disciplina vigente, il primo comma dell'art. 22 cod. contr. pubbl. delinea simultaneamente degli obblighi di pubblicazione gravanti sulle stazioni appaltanti e l'ambito d'applicazione oggettivo del dibattito pubblico. Quest'ultimo, meglio chiarito al comma successivo, richiama l'ambigua terminologia impiegata dalla legge delega, risolvendosi nella menzione delle “grandi opere infrastrutturali” e di quelle di “architettura di rilevanza sociale”, le quali abbiano “impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio”.

Se il riferimento alle “grandi opere infrastrutturali” appare intuitivo volendosi ammettere una procedura di consultazione pubblica proprio in riferimento alle realizzazioni di più grande dimensione, che si presume abbiano anche un maggior impatto sulle comunità locali, restano da imputare alla delega le imprecisioni degli altri termini.

Innanzitutto, il legislatore avrebbe potuto menzionare anche gli impatti sul patrimonio culturale, attesa la vastità del medesimo; in seconda battuta, meglio avrebbe fatto a riferirsi alle opere di “edilizia” anziché a quelle di “architettura”, in coerenza anche con la terminologia impiegata nel D.P.R. 380/2001¹⁷⁰ e nella legislazione sull’edilizia; infine, la dizione legislativa di “rilevanza sociale”, lascia aperta ad una duplice interpretazione – perseguibile in sede di redazione del regolamento e delle sue eventuali modifiche –, potendosi con essa intendere le tradizionali opere pubbliche (autostrade, porti, ferrovie) che comunque hanno un impatto sulla società, ovvero le infrastrutture “sociali” in senso stretto, quali gli ospedali.

In merito agli obblighi pubblicitari, il comma 1 dell’art. 22, individua, come già evidenziato, tanto oneri di pubblicazione preventivi al dibattito, quanto successivi al medesimo. Per tal via, è prevista la pubblicazione dei progetti di fattibilità inerenti alle summenzionate opere, nonché gli esiti delle consultazioni pubbliche e i resoconti delle medesime: queste ultime due categorie sono rese pubbliche unitamente alla documentazione predisposta dalla pubblica amministrazione e concernenti gli stessi lavori.

L’obbligo di pubblicazione grava, in virtù della medesima disposizione, sulle stazioni appaltanti sia nei settori ordinari sia in quelli speciali¹⁷¹, atteso che la legge menziona le “amministrazioni aggiudicatrici” e gli “enti aggiudicatori”¹⁷²: essi sono onerati della pubblicazione della suddetta documentazione nel proprio profilo del committente, ossia nella sezione del sito istituzionale deputata allo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica.

¹⁷⁰ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante per l’appunto il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”.

¹⁷¹ M. IMMORDINO, *op. cit.*, pp. 193 ss.

¹⁷² D. ANSELMI, *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, cit.

La previsione legislativa da ultimo menzionata sembra prestare il fianco ad una significativa osservazione critica, giacché essa demanda la pubblicazione di materiale di imprescindibile importanza per il corretto svolgimento del dibattito alla stessa amministrazione procedente, la quale è parte “interessata” della procedura. Meglio sarebbe stato se la legge avesse previsto, con immediatezza, la pubblicazione sul sito di un organo terzo e, in via sussidiaria, su quello della stazione appaltante.

Mentre il comma 1 non interviene direttamente sulla disciplina del dibattito pubblico – ma ne scandisce ad ogni modo il momento iniziale, sicché l’obbligo di pubblicazione concerne il progetto di fattibilità¹⁷³, sul quale si articolerà la partecipazione –, il secondo comma delimita con maggior accuratezza la procedura partecipativa, ed è possibile precisare sin da ora che il legislatore delegato non ha esaurito autonomamente il compito di regolazione, rinviando «il 90% della disciplina»¹⁷⁴ ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro un anno dall’entrata in vigore del Codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti: regolamento effettivamente emanato con il menzionato D.P.C.M. n. 76/2018.

Il comma in parola demanda al D.P.C.M. la definizione dei più importanti aspetti della procedura di dibattito pubblico, tra cui la puntuale definizione dell’ambito di applicazione oggettivo, mediante l’individuazione delle opere di cui al primo comma, per le quali l’avvio

¹⁷³ V. MANZETTI, *op. cit.*, p. 8.

¹⁷⁴ A. BARONE, *Programmazione e progettazione nel codice dei contratti pubblici*, in *www.federalismi.it*, 2018, 1, p. 6.

del dibattito è obbligatorio¹⁷⁵. Il codice dei contratti rinvia al regolamento anche la precisazione delle modalità di svolgimento del subprocedimento di dibattito e dei termini di conclusione del medesimo, nonché, come si è anticipato nel paragrafo precedente, l'identificazione di modalità di monitoraggio ad opera dell'apposita commissione istituita dal codice stesso presso il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ma la cui normativa è stata sviluppata dal D.P.C.M.

Rinviando talune considerazioni al prosieguo, è opportuno descrivere subito i commi terzo e quarto, i quali si limitano ad affermazioni di puntualizzazione, ancorché esse contribuiscano a creare un modello di dibattito pubblico differente rispetto all'omologo francese.

Il comma 3, in particolare, nel precisare che le stazioni appaltanti devono applicare le regole procedurali scaturenti dal D.P.C.M., impone che siano esse stesse ad indire e a curare¹⁷⁶ «lo svolgimento della procedura», con la conseguenza che la pratica di democrazia partecipativa, per espressa previsione di legge, non viene gestita in proprio da un organo indipendente, come all'opposto avviene in Francia con la CNDP.

Infine, il comma 4 meglio definisce quanto imposto dalla stessa legge delega, prevedendo che l'esito del dibattito confluisca nella fase di programmazione successiva a quella di fattibilità, ossia nel progetto definitivo: la disposizione precisa che gli esiti del dibattito e le osservazioni pervenute sono oggetto di specifica discussione in sede di conferenza di servizi.

¹⁷⁵ G. RANDO, op. cit., p. 157.

¹⁷⁶ A. AVERARDI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici – L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, pp. 436 ss.

Dalla scarsa¹⁷⁷ disciplina legislativa è possibile trarre talune prime conclusioni, che lasciano trasparire una certa delusione.

Innanzitutto, non è da ritenersi lungimirante la scelta del legislatore delegato di rinviare una così cospicua parte della regolamentazione alla fonte secondaria, direttamente gestita dal potere esecutivo: meglio sarebbe stato, seguendo la consolidata esperienza francese¹⁷⁸, dedicare più estese disposizioni legislative alla procedura, in particolare nella fissazione dei termini procedimentali e nella definizione della Commissione.

In secondo luogo, si nota come nel recepire i criteri di delega il Governo abbia fatto propria quell'interpretazione della lett. qq) della legge 11/2016 volta a circoscrivere l'obbligatorietà del dibattito alle sole infrastrutture del comma 1 dell'art. 22 ritenute idonee alla luce delle soglie dimensionali definite con il D.P.C.M.: perseguendo questa scelta, il Governo ha recepito le osservazioni del Consiglio di Stato¹⁷⁹ imponendo un termine per l'adozione del decreto. L'art. 22 – lo si vedrà meglio nel prosieguo¹⁸⁰ – ha quindi legittimato la bipartizione fra dibattito pubblico obbligatorio e facoltativo, benché la legge delega sembrasse propendere per l'obbligatorietà per tutte le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale.

Infine, si nota il forte ruolo riconosciuto alla stazione appaltante nella gestione dell'intera procedura, ruolo solo in parte, come si vedrà, mediato dalla presenza di organi indipendenti.

¹⁷⁷ D. ANSELMINI, *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, in *Astrid Rassegna*, 2017, 14, p. 1.

¹⁷⁸ Invero, anche le Regioni Toscana e Puglia si sono orientate verso la predisposizione di testi normativi di rango primario particolarmente esaustivi, evitando richiami a fonti subordinate. Si vedano anche le considerazioni di F. KARRER - A. SCOGNAMIGLIO, *op. cit.*, pp. 2 ss.

¹⁷⁹ *Supra* § 8.

¹⁸⁰ Nel trattare della disciplina di cui al D.P.C.M. 76/2018: *infra* § 10 ss.

Similmente, la centralità dell'amministrazione procedente è rimarcata anche dalla previsione legislativa che vede le conclusioni e le osservazioni scaturenti da dibattito discusse in sede di conferenza di servizi¹⁸¹ unitamente al progetto definitivo: il che significa che il compito di esporre in conferenza le risultanze della procedura partecipata spetta alla stessa stazione appaltante¹⁸², la quale si potrebbe trovare nell'imbarazzante circostanza di dover descrivere posizioni contrastanti con la sua. Sul punto meglio avrebbe fatto il legislatore a prevedere che gli esiti del dibattito fossero portati in conferenza da un soggetto terzo, privo del diritto di voto.

10. *Il D.P.C.M. attuativo del dibattito pubblico*

In attuazione dell'art. 22 cod. contr. pubbl., come si è osservato, l'Esecutivo ha provveduto all'adozione di un apposito regolamento "recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico" con D.P.C.M. n. 76 del 2018¹⁸³, il quale è entrato in vigore il 24 agosto 2018.

L'articolato affronta gli aspetti soggettivi ed oggettivi concernenti lo svolgimento della procedura di dibattito pubblico, integrando sensibilmente l'esigua disciplina legislativa. Sullo schema di regolamento, peraltro, si è pronunciata in sede consultiva una Commissione speciale del Consiglio di Stato: il conseguente parere n.

¹⁸¹ Sul punto, G. DIGASPARE, *op. cit.*, p. 7, osserva anche come in sede di conferenza l'ambito della discussione potrebbe vertere esclusivamente sulla «fattibilità tecnico- amministrativa dell'opera».

¹⁸² A. BARONE, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸³ Sul regolamento in parola è recentemente apparso un contributo di U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, 3.

359 del 2018¹⁸⁴, pur non essendo supportato dalla forza tipica delle pronunce giurisdizionali, ha consentito di sondare l'opinione del massimo organo della giustizia amministrativa ancor prima che la regolamentazione entrasse in vigore.

Invero, la Commissione speciale ha espresso un giudizio di massima positivo in ordine alle modalità governative di attuazione dell'art. 22 cod. contr. pubbl., nel rilevare che il progetto di D.P.C.M. garantisce un adeguato compromesso tra le esigenze di speditezza del procedimento amministrativo e il momento partecipativo: il Consiglio di Stato osserva, sostanzialmente al pari del precedente parere del 2016¹⁸⁵, che la fissazione dell'avvio del dibattito in sede di progettazione di fattibilità assicura «al proponente di poter scegliere se realizzare l'opera e quali modifiche apportare al progetto originale, con la conseguenza non solo di ottimizzare il progetto ma anche di diminuire il possibile contenzioso».

Il parere, per il vero, evidenzia due criticità della futura regolamentazione. Per un verso, si consiglia di non eccedere con l'ammontare delle soglie economiche previste per l'individuazione delle opere sottoposte a dibattito, mentre, per un altro verso, si raccomanda di potenziare il ruolo di monitoraggio ascrivito alla Commissione di cui all'art. 22 cod. contr. pubbl.

Il regolamento emanato si compone di dieci articoli e di un allegato 1, parte integrante del decreto, recante una tabella dalla quale desumere le tipologie di opere e le relative soglie dimensionali. Precisamente, il D.P.C.M. si articola con la seguente cadenza: l'art. 1 è dedicato alla delimitazione dell'oggetto; l'art. 2 reca le definizioni, tra cui quella di dibattito pubblico; l'art. 3 espone l'ambito di applicazione;

¹⁸⁴ Cons. Stato, parere 12 febbraio 2018, n. 359.

¹⁸⁵ Cons. Stato, parere 855/2016, cit.

l'art. 4 è dedicato alla "Commissione nazionale del dibattito pubblico"; gli articoli da 5 a 9 riguardano lo svolgimento della procedura (con la precisazione che l'art. 6 è specificamente rivolto alla figura del "coordinatore del dibattito pubblico" e ai relativi compiti); l'art. 10 reca le disposizioni finali.

Assai importate è la definizione di dibattito pubblico¹⁸⁶, giacché si è avuto il modo d'espone come proprio l'assenza di una corretta definizione della procedura sia stata una delle principali ragioni che hanno determinato l'inoperatività della prima legge della Regione Toscana in materia¹⁸⁷.

In primo luogo, spiace osservare che una disposizione di tale rilievo sia recata da un regolamento e non direttamente dal codice dei contratti, benché sia da osservarsi con favore che il Presidente del Consiglio in sede di redazione del regolamento non abbia ommesso questo passaggio.

In secondo luogo, evidenziata la scelta del legislatore di "delegificare" anche la definizione del dibattito – opzione di certo non imposta dalla delega –, si deve osservare come siffatta definizione sia piuttosto esigua se comparata a quella di cui all'art. 7 della L.R. toscana 46/2013¹⁸⁸.

Non a caso, l'art. 2 D.P.C.M. 76/2018 dispone che il dibattito pubblico debba identificarsi nel «processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1».

L'articolo riportato, pur risultando simile all'art. 7 L.R. toscana 46/2013, non evidenzia con fermezza l'effettività della partecipazione,

¹⁸⁶ U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, cit., p. 5.

¹⁸⁷ *Supra* § 6-7.

¹⁸⁸ *Supra* § 6.

dal momento che esso si riferisce all'opportunità dell'opera: più chiara è la legge toscana ove sancisce che il dibattito regionale deve attuarsi «quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili», rimarcando la legittimità della c.d. “ipotesi zero” (vale a dirsi della non fattibilità dell'infrastruttura).

Invero, la suddetta discrasia è superabile con un piccolo sforzo interpretativo, allorché si legga l'art. 2 citato in combinato disposto con il successivo articolo 7, comma 1, lett. d), D.P.C.M. 76/2018, ove si precisa che nel suo *dossier* conclusivo¹⁸⁹ la stazione appaltante deve «evidenziare la volontà o meno di realizzare l'intervento», sicché si desume che l'esito del dibattito ben possa consistere nella non realizzazione dell'infrastruttura.

Ad ogni buon conto, l'art. 2 D.P.C.M. 76/2018 correttamente chiarisce come la procedura partecipativa debba scandirsi in una fase preliminare a carattere informativo, seguita da un'effettiva partecipazione al confronto.

Nei paragrafi successivi si tenterà un'analisi degli aspetti soggettivi e oggettivi del dibattito.

10.1. *Ambito oggettivo di applicazione*

L'ambito oggettivo d'applicazione del dibattito pubblico statale si desume dalla lettura degli articoli 1 e 3 del D.P.C.M. 76/2018.

La prima delle disposizioni richiamate attiene alla definizione dell'oggetto del decreto: tanto è vero che la rubrica dell'articolo – che

¹⁸⁹ Si veda *infra* § 10.2.

nello schema¹⁹⁰ sottoposto a parere appariva come “finalità” – è stata modificata nella versione definitiva in “oggetto”, a seguito delle osservazioni del Consiglio di Stato¹⁹¹, tese a sottolineare come la disposizione non indicasse la finalità perseguita, ma piuttosto determinasse gli estremi di uno strumento procedimentale.

L’art. 1, nel riecheggiare la legge delega e il codice dei contratti pubblici, impone che i “progetti di fattibilità” e i “documenti di fattibilità delle alternative progettuali” delle opere individuate all’allegato 1 – vale a dirsi quelle che la legge definisce come “grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulle città e sull’assetto del territorio” – sono sottoposte a dibattito pubblico nei casi individuati dallo stesso decreto.

Nella disposizione sembrerebbe esservi un’imprecisione lessicale, dal momento che l’articolo menziona i “casi individuati dal presente decreto”, quando di fatto già il richiamo alla tabella allegata identifica sufficientemente le opere sottoposte a dibattito, salvo marginali ipotesi che comunque attengono alle stesse infrastrutture ma con riduzione dei valori soglia: ne consegue che un’espressione più corretta sarebbe stata “con le modalità previste dal presente decreto” ovvero “nei casi e con le modalità previsti dal presente decreto”.

Indipendentemente da questo rilievo di forma, l’art. 1 tanto appura definitivamente l’arco temporale su cui insiste il dibattito pubblico – quello della progettazione di fattibilità –, quanto indica le infrastrutture oggetto di dibattito, richiamando quelle della tabella dell’allegato 1, elevata al rango di fonte secondaria del diritto.

¹⁹⁰ Lo schema del decreto è liberamente consultabile sui siti istituzionali dei vari organi chiamati a rendere parere, tra cui il sito della Camera dei Deputati, ove è presente quale Atto del Governo 494 della XVII Legislatura (www.camera.it).

¹⁹¹ Cons. Stato, parere 359/2018, § 3, sub. art. 1.

Circa il momento temporale, l'art. 1 D.P.C.M. 76/2018, pienamente recependo la legge di delegazione e il codice dei contratti, dispone che la consultazione pubblica abbia ad oggetto la prima fase dell'*iter* di programmazione delle opere pubbliche e, pertanto, si concretizzi in un segmento procedimentale in cui l'intera infrastruttura può essere ancora messa in discussione, sino al punto di non prevederne la realizzazione¹⁹².

Tuttavia, al fine di evitare che il dibattito abbia luogo a progettazione di fattibilità terminata, con la conseguenza che la fase successiva sarebbe subito quella dell'adozione del progetto definitivo rendendo complesso il confronto sulle alternative, l'art. 1 del regolamento – nello specificare l'art. 22 cod. contr. pubbl. – coordina l'oggetto del dibattito con l'art. 23 cod. contr. pubbl., sede normativa della programmazione dei lavori pubblici.

L'art. 23¹⁹³ prevede, infatti che la progettazione di fattibilità possa essere scissa, in caso di dibattito, in due sub fasi, quella del c.d. “documento di fattibilità delle alternative progettuali” e del vero e proprio “progetto di fattibilità tecnica ed economica”. L'art. 1 D.P.C.M. 76/2018 richiama entrambi i documenti, ammettendo il dibattito sino

¹⁹² Si veda anche V. MANZETTI, *op. cit.*, pp. 9 ss.

¹⁹³ Il comma dell'art. 23, come risultate dal correttivo del 2017, nel punto d'interesse dispone che «Ai soli fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 nonché dei concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione. In tutti gli altri casi, il progetto di fattibilità è sempre redatto in un'unica fase di elaborazione. Nel caso di elaborazione in due fasi, nella prima fase il progettista, individua ed analizza le possibili soluzioni progettuali alternative, ove esistenti, sulla base dei principi di cui al comma 1, e redige il documento di fattibilità delle alternative progettuali secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3. Nella seconda fase di elaborazione, ovvero nell'unica fase, qualora non sia redatto in due fasi, il progettista incaricato sviluppa, nel rispetto dei contenuti del documento di indirizzo alla progettazione e secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali».

alla conclusione della progettazione di fattibilità, tuttavia è da ritenersi – anche sulla scorta di una interpretazione coordinata con l’art. 23 cod. contr. pubbl. – che sia preferibile l’esperimento del dibattito nei riguardi del documento di fattibilità.

Demandando l’esame delle specifiche “soglie dimensionali” previste per ogni categoria di infrastruttura alla lettura dell’allegato 1, è possibile ricordare che la tabella, nel dare attuazione all’art. 22 cod. contr. pubbl., individua dodici “tipologie di opere” e in particolare: autostrade e strade extraurbane principali¹⁹⁴; tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza; aeroporti; porti marittimi commerciali, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate¹⁹⁵; interventi per la difesa del mare e delle coste; piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi; interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell’intermodalità di cui alla legge 4 agosto 1990, n. 240¹⁹⁶; elettrodotti aerei; impianti destinati a trattenerne, regolare o accumulare le acque in modo durevole; opere che prevedano o possano prevedere trasferimento d’acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici¹⁹⁷; infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico; impianti, insediamenti industriali e infrastrutture energetiche.

¹⁹⁴ Precisando che le strade extraurbane prese in considerazione sono a quattro o più corsie o che costituiscano adeguamento di strade extraurbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie.

¹⁹⁵ Ai porti sono equiparati: “Terminali marittimi, da intendersi quali moli, pontili, boe galleggianti, isole a mare per il carico e lo scarico dei prodotti collegati con la terraferma e l’esterno dei porti, che possono accogliere navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, comprese le attrezzature e le opere funzionalmente connesse”

¹⁹⁶ Legge 4 agosto 1990, n. 240, recante “Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell’intermodalità”. In ogni caso le opere menzionate devono disporre di uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione”.

¹⁹⁷ Bacini istituiti ai sensi della legge 18 maggio 1989, n. 183, “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”.

L'allegato concerne, dunque, una vasta tipologia d'infrastrutture pubbliche, la cui "grandezza" viene assicurata dalle correlate soglie dimensionali: ad esempio non ogni elettrodotto aereo è oggetto di dibattito, bensì solo quelli il cui tracciato è di una lunghezza superiore a 40 km e con una tensione pari o superiore a 380 Kv; così come i tratti autostradali (o le grandi arterie extraurbane) devono superare i 15 Km e avere un valore dell'investimento, al netto dell'IVA, di almeno 500 milioni di euro, mentre le linee ferroviarie debbono superare i 30 Km e raggiungere sempre i 500 milioni di euro d'investimento.

Deve osservarsi come il Governo nella stesura del testo definitivo del regolamento non abbia accolto le osservazioni del Consiglio di Stato, il quale invitava ad un abbassamento dei valori soglia al fine di evitare una scarsissima applicazione dell'istituto partecipativo. Purtroppo, le soglie dimensionali della tabella entrata in vigore non sono state ridotte rispetto a quelle allegate allo schema di decreto sottoposto a parere.

L'articolo 3, dal canto suo, definisce ai commi 1 e 2 le ipotesi di dibattito pubblico obbligatorio. Il comma 1 sancisce la regola generale per la quale tutte le opere individuate, per tipologia e soglia dimensionale, all'allegato 1 sono sottoposte al dibattito pubblico istituito dall'art. 22 cod. contr. pubbl. e, pertanto, alle regole puntualmente dettate dal D.P.C.M. 76/2018. Il comma 2 dello stesso articolo prevede una disposizione derogatoria, ammettendo che, per particolari esigenze di salvaguardia, possano essere sottoposte a dibattito pubblico, con la riduzione al cinquanta per cento della soglia dimensionale ordinariamente prevista, le opere anche solo parzialmente ricadenti nei comprensori del Patrimonio mondiale dell'Umanità UNESCO, nelle relative zone tampone, nei parchi nazionali e regionali e nelle aree marine protette.

Sul punto non è stata recepita la sollecitazione che la Commissione speciale del Consiglio di Stato aveva indirizzato al Governo al fine di equiparare ai siti Unesco gli altri beni culturali riconosciuti dalla legislazione italiana in applicazione dell'art. 9 Cost.: invero, non si comprende per quale ragione debba prevedersi, nel panorama del patrimonio culturale italiano, un regime preferenziale per i soli beni UNESCO¹⁹⁸.

Similmente, non è agevole comprendere se le opere soggette al dibattito siano solo quelle realizzate su iniziativa pubblica, come ha paventato parte della dottrina¹⁹⁹, o anche quelle d'iniziativa privata²⁰⁰. Certo la normativa statale ascrive un ruolo propulsore alla stazione appaltante, tuttavia gli artt. 1 e 3 sembrerebbero riferirsi ad ogni tipologia di infrastruttura che disponga dei parametri dimensionali e monetari previsti.

Il comma 3 dell'art. 3 – nel seguire la bipartizione tra dibattito obbligatorio e facoltativo fatta propria dal legislatore delegato, ma tipica tanto dell'ordinamento francese, quanto della legge regionale toscana – regola le evenienze in cui è possibile avviare il dibattito pubblico facoltativo²⁰¹. Il regolamento, sul punto, non estende qualitativamente il novero delle infrastrutture già sottoposte a dibattito obbligatorio, ma semplicemente ne abbassa le soglie dimensionali: per

¹⁹⁸ Si veda anche U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, cit., p. 6., ove si osserva che il regolamento non prevede che il dibattito pubblico si attui anche nei casi di ricostruzione di ampie porzioni di territorio a seguito di eventi calamitosi, tanto frequenti in Italia.

¹⁹⁹ D. ANSELMINI, *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, cit., p. 2.

²⁰⁰ Il regolamento, come la legge delega e il codice dei contratti, non richiama, infatti, i "soggetti aggiudicatori" (comprensivi di entità di diritto privato) di cui all'art. 3, comma 1, lett. f), cod. contr. pubbl.

²⁰¹ M. DELL'OMARINO, *op. cit.*, p. 17.

le opere di cui al medesimo allegato 1, ma di «importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima», la stazione appaltante è onerata ad avviare la procedura partecipativa a seguito della sollecitazione proveniente da alcune categorie di soggetti a tal fine legittimati dal regolamento stesso.

In particolare, il comma 3 enumera i seguenti legittimati a richiedere il dibattito: la Presidenza del Consiglio dei Ministri; i Ministeri direttamente interessati; il Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un Comune capoluogo di Provincia territorialmente interessati dall'intervento; uno o più Consigli comunali o di unioni di Comuni territorialmente interessati dall'intervento, qualora siano territorialmente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti, almeno 50.000 cittadini elettori nei territori interessati dall'infrastruttura; non meno di un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna.

In ogni caso, le stazioni appalti possono avviare il dibattito qualora lo ritengano opportuno²⁰².

Sul punto è da notarsi come la disciplina statale sia restrittiva rispetto a quella della Regione Toscana, ove il dibattito facoltativo, non solo è avviabile d'ufficio dal soggetto terzo (l'Autorità regionale preposta al dibattito pubblico), ma anche l'iniziativa popolare è svincolata dal requisito della titolarità dell'elettorato attivo: l'art. 8, comma 3, lett. e) della legge regionale toscana ascrive l'iniziativa sulla scorta della residenza nei territori interessati con un limite minimo fissato al sedicesimo anno d'età.

²⁰² C.E. GALLO, *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, cit.

Infine, viene fatto divieto (art. 3, comma 5) di procedere a dibattito pubblico in caso di realizzazione di opere a carattere manutentivo, di difesa nazionale e di sicurezza, d'urgenza e di protezione civile e su quelle sottoposte ad altre procedure preventive in virtù del diritto dell'Unione europea²⁰³.

10.2. *Gli attori del dibattito pubblico*

L'ambito soggettivo di applicazione del dibattito pubblico viene delineato dal D.P.C.M. 76/2018 con esclusivo riferimento alla componente istituzionale. In altri e più chiari termini, il regolamento chiarisce chi organizza e gestisce il dibattito, ma non precisa chi vi possa prendere parte.

Né il D.P.C.M. 76/2018, né l'art. 22 cod. contr. pubbl. riconoscono un esplicito diritto partecipativo, come di converso fa il l'art. 2 della L.R. Toscana 46/2013.

Un utile indizio, al fine di circoscrivere il novero di soggetti partecipanti, si desume dalla stessa legge delega, la quale parla, alla lettera qq), di «comunità locali dei territori interessati», lasciando intendere che la partecipazione deve comunque limitarsi al bacino locale.

Non è, all'opposto precisato, chi fra i molti soggetti che vivono e operano sul territorio debba partecipare. Non sembrano esservi dubbi

²⁰³ Nello specifico l'art. 3, comma 5, D.P.C.M. 76/2018, sancisce che «Non si effettua il dibattito pubblico: a) per le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66; b) per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti; c) per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea».

circa l'ammissibilità degli elettori residenti nei comuni interessati, dal momento che essi sono legittimati a richiedere l'avvio stesso del dibattito. Rimane, invece, non precisato, se – per usare la terminologia impiegata dalla L.R. toscana 46/2013 – possano avere un ruolo anche le persone che “lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo”, i quali sono pur sempre membri attivi della comunità territoriale.

Non essendovi sul punto un espresso divieto, la loro partecipazione non sembra porsi in contrasto con la delega e con il codice dei contratti, risultando però necessario che la stazione appaltante e il coordinatore del dibattito si adoperino, in sede di organizzazione della procedura partecipativa, affinché sia appurato il nesso con la comunità locale interessata dall'opera pubblica.

Procedendo, invece, all'analisi dei soggetti esplicitati dal regolamento, essi si ripartiscono in tre entità: la stazione appaltante, il coordinatore del dibattito pubblico, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico.

In prospettiva di un'analisi incentrata sul profilo redazionale della normativa, il D.P.C.M. appare non scorrevole, dal momento che la descrizione degli enti e degli organi coinvolti nel dibattito non è lineare e le disposizioni ad essi dedicate sono intercalate da altre aventi carattere spiccatamente procedurale: tutto ciò rende non intuitiva la comprensione né del ruolo giocato dai singoli soggetti, né della scansione procedimentale.

Circa la stazione appaltante (amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori), si è già avuto modo di precisare che essa cura l'indizione e lo svolgimento della procedura nel corso della progettazione di fattibilità.

L'art. 7 D.P.C.M. 76/2018 precisa che essa – alla quale vengono addossati i costi della procedura – è incaricata della stesura del “*dossier* di progetto dell’opera”, documento centrale del confronto in sede di dibattito: in esso, l’amministrazione deve indicare, in modo chiaro e comprensibile, sia l’opportunità dell’intervento, sia le soluzioni progettuali integrate dalle valutazioni circa gli impatti sociali, ambientali ed economici²⁰⁴.

Spetta poi alla stazione appaltante render note tutte le informazioni sull’intervento e sulle eventuali alternative alla luce della prima fase della progettazione di fattibilità (ossia del menzionato documento di fattibilità delle alternative progettuali), nonché partecipare attivamente ai lavori del dibattito e fornire il supporto necessario a soddisfare i quesiti insorti nel corso della procedura.

Infine, alla stazione appaltante, in qualità di soggetto proponente l’opera, compete “tirare le somme” della procedura e stilare, a seguito della relazione finale del coordinatore²⁰⁵, il “*dossier conclusivo*”²⁰⁶ ove esplicita «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». Questo documento è oggetto di pubblicazione²⁰⁷ di modo che vi sia massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni assunte dall’autorità procedente.

Il D.P.C.M. – nell’attribuire ad un soggetto parziale, quale la stazione appaltante, così importanti compiti di gestione organizzativa

²⁰⁴ Le quali valutazioni devono essere redatte nel rispetto delle “Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti” di cui all’art. 8 D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 228, “Attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche”.

²⁰⁵ Su cui oltre in questo paragrafo.

²⁰⁶ Il successivo articolo 9 D.P.C.M. 76/2018 contribuisce a chiarire, come si vedrà nel prosieguo la centralità del *dossier* conclusivo: nel menzionato articolo il regolamento precisa che il *dossier* in parola conclude la procedura e che dello stesso la stazione appaltante deve tener conto nelle fasi successive della programmazione.

²⁰⁷ Vedi *infra* § 10. 4.

della procedura – si è premurato di evitare che il dibattito pubblico fosse lasciato alla sola determinazione del soggetto proponente. A tal fine, il regolamento ha istituito, all'art. 6, un organo non previsto dalla legge e denominato “Coordinatore del dibattito pubblico”, il quale è soggetto imparziale incaricato di cooperare con la stazione appaltante al fine della buona riuscita del dibattito pubblico.

L'art. 6 impone alla stazione appaltante di avvalersi del coordinatore per la progettazione e l'organizzazione del dibattito. Benché il coordinatore debba operare «con responsabilità e autonomia professionale», il regolamento evita che la sua nomina rientri nelle potestà della stazione appaltante. A tal fine, l'incarico è affidato dal Ministero competente per materia a uno dei suoi dirigenti e, se la stazione è essa stessa un Ministero, la scelta spetta alla Presidenza del Consiglio tra i dirigenti di una pubblica amministrazione non interessata alla procedura. Qualora poi non siano in forza dirigenti muniti dei requisiti professionali richiesti, il regolamento si premura di stabilire che il coordinatore possa essere scelto dalla stazione appaltante attivando le procedure di evidenza pubblica disciplinate dal D.Lgs. 50/2016 in materia di affidamento di servizi.

Circa questi aspetti, preme osservare come la potestà di designare il coordinatore appare troppo legata al potere esecutivo se non addirittura alle scelte della stessa stazione appaltante. Siffatto indirizzo del regolamento non sembra adattarsi al ruolo del coordinatore, il quale è l'unico soggetto imparziale direttamente coinvolto nella gestione della procedura. Meglio avrebbero fatto il legislatore e poi il Governo ad assegnare il potere di nomina alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico.

Ad avviso dell'articolo 6 i dirigenti delle pubbliche amministrazioni o gli altri soggetti selezionati per ricoprire la funzione

di coordinatore debbono essere muniti di «comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica» (comma 4): non possono invece assumere siffatta veste i soggetti domiciliati o residenti nelle province o nelle città metropolitane interessate dall'infrastruttura (comma 5).

Disparati sono poi i compiti del coordinatore che ne fanno il soggetto che realmente garantisce la correttezza della procedura partecipativa, ruolo che nell'ordinamento francese più correttamente è assegnato alla Commissione nazionale e a quelle particolari nominate in ragione dei singoli dibattiti.

Il coordinatore, sulla scorta del comma 6 dell'art. 6, è incaricato della progettazione del dibattito pubblico, mediante l'elaborazione, entro un mese dalla sua nomina, del "documento di progetto del dibattito pubblico", nel quale esplica i principali tratti della procedura: «i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico».

Il coordinatore, come anticipato, assume su di sé il compito di perseguire uno svolgimento il più possibile partecipato del dibattito: per tal via, il regolamento ammette che egli possa chiedere integrazioni al *dossier* di progetto redatto dalla stazione appaltante e che si prodighi per una partecipazione effettiva ed informata, in particolare assicurandosi che nessuna posizione resti non rappresentata. Nell'interloquire con gli altri soggetti pubblici, può sollecitare l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore al rispetto dei tempi della procedura e può segnalare anomalie della medesima alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico.

Infine, il coordinatore redige la “relazione conclusiva”, sulla base della quale la stazione appaltante dovrà stilare il *dossier* conclusivo, ove essa prenderà posizione alla luce delle opinioni e delle osservazioni espresse in sede di dibattito.

Lo sdoppiamento degli atti conclusivi in una *relazione* a cura del coordinatore e in un *dossier* proprio della stazione appaltante persegue il lodevole fine di evitare che l'amministrazione interessata pubblichi solipsisticamente le risultanze della consultazione pubblica, le quali, se così fosse, rischierebbero di essere redatte nell'ottica del solo soggetto che sostiene la realizzazione dell'opera.

Di converso, la relazione – che ai sensi dell'art. 9, comma 3, D.P.C.M. 76/2018 dev'essere sempre allegata al *dossier* conclusivo – consente, in sede di progettazione definitiva, la ricostruzione del dibattito sulla base dei fatti riportati da un soggetto indipendente.

10.3. *La Commissione nazionale per il dibattito pubblico*

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico è stata regolata dal D.P.C.M. 76/2018 sulla base delle previsioni inserite nel corpo dell'art. 22 cod. contr. pubbl. ad opera del decreto correttivo del 2017. Probabilmente nel dare seguito al parere n. 855/2016 del Consiglio di Stato – il quale raccomandava all'Esecutivo, già in sede di redazione del codice dei contratti, una «attenta attività di monitoraggio» –, il correttivo ha previsto, al comma 2 dell'art. 22 cod. contr. pubbl., una Commissione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, incaricata del monitoraggio, della raccolta e della pubblicazione di informazioni sui dibattiti pubblici e sulla predisposizione di raccomandazioni.

Il regolamento del 2018 si è ispirato – più nel nome che nei poteri – all’omonima francese *Commission nationale du débat public*²⁰⁸ e ha tradotto la previsione legislativa nella “Commissione nazionale per il dibattito pubblico” di cui all’art. 4 D.P.C.M. 76/2018.

Sul punto, il parere del Consiglio di Stato n. 359/2018 non pare rilevare criticità. La Commissione speciale, senza perdersi in considerazioni circa le eventuali analogie con l’ordinamento francese, si limita – per quanto concerne le funzioni della Commissione – a sollecitare il massimo potenziamento delle attività di monitoraggio e a raccomandare un numero dispari di componenti nel caso in cui talune decisioni dovessero essere assunte a maggioranza.

Nessuna presa di posizione è espressa in ordine al depotenziamento delle funzioni della Commissione, assai marcate soprattutto se paragonate a quelle della *Commission nationale*. Per il vero, un siffatto orientamento pare essere conforme al ruolo svolto dal Consiglio di Stato quale organo chiamato a pronunciarsi sulla bozza di un articolato normativo. In effetti, proprio il richiamato depotenziamento viene giustificato sulla scorta del fatto che il Governo ha optato per una suddivisione di compiti tra la Commissione e il coordinatore, demandando a quest’ultimo il compito d’assicurare, in autonomia e con professionalità, il dibattito pubblico.

Tant’è vero che la Commissione speciale osserva come la figura e i compiti del coordinatore siano in linea con la normativa sul conflitto d’interessi oggi sancita dall’art. 6-*bis* L. 241/1990 nei riguardi del responsabile del procedimento: così rilevando, il parere del 2018 consigliava il Governo a reperire i coordinatori tra i pubblici dipendenti

²⁰⁸ *Supra* § 3.

sempre tenuti al rispetto dell'art. 97 Cost. e della legge sul procedimento; invito che il regolamento ha, sostanzialmente, recepito.

Se il quadro tratteggiato dal parere 359/2018 si mostra in linea di massima condivisibile – con la conseguente bontà delle limitazioni ascritte di cui è circondata la Commissione nazionale –, dalla lettura dello stesso sembra che la Commissione speciale si sia dimenticata che il coordinatore non è il responsabile del procedimento nel dibattito pubblico, giacché egli “collabora” in un *iter* procedimentale curato dalla stazione appaltante²⁰⁹: sarà quest'ultima, al massimo, ad essere tenuta, al pari di quanto avviene in qualsivoglia altro procedimento, al rispetto dell'art. 6-*bis* L. 241/1990.

Proprio quanto da ultimo riportato traccia il più demarcato confine con la regolamentazione francese: né la Commissione nazionale, né il coordinatore paiono in grado di emulare il ruolo giocato dalla *Commission nationale* nell'indire e nell'organizzare il dibattito. Ne deriva che, mentre il *Code de l'environnement* struttura il dibattito pubblico alla stregua di un procedimento curato da un'autorità indipendente e totalmente estranea agli interessi in gioco, il D.P.C.M. 76/2018 concepisce il dibattito pubblico statale come un subprocedimento avviato dalla stessa amministrazione procedente con il solo ausilio di organi terzi, ma strettamente collegati al potere esecutivo.

Passando all'esame della disciplina sostanziale, l'art. 4 D.P.C.M. 76/2018 demanda la concreta istituzione della Commissione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito anche “MIT”)

²⁰⁹ L'articolo 6 del regolamento prevedeva nella bozza esaminata dal Consiglio di Stato, come prevede nella versione definitiva, che l'amministrazione procedente si avvale della collaborazione del coordinatore nella progettazione e nella gestione della procedura.

ad un successivo decreto del medesimo Dicastero da adottarsi entro i quindici giorni successivi all'entrata in vigore del regolamento.

Il comma 1 dell'articolo da ultimo menzionato descrive le modalità di designazione dei componenti, i quali hanno incarico quinquennale, rinnovabile una sola volta.

Essi sono nel numero di quindici – è stata quindi recepita la raccomandazione circa il numero dispari espressa dal Consiglio di Stato – ripartiti con le seguenti modalità: due commissari, uno con funzioni di Presidente, sono designati dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti; tre componenti sono espressione del Presidente del Consiglio dei ministri; cinque rappresentati sono nominati, uno ciascuno, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute; cinque commissari sono espressione della Conferenza unificata, con la precisazione che due sono rappresentativi delle Regioni, uno dell'Unione delle Province d'Italia e due dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

L'incarico presso la Commissione nazionale non dà luogo ad alcuna forma di emolumento o d'indennità, mentre i lavori della Commissione possono essere facilitati avvalendosi dei Dipartimenti, della Struttura tecnica di missione e delle società *in house* del MIT, ovvero della presenza di tre esperti in pratiche partecipative eventualmente nominati dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, su proposta della Commissione nazionale (commi 2 e 4 dell'art. 4): essi partecipano ai lavori della Commissione senza diritto di voto.

L'esame dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 4 D.P.C.M. 76/2018 consolida le deduzioni che sono state espresse nelle pagine precedenti,

sicché è possibile affermare che la Commissione nazionale si distingue in modo netto dalla *Commission nationale*, configurandosi – nel rispetto dell’indirizzo tracciato dal decreto correttivo del 2017²¹⁰ – quale organo essenzialmente di monitoraggio: all’opposto, le funzioni di garanzia all’interno delle singole procedure di dibattito vengono ascritte alla figura del coordinatore, con le criticità sopra indicate.

In particolare, la Commissione nazionale non è definita autorità amministrativa indipendente²¹¹, è istituita presso un Ministero strettamente interessato alla realizzazione delle opere e le modalità di designazione dei componenti lasciano intendere una preponderanza del potere esecutivo, giacché le nomine *lato sensu* governative coprono i due terzi del totale.

Ne deriva che l’Esecutivo sembrerebbe essere in grado di esercitare una forte influenza sull’organo deputato al monitoraggio, mettendone in dubbio la terzietà. Il problema è parzialmente risolvibile ricordando che il regolamento prevede la figura del coordinatore del dibattito pubblico.

Tuttavia, chi scrive ritiene che meglio avrebbero fatto il legislatore delegante e poi quello delegato ad evitare una commistione tra organi deputati al monitoraggio e alla garanzia della partecipazione e potere esecutivo, anche al fine di escludere che il dibattito pubblico si trasformi in una pratica formale priva d’influenza sulla stazione appaltante: a maggior ragione che la stessa procedura di dibattito è curata dall’amministrazione procedente.

In tal senso, si sarebbe potuto, in primo luogo, trarre maggiore ispirazione dal modello francese, istituendo un organo realmente terzo nella forma dell’autorità indipendente, oppure istituendo la

²¹⁰ M. IMMORDINO, *op. cit.*, p. 203.

²¹¹ G. DI GASPARE, *op. cit.*, p. 6.

Commissione nazionale in seno alla già esistente Autorità nazionale anticorruzione, competente alla vigilanza sui contratti pubblici.

In secondo luogo, sarebbe stato opportuno ripartire le nomine fra i vari poteri dello Stato e i differenti livelli di governo, evitando il crearsi di una maggioranza governativa, anche in ragione del fatto che il regolamento non assicura la terzietà dei commissari. L'art. 4 D.P.C.M. 76/2018 descrive, infatti, i componenti della Commissione quali meri rappresentanti senza richiedere che essi soddisfino particolari requisiti di professionalità, mentre la nomina dei tre ulteriori esperti è puramente eventuale.

Circa le specifiche funzioni della Commissione nazionale, l'art. 4, comma 6, descrive funzioni di vigilanza a carattere non organizzativo.

In particolare, la Commissione monitora il corretto svolgimento della procedura, nonché l'effettiva partecipazione e controlla che siano fornite le opportune informazioni nel corso del dibattito: essa poi garantisce idonee forme di pubblicità, potendosi avvalere anche del sito istituzionale del MIT, «in ordine alle determinazioni adottate per il funzionamento della Commissione, alle modalità della procedura del dibattito pubblico, ai pareri resi, alla documentazione tecnica riguardante l'intervento oggetto del dibattito pubblico nonché ai risultati delle consultazioni in corso o concluse».

In aggiunta alle competenze finalizzate al monitoraggio, alla pubblicità e alla trasparenza, alla Commissione è ascritto il potere di formulare raccomandazioni in vista del corretto svolgimento della procedura. Infine, incombe sulla Commissione un dovere di relazione biennale a favore delle Camere indicativo delle attività di monitoraggio svolte, delle criticità rilevate e dei suggerimenti sul punto espressi.

10.4. *Il procedimento*

Circa il procedimento e lo svolgimento effettivo del dibattito il regolamento del 2018 fornisce indicazioni in un certo qual senso di carattere generale, nel probabile intento di non irrigidire²¹² eccessivamente la procedura partecipativa e consentire al coordinatore di meglio adattarla ad ogni singolo caso concreto.

Indipendentemente da quanto scritto, il D.P.C.M. fornisce indicazioni precise circa l'avvio della procedura, i termini temporali di durata e la conclusione.

Come si è avuto modo di scrivere, la titolarità della procedura compete alla Stazione appaltante, la quale, per gli aspetti più intimamente connessi alla consultazione, si avvale di un progetto di gestione del dibattito redatto dal coordinatore, individuato con le modalità già analizzate.

L'art. 5, comma 1, D.P.C.M. 76/2018 prevede che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve individuare, nel rispetto del proprio ordinamento, il soggetto titolare del potere di indire il dibattito, precisando nuovamente che la consultazione pubblica si svolge in relazione alla progettazione di fattibilità.

La durata del dibattito (comma 2) è fissata in quattro mesi decorrenti dalla pubblicazione del *dossier* di progetto, di cui si è avuto modo di trattare poche pagine sopra: il termine può essere prorogato, in caso di comprovata necessità, di due mesi da parte del titolare del potere d'indizione e su proposta del coordinatore.

L'art. 5 in parola grava la stazione appaltante dell'onere di provvedere a due comunicazioni.

²¹² V. MANZETTI, *op. cit.*, pp. 12-13.

La prima (comma 3) è propedeutica all'indizione del dibattito pubblico ai sensi del comma 1: l'amministrazione procedente deve comunicare – trasmettendo in allegato il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali – alla Commissione nazionale l'intenzione di dare avvio alla procedura di dibattito con l'indicazione delle specifiche del progetto, stilato in coerenza con le linee guida di valutazione degli investimenti pubblici ai sensi del D.Lgs. 228/2011²¹³.

Assai importante è che nella medesima comunicazione d'intento, la stazione appaltante debba indicare uno o più soggetti che la rappresentino in tutte le fasi del dibattito: l'amministrazione procedente, si ricorda, è sia soggetto che cura il dibattito, sia ente che vi deve partecipare attivamente e collaborativamente.

Una seconda comunicazione (comma 4) ha carattere prettamente notiziale e concerne l'informativa circa l'effettiva indizione del dibattito: la stazione appaltante deve comunicare alla Commissione nazionale e agli enti pubblici territoriali interessati l'indizione del dibattito, sicché essi possano darne tempestiva pubblicità sui rispettivi siti istituzionali.

Il regolamento correla le summenzionate comunicazioni alla scansione del subprocedimento di dibattito pubblico (comma 5). Non a caso, una volta effettuata la comunicazione d'intento circa l'indizione del dibattito, la stazione appaltante entro novanta giorni deve pubblicare sugli stessi siti di cui al comma 4, il *dossier* di progetto: dalla pubblicazione di quest'ultimo decorre il termine di quattro mesi per lo svolgimento del dibattito.

²¹³ Di cui si è fatto cenno *supra* § 10.2.

Dalla lettura dei commi 4 e 5 si potrebbe desumere, quindi, che l'amministrazione procedente con la comunicazione d'indizione (comma 4) possa chiedere la pubblicazione del *dossier* di progetto, avviando così il dibattito.

Così non è, giacché – con cattivo esempio di tecnica redazionale degli atti normativi – il successivo art. 8 D.P.C.M. (il quale stando alla sua rubrica dovrebbe concernere lo svolgimento del dibattito e non il suo inizio) precisa che il dibattito si avvia «con la presentazione e la contestuale pubblicazione sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore del dossier di progetto»: da questo momento decorre il termine dell'art. 5. Segue poi la contestuale pubblicazione sui siti indicati nel comma 4 dell'art. 5.

La formulazione del regolamento non è intuitiva su questo aspetto, così come, a quanto consta, esso non prevede forme di pubblicità alternative – quali quelle sulla stampa quotidiana – che ben avrebbero potuto favorire una massima diffusione fra le popolazioni interessate.

Si auspica, allora, che la Commissione nazionale eserciti quanto prima il suo potere di raccomandazione o che il testo venga meglio precisato in ordine alla scansione delle fasi procedurali.

Per il vero, almeno per quanto concerne le carenze di pubblicazione, non sarebbe impossibile ricorrere in via analogia all'art. 8 legge 241/1990: trattandosi, infatti, dell'avvio di un segmento procedimentale autonomo, sarebbe possibile effettuare una generalizzata – atteso l'ampio novero di soggetti interessati – comunicazione d'avvio del procedimento, con le forme che l'amministrazione di volta in volta ritenga idonee.

Definite l'indizione e la pubblicazione, il regolamento demanda al coordinatore la descrizione compiuta delle modalità con le quali si deve attuare la procedura. L'art. 8 D.P.C.M. 76/2018 – come si osservava,

rubricato “svolgimento del dibattito pubblico” – spende tutto il primo comma a disciplinare l’indizione del dibattito, con una regolamentazione che meglio avrebbe trovato sede nel precedente articolo 5, unitamente alla normativa sui termini, sulle comunicazioni e sulle pubblicazioni. Ciò avrebbe evitato all’operatore giuridico di dover simultaneamente leggere due articoli per comprendere il momento dell’esatto decorso del termine.

Il restante secondo comma dell’art. 8 segue quell’orientamento di cui si è detto appresso, che è rivolto ad evitare che il dibattito sia eccessivamente irrigidito dalla normativa. Il comma 2 si limita a sancire che il dibattito si concretizza in «incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni».

La disposizione, invero, precisa che l’organizzazione del dibattito pubblico deve avere riguardo alle “caratteristiche dell’intervento” e alle “peculiarità del contesto sociale e territoriale”, lasciando intendere che debba essere il coordinatore, nel suo progetto, a calibrare l’esperienza partecipativa in prospettiva delle specificità dell’infrastruttura e delle caratteristiche delle comunità coinvolte.

10.5. *Gli effetti in capo all’amministrazione procedente*

L’art. 9 D.P.C.M. 76/2018 è dedicato alla conclusione della procedura di dibattito pubblico e alle modalità con le quali la stazione appaltante rende note le sue determinazioni.

Innanzitutto, nel perseguimento di una finalità di garanzia²¹⁴, spetta al coordinatore – nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di quattro mesi entro cui si deve completare il dibattito – stilare la “relazione conclusiva”, ove egli descrive in modo puntuale le attività svolte.

La relazione conclusiva ha carattere oggettivo e non costituisce un apprezzamento da parte del coordinatore: essa riporta il numero degli incontri e dei partecipanti «in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni».

Deve poi recare la sintesi dei temi trattati, nonché delle posizioni e delle proposte emerse nel dibattito: in tale frangente, il regolamento specifica che il coordinatore deve operare in modo «imparziale, trasparente e oggettivo».

Infine, la relazione ha carattere sollecitatorio, giacché indica, sulla scorta di quanto dibattuto, le posizioni problematiche e quelle rimaste aperte, di modo che la stazione appaltante possa prenderne posizione nel *dossier* conclusivo.

Quest'ultimo portato della relazione conclusiva non è privo di pregio, poiché consente di valutare se le determinazioni assunte dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore siano tali da corrispondere alle posizioni ed osservazioni emerse nel dibattito.

La relazione conclusiva dev'essere presentata dal coordinatore alla stazione appaltante, la quale deve redigere il suo “*dossier* conclusivo” entro i due mesi successivi. La presentazione del *dossier*,

²¹⁴ Vedi *supra* § 10.2.

che reca in allegato la relazione conclusiva, conclude definitivamente la procedura.

Sul punto il regolamento è quantomeno ambiguo poiché, da un lato, impiega il termine “presentazione” e non quello “pubblicazione” e, dall’altro lato, non precisa con quali strumenti siano rese note relazione e *dossier*.

L’art. 9, comma 5, D.P.C.M. 76/2018 si limita, infatti, a prevedere che i “risultati delle consultazioni svolte” siano pubblicati sui siti dell’amministrazione procedente, della Commissione e delle amministrazioni locali interessate dall’intervento²¹⁵, lasciando nel dubbio se questa pubblicazione riguardi proprio il *dossier* e l’allegata relazione – come sembrerebbe, attesa la collocazione del comma a chiusura di un articolo dedicato appunto al *dossier* e alla relazione – e se siffatta pubblicazione possa esaurire la presentazione.

Nel *dossier* l’amministrazione deve manifestare – come previsto dall’art. 7²¹⁶ – «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».

Il *dossier* conclusivo non può, pertanto, avere carattere meramente ricognitivo, ma esprime l’intento dell’amministrazione sulla scorta delle risultanze del progetto, ivi compresa l’opzione zero. Dal tenore della disposizione da ultimo riportata – come, per il vero, si desumerebbe anche opinando alla luce dell’art. 3 legge 241/1990²¹⁷ – il

²¹⁵ Parallelamente a quanto previsto dall’art. 5 per la pubblicazione della comunicazione d’indizione del dibattito pubblico.

²¹⁶ *Supra* § 10.

²¹⁷ A quanto consta il *dossier* non rientra fra le esclusioni all’obbligo motivazionale nominate dall’art. 3, comma 1, legge 241/1990. Inoltre, esso si colloca a chiusura di un subprocedimento strettamente correlato alla fase di progettazione di fattibilità, ma essenzialmente autonomo, talché è opportuno che esso sia compiutamente motivato.

dossier dev'essere motivato, di modo che se ne possano riconnettere i contenuti alla "istruttoria" del dibattito.

Diverse considerazioni debbono essere sviluppate in ordine alla capacità del dibattito d'indirizzare complessivamente la progettazione definitiva dell'infrastruttura. In linea con la legge regionale Toscana²¹⁸, l'art. 9, comma 4, D.P.C.M. 76/2018 sancisce che «L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore tengono conto del dossier conclusivo nelle successive fasi e procedure di cui all'articolo 22, comma 4, del codice», ossia in sede di progettazione definitiva e di discussione in seno alla conferenza di servizi.

Ne deriva che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore resta il soggetto titolare del pieno potere decisionale, cui spetta solo motivare in ordine alle ragioni per le quali, di volta in volta, ha ribadito l'assenso all'opera, ha deciso delle modifiche progettuali o ha optato per bloccarne la realizzazione in sede di redazione del *dossier* conclusivo.

Nella successiva fase della progettazione definitiva e di confronto con le altre amministrazioni in conferenza, la legge e il regolamento si limitano a richiedere che sia tenuto conto delle risultanze del dibattito. Sembra, invero, difficile – almeno sulla scorta dei principi di buon andamento e di ragionevolezza – che il soggetto precedente si discosti, senza più che oggettive ragioni, da quanto aveva motivatamente dichiarato nel proprio *dossier*.

²¹⁸ Si veda l'art. 12 L.R. toscana 46/2013.

Considerazioni conclusive

Nello svilupparsi di questa tesi di dottorato è stata tentata una ricostruzione dei principali concetti – propri delle scienze sociali e, in particolare, delle discipline giuridiche – che connotano l'ideale democratico e, entro i confini di questo, quello propriamente partecipativo.

Con maggior precisione è stata proposta un'analisi incentrata sul progressivo affinamento dei suddetti concetti e dei relativi istituti, muovendo dalla generale idea di democrazia per giungere all'esame della più circoscritta nozione di democrazia partecipativa: di quest'ultima è stato incisivamente studiato il dibattito pubblico nazionale, nonché quello di matrice regionale e quello regolato nell'ordinamento francese.

Il summenzionato programma d'indagine ha consentito, a nostro avviso, di mettere in risalto talune sfaccettature di istituti che, seppur impiegati quotidianamente, sovente sono erroneamente denominati: valga per tutti l'esempio dell'utilizzo della locuzione “democrazia diretta” in riferimento, genericamente, a pratiche pluriformi che vanno dalla democrazia immediata di stampo antico, alle consultazioni dirette di tipo referendario, alla democrazia “partecipativa” o “partecipatoria”.

In ragione di quanto scritto, è stata proposta – soprattutto nel primo capitolo – una sistematica che tende di distinguere entro il più ampio concetto di “governo del popolo” vari modelli democratici, partendo dalla tradizionale distinzione fra democrazia degli antichi e democrazia dei moderni.

Si è scelto, pertanto, in questa ricerca di rimarcare nettamente la distinzione fra le suddette forme, al fine di ribadire come né la democrazia diretta che noi sporadicamente praticiamo, né la

democrazia partecipativa/deliberativa, rappresentino forme analoghe al sistema ateniese: ciò per molteplici ragioni che già sono state esposte e alle quali si rinvia.

Il lavoro di “sistemazione” dei modelli non è stato vano, giacché ha permesso di comprendere come la democrazia partecipativa – e, per quanto d’interesse, anche quella deliberativa – non siano meccanismi totalizzanti, essenzialmente per due ragioni: essi, per un verso, non sradicano il sistema rappresentativo e, per un altro verso, non ascrivono il potere decisionale con immediatezza ai partecipanti.

Nella democrazia partecipativa – e lo hanno ben dimostrato le normative sulle tre tipologie di dibattito pubblico analizzate – non sono erosi i poteri legislativi e, similmente, la decisione ultima permane in capo alla pubblica amministrazione.

Nonostante ciò, le pratiche di democrazia partecipativa sono pienamente ascrivibili all’idea di “governo del popolo”, dal momento che quest’ultima espressione per nulla si esaurisce nella sola presa diretta della decisione da parte degli elettori.

Le procedure partecipative sono pratiche democratiche anche se non manifestano un carattere vincolante sulla scelta finale, giacché esse arricchiscono con un apporto popolare procedimenti decisionali che, in quanto propri della pubblica amministrazione, non sono raggiungibili né con il modello rappresentativo, né con quello diretto.

Tracciata la summenzionata sistematica, si sono dovute spendere talune considerazioni in ordine alla nozione stessa di partecipazione, in ragione sia delle varianti teoriche, sia della particolare “via procedimentale” che il legislatore italiano ha inteso seguire nelle ultime decadi.

Rinviando a quanto scritto nel secondo capitolo circa lo studio dei fenomeni partecipativi, si è voluto prestare particolare attenzione alla

distinzione fra “partecipazione procedimentale” e “democrazia partecipativa”, al fine di rimarcare come la prima sia assai più circoscritta della seconda, ancorché dotata di una più puntuale disciplina e di un incisivo impatto sull’*iter* decisionale pubblico.

La distinzione da ultimo menzionata ha permesso di ripercorrere le basi teoriche e normative della partecipazione procedimentale per sottolineare la recente presa di posizione del legislatore italiano volta ad una moderata – e con ogni probabilità tardiva – apertura alla democrazia partecipativa.

In tal senso, si è avuto “gioco facile” a concentrare l’ultimo capitolo sul dibattito pubblico statale in Italia. Siffatto istituto, non per nulla, offre ampi margini di studio in ragione sia della sua innovatività nel panorama normativo statale, sia del suo ampio *background* a livello regionale e nell’ordinamento francese.

Non potendo in queste pagine tracciare un bilancio del dibattito pubblico statale – come si è accennato il relativo regolamento è entrato in vigore solo nel mese di agosto 2018 – è, tuttavia, ammissibile esporre talune considerazioni.

Una prima serie di osservazioni attiene al fatto che, a prima lettura – ma la pratica potrebbe portare a conclusioni differenti –, il legislatore italiano ha perso l’occasione di “avere coraggio”, sicché il dibattito pubblico nasce smorzato o, comunque, si teme una non facile applicazione.

La normativa, nel complesso, appare di difficile lettura, frammentata com’è fra una legge delega, un decreto legislativo e un decreto del Presidente del Consiglio: innanzitutto, sarebbe stato meglio una più estesa regolamentazione di rango primario, di modo che non solo i caratteri generalissimi del dibattito fossero imposti per legge, ma che dalla medesima si desumessero altri imprescindibili aspetti, quali

l'individuazione del soggetto titolare del potere di gestire il dibattito e di quello incaricato della vigilanza.

Negli altri due modelli che si sono studiati – quello francese e quello toscano – la disciplina del dibattito si esaurisce pressoché nella fonte primaria e si ha ragione di credere che siffatta scelta non sia priva di solide ragioni, dal momento che evita un eccessivo coinvolgimento del potere esecutivo nella definizione della pratica partecipativa.

Si esclude per simile via che il potere maggiormente interessato alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche sia anche incaricato di regolare la partecipazione popolare al procedimento di progettazione delle medesime: non è, infatti, da escludersi che l'esito della partecipazione sia nel senso di una ferma opposizione all'opera, con la conseguenza che l'amministrazione procedente si trovi a dover dare atto di una posizione contrastante con la propria. La disciplina regolamentare del 2018 – che, nel silenzio della legge, attribuisce la cura del dibattito alla stazione appaltante – sembra proprio creare le condizioni per la succitata situazione di conflitto.

Quanto riportato induce chi scrive a ritenere che talune scelte normative avrebbero dovuto considerare maggiormente il modello francese, soprattutto riguardo all'indipendenza e alla terzietà della Commissione nazionale e alla sua competenza di gestione del procedimento di dibattito pubblico.

In quell'ordinamento si è visto, infatti, che la procedura partecipativa è incentrata sull'attività di un'autorità amministrativa indipendente, la quale è incaricata tanto della gestione, quanto della vigilanza, in totale autonomia rispetto alle amministrazioni interessate. Di converso, in Italia, la riconduzione del dibattito alla stazione appaltante e la frammentazione fra Commissione nazionale e coordinatore del dibattito paiono mettere in dubbio la possibilità di

avviare procedure partecipative idonee ad assicurare eguale peso a tutti gli interessi in gioco.

Una seconda serie di osservazioni concerne la bontà dell'indirizzo impresso dalla delega del 2016 che, finalmente, traccia un percorso alternativo al "decisionismo burocratico" a favore del coinvolgimento delle popolazioni interessate.

Si intravede nella legislazione sulle opere pubbliche successiva al 2016 una svolta nella concezione del ruolo partecipativo del privato: la legge dello Stato attribuisce valore – ancorché in via non generalizzata – agli interessi non qualificati, travalicando i conosciuti istituti partecipativi di cui alla legge 241/1990.

Il dato non è scontato e consente di ritenere che, almeno per questa materia, si possa addivenire ad un contenimento della crisi della democrazia rappresentativa.

Il modello – tipico della legge 443/2006 e del codice dei contratti pubblici del 2006 – incentrato sulla prevalenza del decisionismo statale a fronte dell'opposizione regionale e, in ogni caso, in assoluta assenza di consultazione delle popolazioni locali ha dato pessima prova di sé: per un verso, non sembra che abbia contribuito ad una accelerazione nel completamento delle "infrastrutture strategiche" (oggi denominate "prioritarie"); per un altro verso, ha ingenerato una forte conflittualità da parte di tutti coloro che si sono visti imporre "dall'alto" un'opera di grande impatto territoriale, senza potere esprimere la propria opinione al riguardo.

È impossibile ritenere che la sola normativa del 2018 – che si è visto essere non priva di aspetti problematici – sia sul punto risolutiva: occorrerà attendere le applicazioni pratiche della stessa per comprendere fino a che punto essa sia in grado di conformare l'azione amministrativa.

Nelle suddette esperienze concrete – al fine di evitare che la procedura si traduca in un mero formalismo – sarà necessario che la Commissione nazionale interpreti nel modo più estensivo i suoi poteri di controllo, facendo leva sui mezzi di pubblicità, sicché il pubblico sia sempre informato di quanto accade nel corso del dibattito e sugli esiti dello stesso.

Anche il coordinatore del dibattito dovrà, per quanto la normativa lo renda possibile, elaborare un programma di dibattito tale da ridurre al minimo le distorsioni ingenerate da un procedimento partecipativo curato da un soggetto – la stazione appaltante – che è parte direttamente interessata: compito che non si presenta di semplice svolgimento se si pensa che l'interlocutore del coordinatore può anche essere un' articolata amministrazione statale.

È, tuttavia, da rilevarsi positivamente che eventuali “scorrettezze” possano essere segnalate dal coordinatore nella sua relazione, da allegarsi obbligatoriamente al *dossier* conclusivo dell'amministrazione procedente, ancorché si tratti di uno strumento *ex post*, ossia pubblicato a dibattito concluso.

Un terzo ordine di notazioni ha carattere maggiormente teorico e concerne il rilievo per cui uno stesso istituto di democrazia partecipativa – quale, per l'appunto, il dibattito pubblico – possa assumere differenti conformazioni a seconda dell'ordinamento in cui è disciplinato.

Si è potuto vedere, infatti, come l'ordinamento francese, quello italiano e quello toscano introducano modelli simili, ma con talune sensibili diversità, declinando differentemente lo stesso ideale di democrazia partecipativa.

Emerge, pertanto, una palese difficoltà classificatoria, giacché le tre tipologie menzionate possono ricondursi all'unico modello del

“dibattito pubblico”, in quanto si tratta di forme di democrazia partecipativa incentrate sulla consultazione pubblica in ordine alla realizzazione di una grande infrastruttura. Di converso, esse si distinguono per svariati elementi, quali la tecnica normativa di disciplina, l’assetto organizzativo, l’ampiezza dell’elemento oggettivo e di quello soggettivo, di modo da presentare significative differenze l’una dall’altra.

È così possibile dimostrare quanto si è scritto nel corso del volume, ossia che la democrazia partecipativa costituisce una “famiglia di pratiche” tra loro molto differenti.

All’esito di questa ricerca – avendo preso in esame sia la componente teorica, sia quella normativa della democrazia partecipativa – ritengo realistico esprimere alcune considerazioni di massima che mi sembrano giustificate da quanto riportato nei capitoli precedenti.

Innanzitutto, non si deve cadere nella tentazione di ritenere che la democrazia partecipativa si presenti come risolutiva di tutti i problemi di quella rappresentativa o, meno ancora, che la prima possa soppiantare la seconda: si è, infatti, dimostrato con chiarezza che ragioni qualitative e quantitative impongono la permanenza di un generalizzato modello di democrazia elettorale, integrato da forme dirette e partecipate.

In tale contesto, la democrazia partecipativa – quale fattispecie del più generale concetto di partecipazione, unitamente, ad esempio, alla partecipazione procedimentale – si presenta come uno dei tanti modelli decisionali possibili: modello che, tuttavia, si presta ad una applicazione circoscritta ai procedimenti di maggior interesse (quali quelli per la progettazione delle opere pubbliche di grande impatto), ma non dispone dei caratteri propri di uno strumento che ottemperi

continuativamente alle esigenze decisionali di uno Stato contemporaneo.

Siffatte esigenze non possono essere altro che perseguite dalla democrazia indiretta, ove necessario assistita da quella partecipativa.

Secondariamente, alla luce delle discrasie che si sono viste sussistere fra il dibattito toscano e quello nazionale, si auspica un intervento del legislatore statale che, sulla scia di quanto avvenuto con la legge 241/1990, generalizzi l'impiego delle pratiche di democrazia partecipativa, definendone i limiti, gettando le basi per un'applicazione trasversale a più materie e garantendo un maggior coordinamento con le discipline regionali.

Il dibattito pubblico nazionale è, infatti, limitato a un novero di opere significativamente circoscritto per soglie dimensionali dalla tabella allegata al decreto del 2018. Il medesimo, inoltre, non è arricchito da disposizioni che ne coordinino l'operatività con interessi sensibili ambientali e culturali, sui quali ben potrebbero esprimersi le popolazioni consultate.

Non sarebbe, dunque, da vedersi con sfavore l'adozione di un atto normativo di rango primario – esterno al codice dei contratti pubblici – che regoli e coordini il dibattito pubblico con valenza generale, sia supplendo alle carenze che, come visto, connotano la normativa settoriale, sia fungendo da paradigma per l'applicazione del dibattito in altre materie.

Indice delle opere e degli autori citati

AA.VV., *Effets de la convention d'Aarhus et de la charte de l'environnement*, in *Droit administratif*, 2009, 6;

AA.VV., *Le démocratie à l'épreuve du débat public Cigéo. Mise en scène d'un débat et d'un choix politique*, in *Droit administratif*, 2014, 224, pp. 217 ss.;

ACCARINO B., *Rappresentanza*, Bologna, 1999;

AINIS M. - FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura*, III ed., Milano, 2015;

ALBANESI A., *Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2011;

ALBERTI P., *Commento all'articolo 24*, M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;

ALIBRANDI T. - FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, 2001;

ALLEGRETTI G., *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 42 ss.;

ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 151 ss.,

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2008, 2, pp. 175 ss.;

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 295 ss.;

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010;

ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1966;

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

ALLEGRETTI U., *La dimensione amministrativa in un quadro di globalizzazione. Spunti di applicazione al patrimonio culturale*, in www.aedon.mulino.it, 2004, 3;

ALLEGRETTI U., *Oltre la "partecipazione" al procedimento amministrativo: fondamenti socio-antropologici per la democrazia partecipativa*, in ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009 (titolo originario: *Procedura, procedimento, processo, Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss.);

ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss.;

ALLEGRETTI U., *Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa*, in ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2007 (titolo originale: *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, pp. 151 ss.);

ALLEGRETTI U., *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in www.rivistaaic.it, 2018, 3;

- AMOROSINO S., *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche «invasioni di campo»*, in *Dir. amm.*, 2006, 1, pp. 229 ss.;
- AMPOLO C., *Tra partecipazione e conflitto: la città greca e la democrazia*, in E. Greco (a cura di), *Venticinque secoli dopo l'invenzione della democrazia*, Roma, 1998;
- ANSELMINI D., *Il dibattito pubblico: profili giuridici*, in *Astrid Rassegna*, 2016, 21;
- ANSELMINI D., *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, in *Astrid Rassegna*, 2017, 14;
- ARANGIO-RUIZ G., *Stato (dir. internaz.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2008;
- ARCHIBUGI D., *La democrazia cosmopolitica: una prospettiva partecipante*, in *Riv. it. scienza pol.*, 2005, 2, pp. 261 ss.;
- ARENA G., *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2005, 7;
- ARENA G., *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço jurídico*, 2010, 11, 2, pp. 522 ss.;
- ARNSTEIN S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35, 4, pp. 216 ss.;
- AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 4, pp. 1173 ss.;
- AVERARDI A., *Il nuovo codice dei contratti pubblici – L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, pp. 436 ss.;

- AZZARITI G., *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 2, pp. 425 ss.;
- BACHINI B. - TROUILLY P., *Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration: de la clarté dans la continuité*, in *Revue française de droit administratif*, 2016, 1, pp. 23 ss.;
- BAGNASCO A. - GIOVANNINI P., *Discussione su "La società del rischio". Verso una seconda modernità di Ulrich Beck*, in *Stato e mercato*, 2001, 3, pp. 513 ss.;
- BAGNI S. - PEGORARO L., *"Diritto" a una buona amministrazione e principio di partecipazione*, in *Confluenze*, 2014, 6, 2;
- BAKER L.A., *Direct democracy: preferences, priorities, and plebiscites*, in *Journal of Contemporary Legal Issues (University of San Diego School of Law)*, 2004, pp. 317 ss.;
- BALDASSARRE A. (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985;
- BALDUZZI G. - SERVETTI D., *Introduzione. Progettare nella crisi: coesione sociale e democrazia nelle città*, in G. Balduzzi - D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, 2014;
- BAÑO LEÓN J.M., *La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados*, in *Documentación Administrativa*, 2015, 2, pp. 1 ss.;
- BARBATI C. - CAMMELLI M. - CASINI L. - PIPERATA G. - SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017;
- BARBERA A., *Popolo*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, pp. 4371 ss.;
- BARONE A., *Programmazione e progettazione nel codice dei contratti pubblici*, in *www.federalismi.it*, 2018, 1;

- BARONE G., *I modelli di partecipazione procedimentale*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007;
- BARTOLE S., *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento V, Milano, 2001, pp. 346 ss.;
- BARTOLE S., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano, 2008, pp. 1116 ss.;
- BATTINI S. - MATTARELLA B.G. - SANDULLI A., *Il procedimento*, in G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007;
- BATTINI S., *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Milano, 2007;
- BEATO F., *Le teorie sociologiche del rischio*, in P. De Nardis (a cura di), *Le nuove frontiere della sociologia*, Roma, 1998;
- BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000;
- BELLAVISTA M., *Giusto processo come garanzia del giusto procedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 2, pp. 596 ss.;
- BELTRAN A., *Energia e democrazia politica. Qualche spunto storico*, in *Ricerche di storia politica*, 2018, 1;
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.;
- BERLINGÒ V., *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, pp. 143 ss.;
- BERTI E., *Declino (reale) ed ascesa (ideale) della «polis greca»*, in D. Losurdo - M. Viroli (a cura di), *Ascesa e declino delle repubbliche*, Napoli, 1997;
- BERTI G., *Diritto e stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986;
- BERTI G., *Sovranità*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2007, pp. 1067 ss.;

- BESSETTE J.M., *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in *How democratic is the Constitution?*, Washington, 1980;
- BESSON S. - MARTÍ J.L., *Introduction*, in S. Besson (edited by), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006;
- BETAILE J., *La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2010, 2, pp. 197 ss.;
- BEVILACQUA D., *La regolazione degli OGM: la multidimensionalità dei problemi e le soluzioni della democrazia amministrativa*, in *I frutti di Demetra*, 2007, 15;
- BIASCO S., *I caratteri variegati della democrazia*, in *Il Mulino*, 2016, 6, pp. 999 ss.;
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in www.astrid.eu, 2009;
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in www.federalismi.it, 2017;
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 271 ss.;
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze in Italia e in Europa*, Firenze, 2010;
- BIFULCO R., *Democrazia partecipativa e statuti regionali*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009;
- BILANCIA F., *Sovranità*, www.rivistaaic.it, 2017, 3;
- BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, XVI ed., Torino, 2015;

BIN R., *Contro la governance: la partecipazione fra fatto e diritto*, Testo della relazione tenuta al Convegno “Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa” (Trento, 25-26 novembre 2010), disponibile in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it);

BISCARETTI DI RUFFÌA P., *Democrazia*, in *Enc. dir.*, Vol. XII, Milano, 1964, pp. 110 ss.;

BISCARETTI DI RUFFÌA P., *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIV, Milano, 1992, pp. 333 ss.;

BISCOTTINI G., *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, Vol. VII, Milano, 1960, pp. 140 ss.;

BLATRIX C., *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, in M. Revel - C. Blatrix - L. Blondiaux - J.-M. Fourniau - B.H. Dubreuil - R. Lefebvre (diretto da), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Parigi, 2007, pp. 43 ss.;

BLONDIAUX L., *Débat public: la genèse d'une institution singulière*, in M. Revel - C. Blatrix - L. Blondiaux - J.-M. Fourniau - B.H. Dubreuil - R. Lefebvre (diretto da), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Parigi, 2007, pp. 37 ss.;

BOBBIO L. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007;

BOBBIO L., *Democrazia dei cittadini e democrazia deliberativa*, in www.cosmopolis.globalist.it, 2013, 2, IX;

BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 4, pp. 11 ss.;

BOBBIO L., *Discutibile e indiscussa: l'Alta velocità alla prova della democrazia*, in *Il Mulino*, 2006, 1, pp. 124 ss.;

- BOBBIO L., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, 2010, 1, pp. 119 ss.;
- BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 2005, 1, 73, pp. 67 ss.;
- BOBBIO L., *Prove di democrazia deliberativa*, in *Parolechiave*, 2010, 1, pp. 185 ss.;
- BOBBIO N., *Democrazia ed élites*, in *Moneta e credito*, 1962, 59, pp. 319 ss.;
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, ristampa 2014;
- BOBBIO N., *Può sopravvivere la democrazia*, in R. Scartezzini - L. Germani - R. Gritti (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Napoli, 1985;
- BOMBARDELLI M., *La partecipazione procedimentale*, in A. Bartolini - A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, volume edito nella raccolta di studi a cura di L. Ferrara - D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. VIII, Firenze, 2016;
- BON P., *L'association du public aux décisions prises par l'administration*, in *Revue française de droit administratif*, 2016, 1, pp. 27 ss.;
- BORRACCETTI M., *Legge obiettivo e diritto comunitario: profili di (in)compatibilità*, in *Dir. un. eur.*, 2005, 1, pp. 187 ss.;
- BOVERO M., *Ma la democrazia ha un futuro? Uno sguardo dall'Italia*, in *Ragion pratica*, 2005, 25, pp. 419 ss.;
- BOYER A., *Le droit constitutionnel de participer a l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Relazione tenuta al Convegno "Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e *démocratie de proximité*" svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2014 nell'ambito della VI Settimana di studi sulle Autonomie

locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018.;

BUCCHI M., *Scegliere il mondo che vogliamo. Cittadini, politica, tecnoscienza*, Bologna, 2006;

BULSEI G.-L., *La scienza utile. Expertise e partecipazione nelle decisioni pubbliche*, in *La Biblioteca della libertà*, LII, 2017, 219, pp. 1 ss.;

BURGIO G., «Empowerment», in *Aggiornamenti Sociali*, 2003, 2, pp. 160 ss.;

BUZZACCHI C., *Uguaglianza e gerarchia nel mondo antico*, in C. Russo Ruggeri (a cura di), *Studi in onore di Antonino Metro*, Milano, 2010;

CABANES P., *Introduzione alla storia del mondo antico*, Roma, 2002;

CALDERARO M.R., *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in *Foro amm.*, 2015, 5, pp. 1312 ss.;

CAMASSA G., *Le istituzioni politiche greche*, in L. Firpo (diretta da), *Storia delle idee politiche economiche e sociali. Volume primo - L'antichità classica*, Torino, 1982;

CANFORA L., *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, 2004;

CANTUCCI M., *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953;

CAPITANI A., *La Charte de l'environnement. Un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2005, 63, pp. 493 ss.;

CARAMAZZA I.F., *Le regole dell'azione amministrativa: dalla L. 7 agosto 1990 n. 241 alla L. 7 agosto 2015, n. 124*, in *Dir. amm.*, 2015, 2-3, pp. 569 ss.;

- CARBONARA L., *La difficoltà di decidere*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 1, pp. 5 ss.;
- CARBONE L., *Buon andamento della pubblica amministrazione e legge n. 241/1990*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 12, pp. 1145 ss.;
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Roma, 2016;
- CARLONI E., *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, pp. 579 ss.;
- CARLOTTI G., *La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge N. 241 del 1990*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2008;
- CARMOSINO C., *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in www.aedon.mulino.it, 2013, 1;
- CARPENTIERI P., *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in www.federlasmi.it, 2017, 4;
- CASCETTA E. - PAGLIARA F., *Public engagement for planning and designing transportation systems*, in *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, 2013, 87, pp. 103 ss.;
- CASSETTA E., *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato italiano*, in *Atti del XXII Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione di Varenna, "La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali"*, Milano, 1977;
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Milano, 2012;
- CASINI L., *Il nodo del consenso. Criticità e prospettive di riforma della legge obiettivo*, in *AREL*, 2010, 1-2, pp. 13 ss.;

CASINI L., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 43 ss.;

CASINI L., *La decisione amministrativa nello spazio giuridico globale*, relazione al Convegno annuale AIPDA su “Decisioni amministrative e processi deliberativi”, tenutosi a Bergamo dal 5 al 7 ottobre 2017 (disponibile in www.diritto-amministrativo.org);

CASINI L., *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, in A. Macchiati - G. Napolitano (a cura di), *È possibile realizzare le opere pubbliche in Italia*, Bologna, 2009;

CASSATELLA A., *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in www.aedon.mulino.it, 2011, 1;

CASSESE S. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015;

CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976;

CASSESE S., *I beni culturali: sviluppi recenti*, in M.P. Chiti (a cura di), *Beni culturali e Comunità europea*, Milano, 1994;

CASSESE S., *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 7, pp. 781 ss.;

CASSESE S., *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, pp. 870 ss.;

CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017;

CASSESE S., *La fabbrica dello Stato, ovvero i limiti della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2004, 2, pp. 249 ss.;

CASSESE S., *La partecipazione al procedimento amministrativo in Italia e fuori d'Italia, ovvero la democrazia amministrativa*, in R. Balduzzi (a cura di), *Annuario DRASD 2011*, Milano, 2011;

CASSESE S., *Stato e popolo nella storia italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 2, pp. 427 ss.;

CASTIELLO F., *Il principio del giusto procedimento. Dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 1, pp. 269 ss.;

CASTIGLIONI G., *Inclusività e rappresentatività nella costruzione del campione: alcuni problemi e soluzioni*, in G. Balduzzi - D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, 2014;

CASTIGLIONI L. - MARIOTTI S., *IL - Vocabolario della lingua latina*, III ed., Torino, 1996;

CATALDI L., *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in *Centro Einaudi, Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica, workingpaper*, 2008, 3;

CATELANI A. - CATTANEO S. (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Volume XXXIII, Padova, 2002;

CATERINA E., *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 2016, 3, pp. 61 ss.;

CAUDURO A., *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, 2017, 3, pp. 601 ss.;

CAVALLARO M.C., *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, pp. 121 ss.;

CAVALLARO M.C., *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Foro amm. TAR*, 2001, 6, pp. 1829 ss.;

- CEDRONI L., *Democrazia e populismo*, in *Diritto e democrazia*, 2010, 3-4, pp. 38 ss.;
- CERRINA FERONI G., *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *www.rivistaaic.it*, 2017;
- CHAPUS R., *Droit administratif général*, XV ed., Parigi, 2001;
- CHARBONNEAU S., *Les expériences françaises a des différentes échelles*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010;
- CHESSA O., *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1, pp. 19 ss.;
- CHESSA O., *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale*, in *www.rivistaaic.it*, 2017, 3;
- CHIEPPA R., *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 3, pp. 667 ss.;
- CHIRULLI P., *Commento all'articolo 10*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;
- CHIRULLI P., *La partecipazione al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di) e F. Aperio Bella (coordinato da), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;
- CHIRULLI P., *La partecipazione al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2015;
- CHITI M.P., *Le modifiche al codice dei contratti pubblici: un "correttivo scorretto"?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 4, pp. 453 ss.;
- CIANCAGLINI M., *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in *www.federalismi.it*, 2010, 10;

- CIANCAGLINI M., *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008, 3;
- CIANCAGLINI M., *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in www.astrid-online.it, 2012;
- CIANCAGLINI M., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, 2, pp. 215 ss.;
- CIANCAGLINI M., *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale Toscana 46/2013*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, 1;
- CIAURRO L. - NOCILLA D., *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXVIII, Milano, 1987, pp. 543 ss.;
- CIERVO V., *La partecipazione al processo decisionale*, in R. Giuffrida (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2012;
- CLERICI R., *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. III, Torino, 1989, pp. 113 ss.;
- COCCONI M., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010;
- COFRANCESCO G. - BORASI F., *Il potere tecnocratico. Il sistema corporativo in periodo di crisi*, Torino, 2013;
- COLASANTE P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in www.rivistaaic.it, 2016, 2;
- CONDINANZI M. - NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in M.P. Chiti - G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, II ed., Milano, 2007, Tomo I;

- CONSTANT B., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, riprodotto in A. ZANFARINO (a cura di), *Benjamin Constant. Antologia di scritti politici*, Bologna, 1982;
- CONTESSA C., *Dalla legge delega al nuovo 'Codice': opportunità e profili di criticità*, contributo estratto dal volume a cura di C. Contessa - D. Crocco, *Il nuovo codice degli appalti commentato*, Roma, 2016 (il citato contributo è disponibile in www.giustamm.it);
- CONZE W. - KOSELLECK R.- MAIER H. - MEIER C. - REIMANN H.L., *Democrazia*, Venezia, 1993;
- CORRADO A., *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, in M.A. Sandulli (a cura di) e F. Aperio Bella (coordinato da), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;
- CORSO G. - TERESI F., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti amministrativi. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1991;
- CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013;
- CORSO G., *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, 1981;
- COSMAI P., *Scarse ma salienti le modifiche apportate dal correttivo appalti*, in *Azienditalia*, 2017, 7;
- COSTA P., *È immaginabile un futuro per la democrazia?*, in *Politica & Società*, 2014, 1, pp. 37 ss.;
- COTTURRI G., *Democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, in www.respolis.it, 2012, p. 1;
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. II L'ordinamento costituzionale italiano*, IV ed., Padova, 1976;
- CRUSAFULLI V. - NOCILLA D., *Nazione*, in *Enc. dir.*, Vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 787 ss.;
- CROSETTI A. - FERRARA R. - FRACCHIA F. - OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, III ed., 2008;

- CROUCH C., *Capitalism, inequality and democracy*, in *Stato e mercato*, 2016, 2, p. 159 ss.;
- CUNIBERTI G., *Atene e la democrazia. Tra mito e storia*, in *Storia del pensiero politico*, 2013, 2, pp. 330 ss.;
- CUOCOLO F., *Commento all'art. 22*, in V. Italia - M. Bassani (coordinato da), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991;
- CUOCOLO F., *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. VI, Torino, 1991, pp. 492 ss.;
- CUOCOLO F., *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, Vol. XXI, Milano, 1971, pp. 629 ss.;
- D'AGOSTINO F., *Tirannide*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIV, Milano, 1992, pp. 543 ss.;
- D'AVANZO W., *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica amministrazione digitale*, Soveria Mannelli, 2009;
- D'ORAZIO R., *Petizione (diritto di)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, pp. 4285 ss.;
- DAHL R.A., *Poliarchia, partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, 1981;
- DAHL R.A., *Prefazione alla teoria democratica*, Milano, 1994;
- DAHL R.A., *Un'alternativa al capitalismo delle «big corporation»: viaggio nel paese di Frequalia*, in A. Baldassarre (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985;
- DARDOT P. - LAVAL C., *L'Europa "fuori democrazia"*, in *Politica & Società*, 2015, 1, pp. 43 ss.;
- DE FALCO V., *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, in G.F. Ferrari (fondato da), *Trattato di diritto pubblico comparato*, Milano, 2018;

- DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005;
- DE NICTOLIS R., *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2016, 5, pp. 503 ss.;
- DE PASQUALE T., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto «europeizzato» di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati Membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 3-4, pp. 445 ss.;
- DE PETRIS A., *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Padova, 2012;
- DE SANTIS V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in www.osservatorioaic.it, 2013;
- DE SANTIS V., *La spinta partecipativa negli statuti delle regioni italiane*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010;
- DE TOCQUEVILLE A., *Il viaggio negli Stati Uniti*, in V. de Caprariis - N. Matteucci (a cura di), *Tocqueville. Antologia di scritti politici*, Bologna, 1978;
- DE TOFFOL F. - VALASTRO A., *Dizionario di democrazia partecipativa*, Perugia, 2012;
- DEAR M., *Understanding and overcoming the NIMBY syndrome*, in *Journal of the American Planning Association*, 1992, 58, pp. 288 ss.;
- DELAUNAY B. - IDOUX P. - SAUNIER S., *Un an de droit de la procédure administrative*, in *Droit administratif*, 2014, 6, pp. 6 ss.;
- DELAUNAY B. - IDOUX P. - SAUNIER S., *Un an de droit de la procédure administrative*, in *Droit administratif*, 2018, 4, pp. 2 ss.;

DELL'OMARINO M., *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *Diritti comparati*, Working Paper, 2017, 7;

DELLA CANANEA G. - FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, II ed., Torino, 2013;

DELLA CANANEA G., *Il diritto di essere sentiti e la partecipazione*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007;

DELLA PORTA D., *Cercando la politica: protesta e democrazia*, in *Il Mulino*, 2012, 2, pp. 314 ss.;

DELLA PORTA D., *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso"*, in *Rass. it. soc.*, 2005, 2, pp. 307 ss.;

DELLA PORTA D., *Democrazie*, Bologna, 2011;

DÉLPERÉE F., *La démocratie participative et délibérative au niveau local*, Relazione al Convegno "Sussidiarietà, autonomie territoriali, partecipazione tra esigenze dell'amministrazione e nuove forme di democrazia" svoltosi ad Alessandria nei giorni 11 e 12 maggio 2017 nell'ambito della IX Settimana di studi sulle Autonomie locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018;

DERIU M., *Democrazie reali, democrazia ideale*, in *La società degli individui*, 2009, 36, pp. 7 ss.;

DEVINE-WRIGHT P., *Explaining "NIMBY" objections to a power line: the role of personal, place attachment and project-related factors*, in *Environment and Behaviour*, 2012, 45, pp. 761 ss.;

DI COSIMO G., *Popolo, Stato, sovranità*, in *Dir. cost.*, 2018, 1, pp. 11 ss.;

DI GASPARE G., *Il Dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno “*Principio di sussidiarietà, servizi pubblici e procedure di democrazia partecipativa e deliberativa*”, svoltosi ad Alessandria il 12 maggio 2017, disponibile in *Amministrazione in cammino*, 30 settembre 2017;

DI RAGO D., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Roma, 1994;

DIAMANTI I., *Oltre la democrazia del pubblico*, in *Comunicazione politica*, 2014, 3, pp. 581 ss.;

DOGLIANI M. - MASSA PINTO I., *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015;

DOGLIOTTI M. - ROSIELLO L. (a cura di), *Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli*, Bologna, 1997;

DONATI F., *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *www.rivistaaic.it*, 2014, 3;

DONINI G. (a cura di), *Le storie di Tucidide*, Torino 1982, ristampa 1995;

DOUGLAS M., *Rischio e colpa*, Bologna, 1996;

DOVÌ V., *Le nuove frontiere di scienza e tecnologia: confronto e dialogo con il diritto*, in P.M. Vipiana (a cura di), *Diritto scienze e tecnologie*, Atti del Convegno svoltosi il 4 marzo 2016 ad Alessandria, disponibile in *POLIS Working Papers (polis.unipmn.it)*, 2016, n. 237;

DUSO G., *Oltre la democrazia?*, in *Filosofia politica*, 2006, 3, pp. 361 ss.;

DUSO G., *Parti o partiti? Sul partito politico nella democrazia rappresentativa*, in *Filosofia politica*, 2015, 1, pp. 11 ss.;

EINAUDI M., *Il primo Rousseau*, Torino, 1979;

EISENSTADT A.S. (edited by), *Reconsidering Tocqueville's Democracy in America*, Rutgers, 1988;

ELIA L. - BUSIA G., *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1999, pp. 56 ss.;

ELIA L., *Forme di Stato e di forme di Governo*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, 2006, pp. 2596 ss.;

ELSTER J., *Introduction*, in J. Elster (edited by), *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998;

ELSTER J., *La democrazia deliberativa*, in *La società degli individui*, 2009, 36, pp. 33 ss.;

EMILIANI A., *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani 1571-1860*, Bologna, 1977;

ERRANTI V., *Re-visiting NIMBY: From conflicting interests to conflicting valuations*, in *The sociological review*, 2017, 65, pp. 285 ss.;

ESPOSITO R., *Democrazia*, in *Pensiero politico*, 1992, 25, pp. 2 ss.;

FARIAS D., *Stato (fil. dir.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 693 ss.;

FASSÒ G. (a cura di), *La democrazia in Grecia*, Milano, 1999;

FERGUSON N., *Impero. Come la Gran Bretagna ha fatto il mondo moderno*, Milano, 2007;

FERRARA A., *La democrazia e il suo ethos*, in *Iride*, 2014, 1, pp. 133 ss.;

FERRARA G. - MARTINES T. - FRANCESCHI P. - TRAVERSA S. - MARRA D. - VOZZI E., *Le Camere*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1984;

FERRARA G., *Commento all'articolo 55*, in Ferrara G. - Martines T. - Franceschi P. - Traversa S. - Marra D. - Vozzi E., *Le Camere*, in G.

- Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1984;
- FERRARA G., *Democrazia e rappresentanza politica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2005;
- FERRARA R., *Emergenza e protezione dell'ambiente nella «società del rischio»*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 10, pp. 3356 ss.;
- FERRARA R., *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e "funzione definitoria" della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 2014, 4, pp. 651 ss.;
- FERRARA R., *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, pp. 209 ss.;
- FERRARESE M.R., *Il diritto internazionale come scenario di ridefinizione della sovranità degli stati*, in *Stato e mercato*, 2017, 1, pp. 79 ss.;
- FERRARESI G., *European populism in the 21st century: The ideological background of Syriza, Podemos and the 5 Star Movement*, in *Biblioteca della libertà*, 2016, 216;
- FERRARI-BREEUR C., *La contradiction et le pouvoir de sanction de l'Administration*, in *Revue française de droit administratif*, 2001, 17, pp. 33 ss.;
- FERRARO F., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 3-4, pp. 727 ss.;
- FERRETTI A., *Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, VII ed., Napoli, 2016;
- FERRI D., *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 2, pp. 297 ss.;
- FIDELBO E., *L'accesso civico "generalizzato": i rischi di ineffettività della libertà di accedere ai dati e ai documenti delle pubbliche*

- amministrazioni nell'ordinamento dell'Unione europea e nel diritto interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2018, 1, pp. 223 ss.;
- FILIPPETTA G., *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *www.osservatorioaic.it*, 2014;
- FINLEY M., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, ristampa 1997;
- FISHKIN J.S. - LASLETT P. (edited by), *Debating Deliberative Democracy*, Malden-Oxford-Carlton, 2003;
- FLINDERS M., *In difesa della politica*, Bologna, 2013;
- FLORIDA A., *Le «buone ragioni» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in M. Morisi - C. Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, 2013;
- FLORIDIA A., *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 89 ss.;
- FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2007, 5, pp. 603 ss.;
- FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, 2012;
- FLORIDIA A., *Un'idea deliberativa della democrazia*, Bologna, 2017;
- FOÀ S., *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, pp. 65 ss.;
- FOLLESDAL A., *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (Not) to look*, in S. Besson (edited by), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006;
- FOLLIERI E., *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, Chieti, 1984;

FOLLIERI F., *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 6, pp. 1495 ss.;

FONTANA R. - COLELLA F., *Le grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali*, in R. Fontana - E. Sacco (a cura di), *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale*, Milano, 2013;

FRAGALE F.R., *Organismi geneticamente modificati*, Napoli, 2005;

FROMONT M., *Fondements de la démocratie participative en droit français*, U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010;

GAGLIARDI B., *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, pp. 373 ss.;

GALETTA D.-U. - PROVENZANO P., *Sul D.Lgs. n. 97/2016 recante modifiche alla disciplina sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione*, in Aa.Vv., *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Milano, 2016;

GALETTA D.-U., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in www.federalismi.it, 2018, 10;

GALETTA D.-U., *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 5, pp. 1019 ss.;

GALLI D., *Il nuovo codice dei contratti pubblici – I settori speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, pp. 436 ss.;

GALLO C.E., *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, Relazione al Convegno "Sussidiarietà, autonomie

territoriali, partecipazione tra esigenze dell'amministrazione e nuove forme di democrazia" svoltosi ad Alessandria nei giorni 11 e 12 maggio 2017 nell'ambito della IX Settimana di studi sulle Autonomie locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018;

GAMBINO S., *Sovranità dell'elettore e "populismo della modernità"*, in www.federalismi.it, 2008, 8;

GARGIULO T. - BOITANI P. (a cura di), *La democrazia in Grecia*, Vol. 5, Milano, 2014;

GARZIA G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in www.aedon.mulino.it, 2014, 2;

GBIKPI B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 2005, 1, pp. 98 ss.;

GEMMA G., *Responsabilità dei politici e responsabilità del popolo*, in www.osservatorioaic.it, 2014;

GERBORE P., *La Monarchia*, Roma, 1976;

GIANGIULIO M. (a cura di), *Grecia e mediterraneo dall'Età delle guerre persiane all'Ellenismo*, in A. Barbero (Diretto da), *Storia d'Europa e del Mediterraneo*, Vol. IV, Roma, 2008;

GIANNETTI R., *Deliberazione e democrazia nella tradizione del pensiero politico occidentale*, in www.cosmopolis.globalist.it, 2013;

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, III ed., Vol. II, Milano, 1993;

GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 4;

GIANNINI M.S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. I, Padova, 1988;

- GIANNINI M.S., *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 224 ss.;
- GIGLIONI F. - LARICCIA S., *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento IV, Milano, 2000, pp. 943 ss.;
- GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006;
- GIOIA A., *Territorio in diritto internazionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1999, pp. 257 ss.;
- GRANIERI G., *Umanità accresciuta. Come la tecnologia ci sta cambiando*, Bari, 2009;
- GREBLO E., *Democrazia*, Bologna, 2000;
- GRECO G., *Dal dilemma diritto soggettivo-interesse legittimo, alla differenziazione interesse strumentale-interesse finale*, in *Dir. amm.*, 2014, 3, pp. 479 ss.;
- GRECO G., *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2014, 4, pp. 585 ss.;
- GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952;
- GUARNIERI F. - GUARNIERI L. - GUARNIERI D., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 1999;
- GUZZETTA G. - MARINI F.S., *Diritto pubblico italiano ed europeo. I - Fonti ed organizzazione*, Torino, 2004;
- HAMILTON A. - MADISON J. - JAY J., *Il Federalista*, Bologna, 1997;
- HELD D., *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Trieste, 1999;
- HELD D., *Modelli di democrazia*, Bologna, 1989;
- HELD D., *Modelli di democrazia*, II ed., Bologna, 1997;
- HERMENS F.A., *La Democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968;

- HOLLE M. - SALVATORI G.C., *The New Directive 2015/412/EU and 'compelling grounds': requirements for the justification of national measures*, in www.rivistadirittoalimentare.it, 2016, 3;
- HOMO L., *Le istituzioni politiche romane*, Milano, 1975;
- HUNTINGTON S.P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XIX secolo*, Bologna, 1995;
- IMMORDINO M., *Commento all'art. 22*, in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Vol. I, Torino, 2017;
- INNERARITY D., *Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa*, in *Iride*, 2015, 75, pp. 289 ss.
- IRTIN., *La tenaglia: in difesa dell'ideologia politica*, Roma-Bari, 2008;
- JOHNSON R.J. - SCICCHITANO M.J., *Don't call me NIMBY: public attitudes toward solid waste facilities*, in *Environment and Behaviour*, 2012, 44, pp. 410 ss.;
- KARRER F. - SCOGNAMIGLIO A., *Débat public all'italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, in www.apertacontrada.it, 7 aprile 2016;
- KENT WRIGHT J., *A classical republican in eighteenth-century France. The political thought of Mably*, Stanford University Press, Stanford, 1997;
- KOMENDANTOVA N. - BATTAGLINI A., *Beyond Decide-Announce-Defend (DAD) and Not-in-My-Backyard (NIMBY) models? Addressing the social and public acceptance of electric transmission lines in Germany*, in *Energy Research & Social Science*, 2016, 22, pp. 224 ss.;
- KRIENKE M., *Costituzione e consenso morale. Il fondamento etico della democrazia tra Antonio Rosmini, Antonio Gramsci e Rocco Montano*, in *Intersezioni*, 2018, 1, pp. 21 ss.;
- LABADI S., *UNESCO, Cultural heritage, and outstanding universal value*, Lanham, 2013;

- LABETOULLE D., *Le code des relations entre le public et l'administration. Avant-propos*, in *Revue française de droit administratif*, 2016, 1, pp. 1 ss.;
- LABRIOLA S., *Rappresentanza*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, 2006, pp. 4827 ss.;
- LABRIOLA S., *Stato*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, 2006, pp. 5694 ss.;
- LACAVALA F., *L'accesso civico*, in G.P. Cirillo (diretto da), *Diritto processuale amministrativo*, Milano, 2017;
- LAHORGUE M.-B., *Risques naturels, majeurs et technologiques. De limites aux débats publics: l'Epr de Flamanville*, in *Droit de l'environnement*, 2007, pp. 191 ss.;
- LANCHESTER F., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 796 ss.;
- LE LOUARN P., *Démocratie de proximité et protection de l'environnement: la participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2002, 4, pp. 589 ss.;
- LE LOUARN P., *Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'État*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1995, 1, pp. 27 ss.;
- LEDDA F., *La partecipazione all'azione amministrativa*, in G. Berti - G.C. De Martin (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio tenutosi a Roma il 12 febbraio 1994*, Milano, 1996;
- LEVI A., *La repubblica democratica e il suo fondamento sociale*, in P. Calamandrei - A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione*, Firenze, 1950;

- LEVI A., *La sovranità popolare*, in P. Calamandrei - A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione*, Firenze, 1950;
- LEWANSKI R. - DALL'OLIO U. - DOVIGO L. - VISANI I., *Una prova globale di democrazia deliberativa. Il World Wide Forum sul clima*, in *Aggiornamenti sociali*, 2010, 2, pp. 127 ss.;
- LEWANSKI R., *Democrazia deliberativa*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2012, pp. 885 ss.;
- LEWANSKI R., *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory*, in *Journal of Public Deliberation*, 2013, 9;
- LEWANSKI R., *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2007, 12, pp. 743 ss.;
- LEWANSKY R., *La Prossima Democrazia: dialogo - deliberazione - decisione*, 2016, disponibile in www.laprossimademocrazia.it;
- LIÉVAUX P., *The Faro Convention, an original tool for building and managing Europe's heritage*, in *Heritage and beyond*, Council of Europe Publishing, 2009, pp. 45 ss.;
- LIIPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988;
- LINDBLOM C.E., *Il potere di mercato come potere politico*, in A. Baldassarre (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985;
- LIU Z. - LIAO L. - MEI C., *Not-in-my-backyard but let's talk: Explaining public opposition to facility siting in urban China*, in *Land Use Policy*, 2018, 77, pp. 471 ss.;
- LOLLO A., *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino*, in www.osservatorioaic.it, 2013;
- LORZ B., *Verso l'applicazione della Convenzione di Århus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 6, pp. 1047 ss.;
- LOUVIN R., *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, 2018;

- LUCIANI M., *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca (fondato da) e A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 2005;
- M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006, 1, pp. 19 ss.;
- MACHIAVELLI N., *Il principe*, (1513), Roma, 2012;
- MACK SMITH D., *Cavour. Il grande tessitore dell'unità d'Italia*, Milano, 1985;
- MACK SMITH D., *Storia d'Italia dal 1861 al 1969*, Bari, 1972;
- MAGGIOLINI M. - POMATTO G., *Fonti nuove, conflitti vecchi: l'approccio top-down non paga. Due impianti fotovoltaici a confronto*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, 2016, 3, pp. 399 ss.;
- MAGNI G., *I lavori pubblici tra la riforma del Titolo V e la Corte costituzionale. Non convince l'esclusione della potestà regionale*, in *Dir. e giust.*, 2003, 37, pp. 62 ss.;
- MANCUSO F., *La legittimità della democrazia. Una nota di lettura*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2018, 1, pp. 261 ss.;
- MANFREDI G., *Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione*, in www.giustamm.it, 2007, 6;
- MANGANARO F., *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 4, pp. 1304 ss.;
- MANSILLON Y., *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 101 ss.;
- MANZETTI V., *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in www.federalismi.it, 2018, 5;
- MARCHETTI B., *Rileggendo Sabino Cassese sul diritto globale*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, pp. 155 ss.;
- MARCHETTI S. - ORREI M., *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, in www.aedon.mulino.it, 2011, 1;

- MARENGHI E.M., *Giusto procedimento e processualprocedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 4, pp. 961 ss.;
- MARIANI M., *Accesso ai documenti amministrativi*, in M. Mariani (a cura di), *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, VI ed., Matelica, 2012;
- MARONGIU G., *Gli istituti della democrazia amministrativa: elementi per un dibattito*, in G. Berti - G.C. De Martin (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio tenutosi a Roma il 12 febbraio 1994*, Milano, 1996;
- MARTELLI P., *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Roma-Bari, 1999;
- MASTELLONE S., *Storia della democrazia in Europa*, Torino, 1986;
- MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, 2005;
- MASTROPAOLO A., *Democrazia e populismo*, in M. Bovero - V. Pazè, *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, 2010;
- MASTROPAOLO A., *La crisi della trascendenza democratica*, in *Storia del pensiero politico*, 2015, 2, pp. 307 ss.;
- MATTEUCCI N., *Democrazia e autocrazia nel pensiero di Norberto Bobbio*, in L. Bonante - M. Bovero (a cura di), *Per una teoria generale della politica. Scritti dedicati a Norberto Bobbio*, Firenze, 1986;
- MAURIELLO P., *Le pratiche di democrazia partecipativa nelle Regioni Lazio e Toscana*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009;
- MCCORMICK J.P., *La crisi della democrazia contemporanea e il grido di dolore populista*, in *Iride*, 2017, 3, pp. 539 ss.;

- MELIS G., *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, in www.aedon.mulino.it, 2016, 3;
- MERCADANTE F., *Popolo (fil. dir.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 267 ss.;
- MERCOGLIANO C. - MANCINI F., *L'urbanistica e la partecipazione. Luci ed ombre*, in *Atti del XXII Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione di Varenna, "La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali"*, Milano, 1977;
- MERUSI F., *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012;
- MESEGUER YEBRA J., *El trámite de información pública en el procedimiento administrativo*, Barcelona, 2001;
- MÍGUEZ MACHO L., *El principio de objetividad en el procedimiento administrativo*, in *Revista Documentación Administrativa*, 2011, 289, pp. 99 ss.;
- MILANI G., *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in www.federalismi.it, 2018, 4;
- MILONE A., *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, pp. 95 ss.;
- MOLASCHI V., *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018;
- MONNOYER-SMITH L., *Instituer le débat public: un apprentissage à la française*, in *Hermès*, 2007, 1, pp. 19 ss.;
- MONTANARI L., *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in www.rivistaaic.it, 2012, 2;

- MOORE JR. B., *Le origini sociali della dittatura e della democrazia: proprietari e contadini nella formazione del mondo moderno*, Torino, 1971;
- MORAND-DEVILLER J., *La Charte de l'environnement et le débat idéologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2005, numéro spécial, pp. 97 ss.;
- MORAND-DEVILLER J., *Le contentieux de l'urbanisme en droit comparé*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 5, pp. 222 ss.;
- MORAND-DEVILLER J., *Trasparenza, partecipazione e semplificazione nel procedimento amministrativo francese*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano*, Milano, 2000;
- MORAND-DEVILLER J., *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 12, pp. 4179 ss.;
- MORI L., *La democrazia tra limiti delle mediazioni e politica «onlife»*, in *Iride*, 2015, 75, pp. 347 ss.;
- MORRONE A., *Commento all'art.1*, in F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa - G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018;
- MORRONE A., *Governo, opposizione e democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, 2003, 4, pp. 637 ss.;
- MORRONE A., *Sovranità*, www.rivistaaic.it, 2017, 3;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969;
- MURGOLO L., *Pianificazione, programmazione, progettazione (artt. 21-27)*, in E. Follieri (a cura di), *Corso sul codice dei contratti pubblici (aggiornato con il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56)*, Napoli, 2017;
- MUSTI D., *Demokratía. Origini di un'idea*, Roma-Bari, 1995;

- NEUMANN F., *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973;
- NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, ora in ID., *Scritti giuridici*, 1996, pp. 1414 ss.;
- NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione. A proposito di un recente disegno di legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, ora in ID., *Scritti scelti*, Vol. III, Milano, 1996, pp. 2037 ss.;
- NOCILLA D., *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 341 ss.;
- OCCHIENA M., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 4128 ss.;
- ODDENINO A., *La disciplina degli organismi geneticamente modificati. Il quadro di diritto comunitario*, in R. Ferrara - I.M. Marino (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003;
- OLIVI B. - SANTANIELLO R., *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, 2005;
- ORNAGHI L., *Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1999, pp. 25 ss.;
- PALAZZI F., *Commento all'art. 10-bis*, in L. Vandelli (a cura di), *L'attività amministrativa: casi e interpretazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2009;
- PANETTA E., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, in *Atti del XXII Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione di Varenna, "La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali"*, Milano, 1977;

- PARISIO V., *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, 2018, 11;
- PASTORI G., *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Tomo II, Milano, 1994;
- PASTORI G., *Introduzione*, in F.P. Pugliese (cura di), *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990, n. 241. Prospettive di alcuni istituti*, Milano, 1999;
- PAVOLINI E., *Il populismo fra offerta politica e radici socio-economiche*, in *Stato e mercato*, 2018, 1, pp. 127 ss.;
- PECORIELLO A.L. - RISPOLI F., *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 115 ss.;
- PELLIZZONI L., *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005;
- PELLIZZONI L., *Discutere l'incerto*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005;
- PELOSI E. - VERSOLATO A., *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 6, pp. 1001 ss.;
- PELOSI E., *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 1, pp. 23 ss.;
- PEPE V., *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, Napoli, 2015;
- PEPPE L., *Popolo (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 315 ss.;

PERFETTI L.R., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 1, pp. 1 ss.;

PERLINGIERI P. - FEIMA P., *Commento all'art. 75*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997;

PERLINGIERI P. - MESSINETTI R., *Commento all'art. 1*, in P. Perlingieri (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997;

PICOZZA E., *Introduzione al diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2018;

PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, 2007;

PIZZANELLI G., *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 1, pp. 129 ss.;

PIZZANELLI G., *Ascolto degli interessi e prevenzione della cattiva amministrazione nelle procedure per la regolazione e realizzazione delle opere pubbliche*, intervento al Convegno AIPDA "Le misure di prevenzione della cattiva amministrazione: le garanzie procedurali", 19 febbraio 2016, disponibile in www.diritto-amministrativo.org;

PIZZANELLI G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010;

PODESTÀ N., *Scelte di metodo: lo strumento dell' "agorà deliberativa" e la formazione dei facilitatori*, in G. Balduzzi - D. Servetti (a cura di), *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, 2014;

POMADE A., *Le paradoxe de la participation associative dans le débat public*, in *Droit de l'Environnement*, 2007, 1;

- POMADE A., *NIMBY et NEIMBY: regard d'un juriste sur deux syndromes atypiques*, in *Droit de l'Environnement*, 2012, 197, pp. 11 ss.;
- POMARICI U., *Crisi e conflitti nella democrazia contemporanea. "Variazioni" sui beni comuni*, in *Riv. fil. dir.*, 2015, 1, pp. 171 ss.;
- POMATTO G., *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova*, in Università degli studi di Torino - Dipartimento di Studi politici, *Working papers*, 2009, 12;
- PONT R., *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma, 2005;
- PONTI B., *La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa*, in A. Bartolini - A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in L. Ferrara - D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. VIII, Firenze, 2016;
- PONTI B., *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, II ed., Santarcangelo di Romagna, 2016;
- PORPORA M., *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, 6, pp. 1661 ss.;
- PORPORATO A., *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in www.federalismi.it, 2017, 12;
- PROIETTI R., *Commento agli articoli 7 e 8*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;
- PROSPERO M., *Una democrazia minore*, in *Democrazia e diritto*, 2016, 2, pp. 148 ss.;

- PROVENZANO P., *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, in D.-U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti e materiali*, Torino, 2014;
- PUNZO L., *Ideologia e forme della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, 2016, 4, pp. 189 ss.,
- QUARTA C., *L'utopia platonica. Il progetto politico di un grande filosofo*, ristampa, Bari, 1993;
- RAFFINI L., *Le alternative della democrazia deliberativa*, in *Alternative per il socialismo*, 2008, 5;
- RAMAJOLI M., *Commento all'articolo 9*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;
- RANALDI V., *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 4, pp. 1011 ss.;
- RANDO G., *Commento all'articolo 22*, in G.F. Ferrari - G. Morbidelli, *Codice dei contratti pubblici. Il D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, Piacenza, 2017;
- RAWLS J., *Collected papers*, Cambridge, 1999;
- REGONINI G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, 2005, 1, pp. 3 ss.;
- REYNERI E., *Le basi sociali del populismo*, in *Stato e mercato*, 2018, 1, pp. 141 ss.;
- RODOTÀ S., *Il concetto di democrazia nel mondo globalizzato: i governi del mercato globale, mondializzazione e territorio, i diritti*, in *Bianco e nero*, 2009, 3, pp. 9 ss.;
- RODRIGUEZ S., *I limiti della democrazia diretta. L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 2, pp. 451 ss.;

- RODRIQUEZ S., *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017;
- ROLLI R. - SAMMARRO D., *Il parere del Consiglio di Stato sul nuovo codice dei contratti pubblici e la creazione di Adamo*, in *www.judicium.it*, 16 maggio 2016;
- ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Parigi, 2008;
- ROSEN K., *Il pensiero politico dell'antichità*, Bologna, 1999;
- ROSSI DAL POZZO F., *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 2, pp. 339 ss.;
- ROSSI E., *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società*, 2016, pp. 493 ss.;
- ROTELLI E., *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, 2005;
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, III, 1, in S. Testoni Binetti (a cura di), *Rousseau. Antologia di scritti politici*, Bologna, 1977;
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, III, 15, in Aa.Vv., *Grande antologia filosofica*, Vol. XV, Milano, 1968;
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, in P. Alatri - J. Bertolazzi (a cura di), *Scritti politici*, Torino, 1970;
- RUI S., *Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à ala CNDP*, in M. Revel - C. Blatrix - L. Blondiaux - J.-M. Fourniau - B.H. Dubreuil - R. Lefebvre (diretto da), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Parigi, 2007;

- RUIZ MIGUEL M., *Che futuro per la democrazia? Uno sguardo dalla Spagna*, in *Ragion pratica*, 2005, 2, pp. 405 ss.;
- RUSSO A.M., *La cittadinanza «sostanziale» dell'UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una «reverse Solange»?*, in *www.federalismi.it*, 2014, 1;
- SAITTA F., *Preavviso di rigetto ed atti di conferma: l'errore sta nella premessa*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 11, pp. 3235 ss.;
- SAITTA N., *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. dir.*, Vol. XX, Milano, 1970, pp. 980 ss.;
- SALA F., *Gli ogm sono davvero pericolosi?*, Bari, 2005;
- SALVADORI M.L., *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, 2015;
- SALVADORI M.L., *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009;
- SALVATI M., *La democrazia è in crisi. C'è qualcosa di nuovo?*, in *Il Mulino*, 2016, 6, pp. 967 ss.;
- SALVATI M., *Max Weber: capitalismo, liberalismo, democrazia*, in *Stato e mercato*, 2015, 2, pp. 229 ss.;
- SANDULLI A., *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II ed., Milano, 2003;
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, ristampa 1959;
- SANTUCCI A., *Introduzione a Hume*, II ed., Roma-Bari, 1981;
- SARTORI G., *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993;
- SARTORI G., *Dittatura*, in *Enc. dir.*, Vol. XIII, Milano, 1964, pp. 356 ss.;
- SARTORI G., *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, 2008;
- SAVIGNANO A., *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 1 ss.;

- SAVINO M., *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5, pp. 593 ss.;
- SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, pp. 795 ss.;
- SAVONA P., *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, pp. 355 ss.;
- SCAMARDELLA F., *Pluralismo culturale e democrazia deliberativa*, in *Ars interpretandi*, 2012, 1, pp. 123 ss.;
- SCIULLO G., *Il principio del "giusto procedimento" tra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986, pp. 291 ss.;
- SCOCA F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017;
- SEGATTI P., *Sul populismo, alcune considerazioni*, in *Stato e mercato*, 2018, 1, pp. 37 ss.;
- SEN A., *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Milano, 2004;
- SERIO M. (a cura di), *La relazione di Santi Romano a Bottai sul progetto di legge per la tutela delle cose d'interesse artistico e storico, datata 12 maggio 1938*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, pp. 278 ss.;
- SEVERINO C., *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, Relazione al Convegno "Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e *démocratie de proximité*" svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2014 nell'ambito della VI Settimana di studi sulle Autonomie locali, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018;
- SGUEO G., *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quaderni regionali*, 2011, 2, pp. 559 ss.;

- SGUEO G., *La partecipazione alle procedure regolatorie generali di competenza regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 9, pp. 941 ss.;
- SICLARI D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 2, pp. 589 ss.;
- SIMONATI A., *Commento all'articolo 22*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;
- SIMONATI A., *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in *Dir. amm.*, 2013, 4, pp. 749 ss.;
- SIRSI E., *Note sulla definizione giuridica di OGM e sulle cd New Breeding Techniques in occasione dell'Audizione della 9a Commissione (Agricoltura e Produzione alimentare) del Senato del 13 luglio 2016*, in *www.senato.it.*;
- SKOCPOL T., *Troppo poco, troppo e non abbastanza*, in R. Scartezzini - L. Germani - R. Gritti (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Napoli, 1985;
- SOFFIETTI I., *I tempi dello Statuto Albertino*, Torino, 2004;
- SOFFIETTI I., *Statuto Albertino*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Torino, 1989, pp. 107 ss.;
- SPASIANO M.R., *Il principio di buon andamento*, in M.A. Sandulli (a cura di) e F. Aperio Bella (coordinato da), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;
- STANCATI P., *Petizione (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIII, Milano, 1983, pp. 596 ss.;
- STARITA M., *Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 4, pp. 245 ss.;
- STELLA F., *Il rischio da ignoto tecnologico e il mito delle discipline*, in Aa.Vv., *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002;

- STRADELLA E., *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2008, 3;
- TALLACCHINI M.C., *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in *www.federalismi.it*, 2005, 16;
- TARANTINI G., *Pubblicità degli atti e diritto di accesso*, in Aa.Vv., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, Napoli, 1991;
- TARULLO S., *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, pp. 437 ss.;
- TIMO M., *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in *www.osservatorioaic.it*, 2016, 3;
- TOMMASI C., *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *www.federalismi.it*, 2018, 5;
- TORCHIA L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009;
- TORCHIA L., *Il nuovo codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5, pp. 605 ss.;
- TOSATO E., *Stato (teoria gen. e dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 758 ss.;
- TRAUB J.Z., *Discrimination in plebiscites: discursive irrationality*, in *Temple Political & Civil Rights Law Review*, 1996, pp. 99 ss.;
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, XII ed., Torino, 2018;
- TRIGLIA C., *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, in *Stato e mercato*, 2016, 2, pp. 183 ss.;
- TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti - G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, 2007;

TRIMARCHI BANFI F., *L'istruttoria procedimentale dopo l'articolo 10-bis della legge sul procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2011, 2, pp. 353 ss.;

TUBERTINI C., *Commento all'articolo 7*, in L. Vandelli (a cura di), *L'attività amministrativa: casi e interpretazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2009;

TUCCARI F., *Plebiscitaria, ma soprattutto acefala. La democrazia nell'era post-democratica*, in *Il Mulino*, 2014, 6, pp. 881 ss.;

URBINATI N., *Dalla democrazia dei partiti al plebiscito dell'audience*, in *Parolechiave*, 2012, 1, pp. 7 ss.;

URBINATI N., *L'ethos della democrazia. Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2006;

URBINATI S., *Patrimonio mondiale e sovranità degli Stati: un'alternativa difficile da conciliare*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 1, pp. 131 ss.;

VACCARINO G.L., *Il populismo, la moneta e i debiti*, in M. Bovero - V. Pazè, *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, 2010;

VAIANO D., *Commento all'articolo 10-bis*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017;

VALASTRO A., *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in A. Bartolini - A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, volume edito nella raccolta di studi a cura di L. Ferrara - D. Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. VIII, Firenze, 2016;

VALASTRO A., *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 1;

VARGAS CÉSPEDES J.-P. - ZAMUNER D.A., *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 24 ss.;

VÁSCONEZ J. - BOSSANO M.A., *I bilanci partecipativi in America Latina: dalla legittimazione sociale alla legalizzazione istituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 15 ss.;

VEGETTI M., *Platone e la democrazia*, in *Rivista di storia della filosofia*, 2007, 2, pp. 301 ss.;

VIALATTES M. - BARROIS DE SARIGNY C., *La fabrique d'un code*, *Revue française de droit administratif*, 2016, 1, pp. 4 ss.;

VIPIANA P., *La democrazia deliberativa a livello regionale*, comunicazione al Convegno internazionale "Sussidiarietà, autonomie territoriali, partecipazione tra esigenze dell'amministrazione e nuove forme di democrazia" (i cui atti sono in corso di pubblicazione) svoltosi ad Alessandria in data 11-12 maggio 2017, organizzato dall'Università del Piemonte orientale nell'ambito della IX Settimana di studi sulle autonomie locali "Principio di sussidiarietà, servizi pubblici, procedure di democrazia partecipativa e deliberativa" 8-12 maggio 2017, disponibile in www.osservatorioaic.it, 2018, 2;

VIPIANA P.M., *Democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: terminologia e inquadramento dogmatico e normativo*, relazione al Convegno "Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa e démocratie de proximité", svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2014, in corso di pubblicazione in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018;

VIPIANA P.M., *I procedimenti amministrativi. La disciplina attuale ed i suoi aspetti problematici*, Padova, 2012, pp. 57 ss.;

- VIPIANA P.M., *Il riparto fra le giurisdizioni*, in C. Mignone - P.M. Vipiana, *Manuale di giustizia amministrativa*, II ed., Padova, 2013;
- VIPIANA P.M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milanofiori Assago, 2017;
- VIRGA P., *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, II ed., Milano, 1992, pp. 188 ss.;
- VISCONTI F., *The legislative representation of public opinion policy priorities in Italy*, in *Riv. it. sc. polit.*, 2018, pp. 1 ss.;
- VITTORI M., *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazione in cammino*, 22 maggio 2013;
- VIVIANI L. (a cura di), *Le sfide della democrazia rappresentativa e lo spettro del populismo. Una riflessione con Nadia Urbinati*, in *Societàmutamentopolitica*, 2017, 15, 8, pp. 453 ss.;
- VIZIOLI N., *La democrazia partecipativa en la legilsación italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 2014, 48, pp. 187 ss.;
- WOLSINK M., *Contested environmental policy infrastructure: Socio-political acceptance of renewable energy, water, and waste facilities*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2010, 30, pp. 302 ss.;
- ZACHARIAS D., *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Cultural Heritage Protection as Archetype of a Multilevel System*, in *Max Planck Y.B. U.N. L.*, 2006, 10, pp. 273 ss.;
- ZAGREBELSKY G., *Il «crucifige!» e la democrazia*, Nuova edizione, Torino, 2007;
- ZAGREBELSKY G., *La difficile democrazia*, in *Parolechiave*, 2010, 1, pp. 129 ss.;
- ZAMPETTI P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei Partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Milano, 1993;

- ZANETTI G., *Il pensiero politico di Aristotele*, in C. Dolcini (a cura di), *Il pensiero politico dell'età antica e medioevale*, Torino, 2000;
- ZHANG L.- CHEN J. - HAO Q. - LI C.-Z.; *Measuring the NIMBY effect in urban China: the case of waste transfer stations in metropolis Shanghai*, in *J Hous and the Built Environ*, 2018, 33, pp. 1 ss.;
- ZILLER J., *Procedimento amministrativo in Francia: fra semplificazione e partecipazione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano*, Milano, 2000;
- ZINGARELLI N., *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 1969;
- ZUCCHETTI A., *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, Milano, 1992.