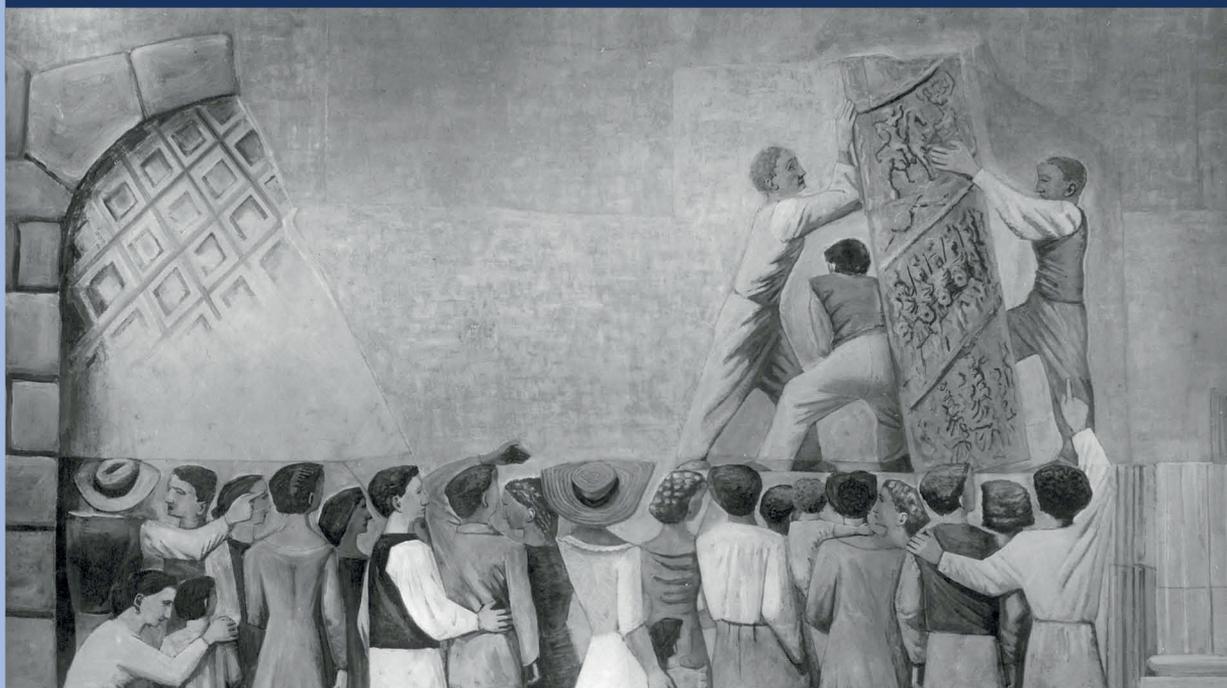


Clemente Pio Santacroce

Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione



Giappichelli

CAPITOLO I

PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE E DECISIONI AMMINISTRATIVE AD INCIDENZA TERRITORIALE

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sul tema oggetto d'indagine e sulle sue contraddizioni e divaricazioni, tra approccio teorico, realtà politico-amministrativa ed esigenze di effettività. – 2. Le salde e plurime radici costituzionali, dottrinali e giurisprudenziali del principio di partecipazione civica (anche) nel governo e nella cura del territorio. – 3. La centralità del tema della partecipazione dei cittadini nelle politiche urbanistiche e di governo delle trasformazioni territoriali da una prospettiva globale ed europea. – 4. La partecipazione civica nel governo degli usi del territorio e delle sue trasformazioni tra “residui” normativi statali... – 5. (*Segue*)... e “fughe in avanti” della legislazione regionale sulla partecipazione, sia urbanistica che “generale”. – 6. La perdurante miopia del legislatore statale. – 7. (*Segue*). La traiettoria italiana del «dibattito pubblico»: il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) e il deciso arretramento sul fronte della democrazia partecipativa. L'ulteriore depotenziamento di un istituto nato debole (e sin da subito progressivamente indebolito). – 8. (*Segue*). Paesaggio, territorio e partecipazione dei cittadini: dalla Convenzione europea del paesaggio al Codice del «patrimonio culturale». – 9. Sul futuro della legislazione statale: innovazione e circolazione osmotica dei modelli e dei principi cardinali del «diritto alla città», emergenti nello spazio giuridico globale ed europeo e “dal basso”. La legislazione regionale come attuale imprescindibile terreno di ricerca.

1. *Considerazioni introduttive sul tema oggetto d'indagine e sulle sue contraddizioni e divaricazioni, tra approccio teorico, realtà politico-amministrativa ed esigenze di effettività*

Nel diritto urbanistico, tradizionalmente terreno di emersione di principi generali del diritto amministrativo¹, di sperimentazione di nuovi istitu-

¹ Tra i diversi contributi, si v. *in primis* L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962, generalmente riconosciuto, nel panorama dottrinale amministrativistico italiano, quale primo lavoro monografico in materia

ti² e di tracciamento di rinnovati e sempre proficui sentieri di ricerca³, v'è un tema decisamente complesso⁴ e – ad un tempo – tanto risalente quanto

urbanistica. Si v., inoltre, G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 112 ss., e, più di recente, ID., *Introduzione*, in *I 50 anni della Rivista giuridica dell'edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 1 ss., in particolare ove l'A. ben mette in luce come «la disciplina urbanistica ed edilizia, per la sua importanza anche sul piano pratico, ha avuto un ruolo di primo piano nella formazione di principi e nozioni del diritto amministrativo», poi ricordando alcuni degli istituti e delle teoriche emersi da quel terreno (*ivi*, 6). Analoghe considerazioni possono leggersi anche in ID., *Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all'evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio*, in G. MORBIDELLI-M. MORISI (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, 13 ss. (spec. 16 ss.). In argomento, poi, si v. senz'altro anche P. STELLA RICHTER, *L'evoluzione della dottrina in materia urbanistica ed edilizia*, in *I 50 anni della Rivista giuridica dell'edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 25 ss., e S. AMOROSINO, *Massimo Severo Giannini e la fondazione del diritto urbanistico*, in ID., *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, 137 ss., ove l'A. ben mette in luce come la disciplina dei procedimenti di pianificazione urbanistica abbia fornito non poco «materiale» per la costruzione della teoria generale del procedimento amministrativo. In questi termini anche ID., *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, 358 ss. (spec. 360). Recentemente, peraltro con specifico riferimento all'oggetto del presente studio, R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il conflitto tra pubblica amministrazione e privati*, Napoli, 2018, 141 ss., ha evidenziato come l'urbanistica funga da «terreno di sperimentazione, se non di elezione, di pratiche condivise nell'assunzione di decisioni pubbliche». Ancor più di recente, poi, ha sottolineato con cura questo caratteristico profilo del diritto urbanistico anche S. FANTINI, in A. BARTOLINI-S. FANTINI, *I principi di buona fede e collaborazione nella legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 12 ss., riscontrando, ad es., una tracimazione «dall'alveo del diritto urbanistico nelle più ampie praterie del diritto amministrativo generale» anche del principio di collaborazione (*ivi*, 26 ss.), cui il legislatore avrebbe poi ritenuto di dare veste legislativa in occasione della conversione in legge del c.d. «*decreto semplificazioni*» (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, conv. in legge 11 settembre 2020, n. 120). Sul punto sia consentito rinviare anche a C.P. SANTACROCE, *PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina del procedimento amministrativo*, in *Dir. econ.*, 2023, 335 ss. (spec. 345 ss. e 359 ss.).

²Basti pensare già solo al tema degli accordi amministrativi, sia tra pubblica amministrazione e privati che tra sole soggettività pubbliche, così come pure a tutta la sperimentazione in ambito urbanistico-edilizio di diversi istituti di semplificazione (e talvolta, invero, complicazione) amministrativa, che hanno poi trovato una generalizzazione in sede legislativa attraverso la legge sul procedimento (l. n. 241/1990) o comunque in altre discipline settoriali.

³Si v., ad es., più di recente e in modo assai significativo, A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, in *Dir. econ.*, 2018, 571 ss., ove l'A. individua nel governo del territorio e nei suoi strumenti (pianificazione, partecipazione, accordi, etc.) un ambito privilegiato di osservazione dei fenomeni corruttivi, sottolineando «la rinnovata attualità [della tematica] per gli studi di diritto amministrativo» (*ivi*, 573 ss.).

attuale⁵, che taglia trasversalmente i diversi livelli delle politiche e delle decisioni amministrative ad incidenza territoriale (e, quindi, in senso ampio anche ambientale): quello della *partecipazione civica*⁶ ai procedimenti amministrativi di pianificazione o, comunque, di determinazione degli usi del «territorio»⁷ e delle sue trasformazioni.

⁴Sui diversi profili di sua complessità, si v. anzitutto M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, 225 ss., e la sua «inquietudine» sul tema (*ivi*, 225), ma anche, più di recente, S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss., e R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 209 ss., ove l'A., per segnalare la difficoltà del tema della partecipazione al procedimento amministrativo, ha fatto riferimento, in modo significativo, ad un «fascio aggrovigliato di problemi e criticità [...] [il] classico nodo di Gordio, ma per sciogliere il quale non sembra né utile né opportuno impugnare la spada quanto piuttosto avvalersi di altri attrezzi e strumenti, certo non così immediatamente risolutivi, ma forse comunque capaci di fornire alcune risposte» (*ivi*, 211). Sulla stessa linea di pensiero anche A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su «*Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi*», in *www.astrid-online.it*, 2010 (poi pubblicata anche in ID. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010), ove condivisibilmente l'A. definisce la partecipazione un «luogo [...] sovente e da molteplici prospettive esplorato ma mai compiutamente inquadrato, quasi si trattasse di una sorta di *luogo fantasma* dalle coordinate geografiche *in continuo movimento*» (*ivi*, 1) (cors. agg.).

⁵Cfr. R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., 209, ove si è ben sottolineato come si tratti di un «tema antico, forse vetusto, sul quale sono stati versati fiumi di inchiostro e che, nel momento attuale, si arricchisce di variabili concettuali e anche ideologie, che ne disvelano a tutto tondo l'attualità, un'attualità addirittura inattesa e sconcertante» (cors. agg.).

⁶Per alcune riflessioni su detta declinazione della partecipazione al procedimento amministrativo, si v., più di recente, F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 1 ss.

⁷Cfr. F. BENVENUTI, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987, II, 135 ss. Più di recente, utilizza il termine «territorio» secondo detta (anche qui condivisa) accezione già A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, cit., 574 (spec. *sub* nt. 13). In argomento, si v. naturalmente anche A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, e la nozione di «territorio» e – conseguentemente – dell'«urbanistica» *ivi* accolta, che, come ha più di recente e significativamente ricordato, anzitutto in quanto Allievo del Maestro fiorentino, G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica*, cit., 2, era intesa quale disciplina «finalizzata a proteggere l'ambiente, il paesaggio (a sua volta inteso in senso lato sì da investire l'intero territorio, e non astretto alle sole bellezze naturali), i centri storici, le aree ecologicamente sensibili, sicché i valori da tutelare e garantire non sono quelli individuali dei proprietari ma quelli della comunità. L'urbanistica vista cioè come disciplina deputata a garantire la qualità della vita» (*ibidem*) (cors. agg.).

Da una prospettiva teorica generale e storico-ricostruttiva, la tematica che in questa sede si è ritenuto utile elevare ad oggetto di studio, è senz'altro da ricondurre, almeno in parte, entro i confini delle profonde trasformazioni che hanno nel tempo interessato il rapporto tra *autorità* e *libertà* e, in definitiva, il «modo d'essere»⁸ della pubblica amministrazione, del potere amministrativo e del procedimento come sua dimensione dinamica.

Le radici (anche costituzionali)⁹ del tema sono state oggetto, come ben noto, di una costante, ampia ed accurata attenzione anche da parte della dottrina amministrativistica italiana, che ha da tempo offerto riflessioni di estremo interesse e rigore scientifico¹⁰.

In argomento, nella letteratura giuridico-urbanistica, si vedano senz'altro anche le significative riflessioni di M.A. CABIDDU, *La nozione giuridica di territorio*, in *Territorio*, 2008, 195 ss., e, nella manualistica più recente, in particolare ID. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020, 3 ss., ove l'A., riprendendo e sviluppando alcune considerazioni già poste nel precedente scritto, torna sulla nozione di «bene territoriale» e sui suoi caratteri (immaterialità, pubblicità, comunanza, etc.), dichiarando (e mostrando), con ciò, di prendere «sul serio l'introduzione, nell'art. 117 Cost., del “governo del territorio”, come disciplina organica della tutela, della gestione e degli usi della terra e delle sue risorse», e individuando «il *quid pluris* della “nuova” nozione» nel governo di «una sorta di (meta) interesse, proprio della collettività stanziata in un luogo e che la identifica come una comunità radicata nel passato – nella storia, nell'economia, nella cultura – per proiettarla nel futuro» (*ivi*, 6).

⁸Cfr. F. BENVENUTI, *Introduzione ai lavori*, in FORMEZ (a cura di), *L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Napoli, 1981, 18, nell'ambito di un volume dedicato, a valle di un convegno dallo stesso titolo, alla (allora ancora attuale) discussione su punti di forza e punti di debolezza di una possibile codificazione legislativa, anche nell'ordinamento giuridico italiano, delle regole sul procedimento amministrativo.

Più di recente, sull'incidenza delle «trasformazioni dell'assetto ordinamentale dello Stato [...] sulla posizione attribuita all'amministrazione nei confronti di tutti gli altri poteri statali, sul fondamento e sulle connotazioni del potere amministrativo», si v. S. PERONGINI, *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo*, in ID. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, 1 ss., ed anche nelle considerazioni conclusive del contributo, ove l'A. afferma in modo chiaro e convincente: «La Costituzione rende recessivo il momento dell'autorità nella dinamica relativa all'esercizio del potere amministrativo» (così *ivi*, 10).

⁹Sulle quali si v., comunque, il paragrafo seguente.

¹⁰La letteratura in argomento è vastissima. Senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano, tra i lavori di respiro più ampio e secondo uno sviluppo cronologico dei contributi: M. ALÌ, *Studi sui procedimenti amministrativi a partecipazione popolare*, Catania, 1968; G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969; G. BERGONZINI, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 779 ss.; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977,

Scendendo, però, dal piano delle idee a quello della realtà giuridico-amministrativa, ci si accorge ben presto di quanto questo sia un ambito nel quale ci si imbatte (ancora)¹¹ in non trascurabili contraddizioni e divaricazioni tra il “*sein*” e il “*sollen*”.

Una, forse, su tutte.

Mentre sul piano teorico è ormai da tempo ben battuta la via per argomentare e sostenere, in modo senz'altro convincente, che il buon governo del territorio e la partecipazione civica non possano che costituire un *indissolubile binomio*, su quello delle norme e, ancor più, della loro operatività in concreto e della loro effettività – ovvero sia nel momento applicativo, sia politico-amministrativo che su quello della (almeno ad oggi) difficile proie-

spec. 122 ss.; E. CASSETTA, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato italiano*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione di Varenna (23-25 settembre 1976), Milano, 1977, 65 ss.; F. MERUSI, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali*, *ivi*, 299 ss.; G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano, 1984; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; M. D'ALBERTI, *La 'visione' e la 'voce': le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.; F. TRIMARCHI, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 628 ss.; F. GIGLIONI-S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *EdD, agg. IV*, Milano, 2000, 943 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006; ID., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 43 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, *cit.*, 13 ss.; ID., *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 5 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, *cit.*, 209 ss.; U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 779 ss.; ID., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Dem. e dir.*, 2008, 175 ss.; ID., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; ID., *Democrazia partecipativa*, in *EdD, Annali*, vol. IV, *ad vocem*, Milano, 2011, 295 ss.; M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010; T. BONETTI, *La partecipazione strumentale*, Bologna, 2022.

¹¹ Sul punto è senz'altro d'interesse rilevare in questa sede come già G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, *cit.*, 5 ss., ebbe a mettere bene in luce, sin dalle battute iniziali di quell'approfondimento monografico, l'esigenza di farsi guidare «dalla costante preoccupazione che la formula «partecipazione dei singoli e dei gruppi sociali», continuamente conclamata e ribadita dai dati normativi, non si risolva, per il cittadino, in uno strumento privo di *incidenza reale* e, per l'Amministrazione, in un *incombente puramente formale*, in ultima analisi in un'affermazione nominalistica» (*ivi*, 6) (cors. agg.).

zione sul piano giurisdizionale delle garanzie legislative del diritto di partecipazione civica¹² –, tutto si fa d'un tratto più sfuggente; quasi fumoso.

Si ha, cioè, quella precisa sensazione – in passato assai bene ed autorevolmente sintetizzata – di trovarsi dinanzi ad un problema «sul quale da tempo si cerca invano una soddisfacente soluzione»¹³, forse – però – senza volerla davvero trovare¹⁴.

2. *Le salde e plurime radici costituzionali, dottrinali e giurisprudenziali del principio di partecipazione civica (anche) nel governo e nella cura del territorio*

Cionondimeno, il tema ha plurime, profonde e (dunque) ben salde radici costituzionali. Il che è stato già da tempo messo bene in evidenza da chi, nella dottrina giuspubblicistica italiana contemporanea, forse più di tutti si è occupato *ex professo* della «categoria generale» della *democrazia partecipativa* e del suo variegato «universo di nuove “pratiche” e “dispositivi”»¹⁵.

¹²Lo ricorda bene P. GRAUSO, *Gli orientamenti giurisprudenziali sulla partecipazione dei privati al governo del territorio* (relazione al convegno su «Il governo del territorio, fra conoscenza, partecipazione e discrezionalità», organizzato dall'Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, e svoltosi a Trento il 29-30 gennaio 2016), in *www.giustamm.it*, n. 5/2016, ove l'A. sottolinea la possibilità di registrare «uno iato fra la titolarità dei diritti (in senso lato) partecipativi e la loro *giustiziabilità*», e una «separazione fra legittimazione a partecipare al procedimento di formazione dei piani urbanistici e possibilità di impugnare i piani stessi in sede giurisdizionale» (così nel § 5) (cors. agg.). Il problema della difficile proiezione sul piano processuale della partecipazione civica verrà ripreso nelle battute finali del presente studio: si v. *infra*, cap. V, § 6.

¹³Così P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 435.

¹⁴Com'è ben noto, il tema della partecipazione dei cittadini (anche) nella pianificazione urbanistica e territoriale non era stato affatto trascurato dalla Commissione Nigro, la quale arrivò a tal proposito a formulare una ben precisa proposta, che però sarebbe stata poi presto accantonata sul piano politico e legislativo: sul punto si v. *amplius, infra*, nel testo del § 4 e in particolare *sub* nt. 79 e 81.

¹⁵U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 295, ma si veda l'intera voce enciclopedica, così come pure i diversi riferimenti bibliografici ivi indicati e gli altri suoi contributi già sopra citati (*sub* nt. 10). In argomento si v. anche M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, Padova, 2004, 181 ss. Sui profili teorici ma anche applicativi del modello politico e giuridico della democrazia partecipativa, tra gli altri, si v. senz'altro, poi, anche A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., in particolare ove l'A. afferma in apertura – con forza e del tutto condivisibilmente – che «le sor-

Come è stato ampiamente dimostrato tanto sul piano dello sviluppo storico-filosofico del costituzionalismo quanto su quello più strettamente normativo, infatti, il principio partecipativo, oltre a potersi senz'altro considerare «incorporat[o]»¹⁶ nelle norme costituzionali sulla sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.) e sul riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e – per quanto qui si ritiene – anche in quei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»¹⁷ (art. 2 Cost.), trova, almeno nella nostra Carta costituzionale repubblicana¹⁸, un riferimento espresso, peraltro dalla privilegiata collocazione tra i «*principi fondamentali*»: ovvero sia e più precisamente, nella norma di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione, ove, con lungimiranza e poliedriche potenzialità, i «padri costituenti»¹⁹ hanno pensato di declinare, in un significativo rapporto di mezzo a fine, *eguaglianza sostanziale e partecipazione*²⁰.

A tal proposito e ai fini del presente studio, giova evidenziare sin da subito come anche in detta formulazione costituzionale ci si sia preoccupati di specificare che la partecipazione, perché possa fungere – ad un tempo – da fine e strumento²¹ di rimozione degli ostacoli che si frappongono

ti della democrazia sono visceralmente legate a quelle della partecipazione» (*ivi*, 1); ID., *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016, 1 ss.

¹⁶ Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 317.

¹⁷ Ritiene non vi sia alcun collegamento tra tale parte dell'art. 2 Cost. e l'art. 118, comma 4, Cost. (su cui si v. *infra*, in questo paragrafo), G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., 46, ad avviso del quale «i cittadini che si attivano nell'interesse generale non stanno adempiendo ad un dovere, né rivendicando un diritto, né esercitando un potere o una funzione pubblica. Essi stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e solidale».

¹⁸ Peraltro, sulla rilevanza del principio al di là di espresse formulazione nelle carte costituzionali, si v. ancora U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 317, dove l'A. sottolinea come non si debba «pretendere che la partecipazione sia giustificata solo quando nominata nei testi».

¹⁹ Sul dibattito in seno all'Assemblea costituente su questo profilo, si v. M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, cit., 122 ss. (spec. 124 ss.). Sull'art. 3 Cost., si v. U. ROMAGNOLI, *Il principio dell'eguaglianza sostanziale. Art. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, 1975, 164 ss.

²⁰ Si v., in questi termini, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 315 ss. (spec. 317 ss.); ma si v. anche A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit. 1 (spec. *sub* nt. 3).

²¹ Cfr. M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, cit., spec. 38 e 299, ma si v., una volta ancora, anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit. 318, il

all'inveramento di una democrazia anche sostanziale, debba potersi dire «*effettiva*».

Il che, evidentemente, è anche sintomo di un'originaria e ben precisa consapevolezza in merito ad uno dei profili di maggior complessità e degli snodi cruciali del tema: ossia, l'elevato rischio di *ineffettività*²².

Il tema della partecipazione democratica dei cittadini alla '*res publica*', come ben noto allo studioso del diritto pubblico ed amministrativo, ha però trovato, nel tempo, ulteriori e fecondi sviluppi costituzionali. Anzitutto sul piano scientifico e – ancor prima che giuridico – filosofico²³. L'art. 118, comma 4, Cost., e il principio di sussidiarietà orizzontale ivi contemplato, non sembrerebbe null'altro, in effetti, se non la sopravvenuta costituzionalizzazione della '*visione*' del «*nuovo cittadino*» di Feliciano Benvenuti²⁴.

quale a tal proposito rileva: «A livello letterale, la partecipazione vi è indicata come *un fine*, un obiettivo della trasformazione sociale preconizzata; ma [...] per la più particolare ragione che la partecipazione ha natura tale che è possibile pervenire alla partecipazione *solo partecipando*, essa è altresì *uno strumento*, una modalità per esercitare le azioni politiche, come pure quelle economiche, sociali e culturali» (cors. agg.).

²² Ragion per cui – lo si anticipa – questo aspetto riemergerà in più punti della riflessione condotta in questa sede. Come è stato efficacemente notato, da una tala prospettiva, torna in modo «niente affatto casuale» quella «*comunanza di destino* che lega la partecipazione e l'eguaglianza sostanziale»: così A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., I (sub nt. 3) (cors. agg.); ma si v. anche oltre, e in particolare laddove l'A. fa a tal riguardo riferimento alle «*malattie croniche* della partecipazione» e alla necessità – «per la costruzione delle linee portanti di un sistema normativo coerente» sul tema – di una «*teoria generale della partecipazione*» (cors. agg.) (*ivi*, 4 ss. e sub nt. 18, ove rinvia a G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 1/2005, 27 ss. e, per l'efficace espressione, 28).

²³ E in effetti, come ci ha ricordato G. PASTORI, *Benvenuti, Feliciano*, in *Il contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, in *www.treccani.it*, 2012, a proposito di uno (forse il più originale) tra i grandi Maestri del diritto amministrativo italiano del Novecento, delle sue «matrici ideali» e del suo «metodo» (che ben presto si sarebbe discostato da quello «prevalentemente positivistic» dei suoi Maestri patavini, Enrico Guicciardi e Donato Donati), in virtù del quale «la sua indagine non ha mai voluto essere solo quella del giurista positivo che analizza e ricostruisce dall'interno la trama delle norme e degli istituti esistenti. È stata sempre, invece, una riflessione di grande respiro, da *giurista filosofo* (come egli amava definirsi), attenta allo sviluppo storico e dinamico del diritto, alle matrici ovvero ai paradigmi culturali sottostanti al diverso succedersi degli ordinamenti [...]» (così *ibidem*) (cors. agg.).

²⁴ Il che, invero, è stato già autorevolmente e ben evidenziato da G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, 43 ss., ove l'A. significativamente afferma: «In queste poche righe della Costituzione riformata nel 2001 si rispecchiano le parole [...] di Feliciano Benvenuti».

Il «giurista filosofo»²⁵ aveva anticipato la necessità di impostare «la risposta democratica [...] non tanto sulla partecipazione popolare alle strutture» quanto per il tramite del «riconoscimento di poteri di intervento dei cittadini nell’ambito dell’esercizio delle funzioni»²⁶. In tal modo il cittadino «conquista [...] oltre al valore della esistenza individuale, anche la coscienza di un essere per gli altri», con i quali costruire – *cooperando* – «la rete di relazione che costituisce la base e il principio di una società aperta»²⁷.

Dal 2001 ad oggi, gli sviluppi, anche legislativi²⁸, e le applicazioni in concreto del principio di sussidiarietà orizzontale sono stati tali e tanti che più di recente non è mancato un forte riconoscimento costituzionale, per via giurisprudenziale²⁹, di quel diverso – ma solo complementare – modello di amministrazione, che in quel principio trova senz’altro le proprie solide basi costituzionali ma che ha trovato ancor prima, anche in questo caso, un’elaborazione sul piano scientifico delle idee della dottrina amministrativistica italiana: quello dell’«*amministrazione condivisa*»³⁰.

²⁵ Si v. *supra*, sub nt. 23.

²⁶ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., 23.

²⁷ Cfr. *ivi*, 128.

²⁸ Si vedano, ad es., le disposizioni sui rapporti tra gli enti del Terzo settore (ETS) e gli enti pubblici, e in particolare quelle di cui all’art. 55 del «Codice del terzo settore» (d.lgs. n. 117/2017), sul coinvolgimento attivo degli ETS da parte delle pubbliche amministrazioni, nei settori delle «attività interesse generale» (secondo quanto previsto dall’art. 5, d.lgs. n. 117/2017), attraverso forme di «co-programmazione» e di «co-progettazione».

²⁹ Il riferimento è da intendersi, in particolare, alla pronuncia della Corte costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131 (in *www.cortecostituzionale.it*), sulla quale si vedano: G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 1449 ss., e E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di quad. cost.*, n. 3/2020. All’interno di contributi dal perimetro più ampio, poi, si vedano altresì: E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2020; F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2020; A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, n. 21/2021, 113 ss.

³⁰ Elaborazione offerta anzitutto da G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1997, 29 ss., ove – come ha più di recente ricordato lo stesso A. – «era la prima volta che in Italia (ma anche all’estero) si sentiva parlare di “amministrazione condivisa”»: si v. ID., *L’amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un’utopia realizzata*, in *www.labsus.org*, 2015.

Si tratta chiaramente di un terreno assai fertile anche per l'ambito materiale che si è ritenuto utile privilegiare in questa sede: ovverosia, l'amministrazione pubblica degli usi del territorio e delle sue trasformazioni. Anzi, quest'ambito pare porsi senz'altro quale terreno ideale per la duplice declinazione della partecipazione civica come il *'prender parte'* al governo del territorio e il *'prendersi cura'* del territorio³¹.

Una duplice declinazione che, tuttavia, pone lo studioso dinanzi ad un bivio. Una biforcazione tra due – per quel che si ritiene, complementari ma diversi – *itinerari* di ricerca, tra i quali, almeno in questa sede, si è ritenuto utile anzitutto tracciare il primo, onde offrire, partendo una volta ancora dal diritto urbanistico³², un contributo per l'elaborazione di quella «teoria generale della partecipazione» di cui si avverte sempre più l'esigenza³³.

La più specifica prospettiva del governo del territorio, dei suoi usi e delle sue trasformazioni, offre al tema, a ben vedere, anche ulteriori ed altrettanto solide basi teoriche e costituzionali.

Come più di recente ben evidenziato anche attraverso un'attenta ed aggiornata analisi dei più recenti orientamenti del Giudice delle leggi sul governo del territorio³⁴, «gli istituti di partecipazione trovano nella *pianifi-*

³¹ Come ben noto, diversi sono i contributi sul tema registrabili nella letteratura amministrativistica italiana, nei quali ci si sofferma in particolare sulle proiezioni e concrete manifestazioni del principio di sussidiarietà orizzontale sul terreno della *'cura'* del territorio. Senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano in particolare: G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., 101 ss. e *passim*; ID., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., spec. 49 ss.; ID., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2020; ID., *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, cit., 1449 ss.; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 271 ss.; ID., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, 29 ss.; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, n. 2/2016; P. MICHIAIRA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016; C. IAIONE, *The right to the Co-City*, in *IJPL*, 2017, 80 ss.; M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3/2017; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 559 ss.; A. BONOMO, *L'inclusione dei "non cittadini" attraverso la rigenerazione urbana*, in *Ist. fed.*, 2020, 187 ss.; S. PROFETI-G. PAVANI-C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, 2023 (spec. cap. II).

³² Si v. *supra*, l'incipit del § 1 e *sub* nt. 1.

³³ Si v. *supra*, *sub* nt. 22.

³⁴ Si v. P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 734 ss., ma già in

cazione una sede fisiologica, potendo assumerne le forme più ampie e atipiche, perché essa è espressione emblematica dell'autonomia degli enti locali»³⁵.

Il che, a ben vedere, mette in luce un ulteriore e proficuo nesso tra il nostro tema e un'altra norma fondamentale: l'art. 5 Cost. ed il principio autonomistico ivi previsto, che riecheggia, invero, in non poche e recenti pronunce della Corte costituzionale in materia urbanistica e "dintorni"³⁶,

G. CORSO-M. IMMORDINO (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2022.

³⁵ Così P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica?*, cit., 738. A tal riguardo si v. anche S. AMOROSINO, *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, cit., 360, ove l'A. ben mette in luce come l'istituto della partecipazione afferisca alla pianificazione, altresì sottolineando a tal riguardo la rilevanza delle leggi regionali, le quali «hanno mutato la natura ed anche la collocazione della partecipazione nella sequenza del procedimento, qualificandola come strumento di reciproca informazione e trasparente dialettica tra l'amministrazione (che deve rendere preliminarmente noti gli indirizzi del piano) e cittadini (che possono incidere tempestivamente sulle scelte assiali)».

³⁶ Tra le quali, si v. senz'altro Corte costituzionale, 16 luglio 2019, n. 179, ove, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una previsione legislativa regionale lombarda sul tema della riduzione del consumo di suolo, il Giudice costituzionale ha colto l'occasione per ribadire, invero valorizzando anche una più risalente giurisprudenza, che «all'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale [...]» questa Corte ha avuto modo di precisare che «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenze in materia urbanistica siano libere di compiere» (sentenza n. 378 del 2000) e che la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997) (punto 12.5 del *considerato in diritto*) (in *www.cortecostituzionale.it*). Ma si v. anche Corte costituzionale, 24 luglio 2019, n. 198, nella quale, nell'ambito di un giudizio in via principale avente ad oggetto la compatibilità costituzionale di una disposizione contenuta in una legge regionale campana e concernente opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale, è stato ricordato, anche in questo caso sulla base di diversi precedenti, che la Corte ha più volte affermato, in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, «come la legge nazionale, regionale o delle Province autonome possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, si vedano le sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997, n. 61/1994 [...], sentenza n. 478/2002; nello stesso senso, sentenze n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018» (punto 2.2 del *considerato in diritto*) (in *www.cortecostituzionale.it*).

Sulla citata pronuncia n. 179/2019 della Corte costituzionale, si v. G. SCIULLO, *Regionalismo e municipalismo alla prova della pianificazione urbanistica comunale*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 648 ss. (spec. 653 ss. e – per alcuni profili di criticità della sentenza, ma anche per l'apprezzamento di alcuni «punti di forza» circa il rapporto ed il bilanciamento tra autonomia regionale e autonomia comunale – in part. 659 ss.).

le quali – come è stato ben detto – offrono all’interprete e allo studioso «i semi del riconoscimento e di una rivitalizzazione dell’autonomia comunale in materia di pianificazione»³⁷, segnando «un risveglio di attenzione sui temi dell’autonomia dell’ente locale»³⁸.

Peraltro, la tutela della sfera di autonomia comunale in materia urbanistica, sempre valorizzando alcuni recenti arresti della Corte costituzionale e come già messo in evidenza da attenta dottrina³⁹, sembrerebbe passare anche per «la riserva di procedimento», e del procedimento di pianificazione in particolare, quale sede necessaria per una proficua dialettica ed una sintesi tra i diversi livelli di potere amministrativo ad incidenza territoriale, anche nell’ottica dell’imparzialità e del buon andamento dell’amministrazione, alla stregua dell’art. 97 Cost.⁴⁰. Un procedimento che, per le

³⁷ Così P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell’urbanistica?*, cit., 738.

³⁸ Così *ivi*, 742, ove l’A., in modo originale, ricollega le radici di detto «risveglio» con riguardo al problema dello «spazio vitale da riconoscere al potere di pianificazione urbanistica comunale» al progressivo allontanamento – sperabilmente – «dalla stagione del Piano Casa» e l’inevitabile ingresso in una stagione urbanistica dominata dai temi della rigenerazione urbana e della dimensione ambientale (anche se non *in primis*) nel governo degli usi e delle trasformazioni del territorio (cfr. *ibidem*).

Sulla rilevanza costituzionale della pianificazione urbanistica come funzione fondamentale dei Comuni, «la cui titolarità viene spesso “dimenticata” da interventi invasivi della legislazione regionale», si vedano le interessanti riflessioni di P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 484 ss. (la citazione è tratta da p. 487), ove l’A., anche alla luce del dato di diritto positivo regionale, sottolinea la persistente centralità della «disciplina dei piani, che continuano dunque a essere al centro del sistema di governo del territorio e che ne sono un necessario elemento costitutivo» (così *ivi*, 486). In argomento, si vedano senz’altro anche A. BARTOLINI, *Piano regolatore generale: cronaca di una morte annunciata e sulle prove di sua resurrezione*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 622 ss., ed E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU (Varese, 28-29 settembre 2018) Milano, 2019, 9 ss., in particolare ove l’A., in forza di un’approfondita analisi, sottolinea come «non pare [...] che il futuro riservi una depianificazione» (così *ivi*, 47).

³⁹ P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell’urbanistica?*, cit.

⁴⁰ Sulla riserva di procedimento amministrativo e di relativa istruttoria, si vedano, tra le pronunce più recenti: Corte costituzionale, 6 aprile 2022, n. 121 (in part. punto 5.4 del *considerato in diritto*); Id., 8 aprile 2020, n. 106 (in part. punto 2.2 del *considerato in diritto*); Id., 21 febbraio 2018, n. 69 (in part. punto 6.1 del *considerato in diritto*). Per diverse riflessioni di interesse su dette pronunce, così come pure per ulteriori riferimenti alla più recente giurisprudenza costituzionale in materia, si rinvia integralmente al già citato contributo di P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell’urbanistica?*, in part. 742 ss. Sempre su detto orientamento del Giudice delle leggi, si v.

stesse finalità, possa davvero dirsi «giusto» – e dunque aperto e partecipato⁴¹ –, capace con ciò di raggiungere un livello di adeguatezza delle relative risultanze istruttorie⁴².

Ne risulta un quadro in cui, in forza di una pluralità di agganci costituzionali, trova conferma l'idea che, nel governo del territorio e in ambiti materiali ad esso contigui o comunque collegati, il procedimento di pianificazione costituisca pur sempre la sede naturale di conoscenza, valutazione e comparazione dei valori e degli interessi. Una sede in cui questi debbono poter trovare – tempestivamente – rappresentazione e ingresso attraverso adeguati moduli procedimentali.

Il che sembra rafforzare, pertanto, la rilevanza di un'indagine sull'*an*, sul *quomodo*, sul *quid* e sul *quando* delle occasioni partecipative nel governo delle trasformazioni territoriali, così come pure la scelta di riservare una particolare attenzione allo studio dei procedimenti di pianificazione urbanistica e territoriale, anche alla luce delle diversificate esperienze regionali.

senz'altro anche F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *le Reg.*, 2018, 759 ss. (a commento, in particolare, di Corte cost. n. 69/2018).

Sul principio fondamentale della pianificazione urbanistica del territorio e del suo necessario rispetto, e sul buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio con un interessante utilizzo anche degli artt. 3 e 97 Cost. come parametri di legittimità, si v., poi, la ancor più recente pronuncia della Corte costituzionale, 10 febbraio 2023, n. 17 (spec. punti 2.5, 3.5.1 e 3.5.2 del *considerato in diritto*).

⁴¹ Sul punto, si v. Corte cost. n. 69/2018, ove significativamente si afferma: «È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (*e non da ultimo*) con ulteriori interessi di cui sono titolari *singoli cittadini e comunità*, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela» (punto 6.1 del *considerato in diritto*) (cors. agg.) (in *www.corte costituzionale.it*).

⁴² Con riguardo alla necessità che gli «atti di pianificazione» ad incidenza territoriale siano adottati a valle di «un'adeguata istruttoria e di un giusto procedimento, aperto al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati e preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private)», si v. Corte costituzionale 21 febbraio 2018, n. 66 (punto 7.4 del *considerato in diritto*) (in *www.cortecostituzionale.it*). Su detta pronuncia si v. in particolare A. CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni costituzionali del "giusto procedimento di pianificazione"*, in *le Reg.*, 2018, 744 ss.; ma si vedano anche S. SPUNTARELLI, *Le Regioni alla prova della tutela del paesaggio: limiti statali e strumenti giuridici doverosi*, in *Giur. cost.*, 2018, 656 ss., e, all'interno di un contributo di più ampio respiro, M.P. CHITI, *La burocrazia tra nomorrea e anomia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 326 ss.

Le radici del tema della partecipazione dei cittadini nel governo del territorio, però, traggono linfa, a ben vedere, anche dal (sempre fertile) terreno dell'altra, imprescindibile componente del diritto amministrativo, della sua elaborazione e continua evoluzione: la giurisprudenza amministrativa.

Qui, i principi dell'*autonomia comunale* e della *partecipazione* dei cittadini nella formazione delle decisioni amministrative di assetto del territorio hanno trovato una delle più forti affermazioni giurisprudenziali registrabili nell'ultimo decennio sul tema: l'«urbanistica»⁴³ – ancor più dopo la sostituzione di essa, nel testo dell'art. 117, comma 2, Cost., con la «onnicomprensiva espressione di governo del territorio» – ed il relativo potere amministrativo di pianificazione degli usi e delle trasformazioni territoriali, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, secondo una «visione minimale». Essi, invece, devono essere visti in termini di «intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio», in funzione di un suo «sviluppo complessivo ed armonico». Uno sviluppo che, in particolare, sia capace di tener in debita e contestuale considerazione, sia le «potenzialità edificatorie dei suoli» – peraltro non considerandoli astrattamente, bensì in relazione alla comunità, alle sue effettive esigenze ed alla vocazione dei luoghi –, sia i «valori ambientali e paesaggistici», sia le «esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti», sia le «esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio», sia – in sostanza – il «modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” sulla propria stessa essenza, svolta – per *autorappresentazione* ed *autodeterminazione* – dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la *partecipazione* dei cittadini al procedimento pianificatorio»⁴⁴.

⁴³ Si v., anche in rapporto alla sopravvenuta nozione di «governo del territorio», A. BARTOLINI, *Urbanistica*, in B.G. MATTARELLA-M. RAMAJOLI (diretto da), *EdD, I Tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1260 ss. Sempre sul rapporto tra le due nozioni, si v. senz'altro anche S. AMOROSINO, *Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, II, 77 ss.

⁴⁴ Così, nel ben noto caso “*Cortina d'Ampezzo*”, Cons. St., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710 (in part. punto 6 del *diritto*), con il commento (favorevole, e che vede nella sentenza «un elemento di svolta e di chiusura definitiva rispetto alla identificazione dei contenuti del potere conformativo»: *ivi*, 68) di P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urb. app.*, n. 1/2013, 64 ss.

Trattasi, peraltro, di un arresto giurisprudenziale che ha sin qui avuto non poche occasioni di richiamo e di rinnovata valorizzazione, invero anche ad altri fini, da parte del giudice amministrativo⁴⁵.

3. *La centralità del tema della partecipazione dei cittadini nelle politiche urbanistiche e di governo delle trasformazioni territoriali da una prospettiva globale ed europea*

Anche uno sguardo oltre i confini ordinamentali italiani sembra confermare sia l'attualità che la rilevanza del tema. Allargando la prospettiva di indagine, è in effetti possibile individuare ben precise traiettorie di suo sviluppo. Seguendole, si giunge non troppo difficilmente a constatare che, nel "nuovo" diritto della città o – come è stato ben detto – *delle città*⁴⁶ e *alla città*⁴⁷, la questione della partecipazione dei cittadini – diversamente da quanto si dirà con riguardo al "caso italiano" e soprattutto al suo livello statale – parrebbe assumere una manifesta *centralità*.

Su detta pronuncia si vedano senz'altro, poi, in un lavoro di più ampio respiro, le riflessioni di V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, 2015, 5 ss., in particolare laddove l'A. riconosce una «centralità del piano come indispensabile strumento attraverso il quale le cose indifferenziate acquistano le destinazioni conformi agli interessi della comunità» (*ivi*, 32 e *sub* nt. 32, con ulteriori riferimenti alla giurisprudenza amministrativa registrabile sul punto) (cors. agg.).

⁴⁵ Si vedano, a titolo esemplificativo, tra le più recenti: Cons. St., sez. IV, 24 gennaio 2023, n. 765; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 24 aprile 2023, n. 252; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 12 luglio 2022, n. 1671; T.R.G.A. Trento, 30 marzo 2022, n. 74; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 15 febbraio 2021, n. 264; T.A.R. Veneto, sez. I, 11 settembre 2019, n. 958; T.A.R. Toscana, sez. III, 30 aprile 2019, n. 637; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 10 dicembre 2018, n. 7090; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 26 novembre 2018, n. 11451; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 9 novembre 2018, n. 1466; Cons. St., sez. IV, 31 agosto 2018, n. 5125; Id., 26 aprile 2018, n. 2529 (tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*).

⁴⁶ Così F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, V ss. (in part. VII).

⁴⁷ Si v. senz'altro, in argomento, F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica, relazione* presentata al (già ricordato) XXIII Convegno nazionale AIDU (*online*), *Ripensare la città e il suo diritto*, Padova, 1-2 ottobre 2020, e poi pubblicata nei relativi *Studi* a cura di P. STELLA RICHTER, *Ripensare la città e il suo diritto*, cit., 39 ss., e J-B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 14 ss. (trad., a cura di C. Silvano, del saggio di J-B. AUBY, «*La ville, nouvelle frontière du droit administratif?*», già pubblicato in *AJDA*, n. 37/2014).

Ciò, invero, sembra potersi affermare in modo convinto – almeno sulla carta delle diverse *carte internazionali* che si occupano o comunque toccano anche il nostro tema – da una prospettiva sia *globale* che *europea*.

Tra i diversi documenti già da tempo registrabili in argomento, ci si limiterà in questa sede a prendere qui di seguito in considerazione quelli temporalmente a noi più vicini e più significativi, ovverosia: la *2030 Agenda for Sustainable Development* (ONU, New York, 2015)⁴⁸ e la *New Urban Agenda* (Habitat-III, Quito, 2016)⁴⁹, per il livello globale; la *Urban Agenda for the EU* (Patto di Amsterdam, 2016)⁵⁰ e la *Renovation Wave Strategy* (2020)⁵¹, per quello europeo.

Tra i 17 *Goals*⁵² dell'*Agenda 2030*, finalizzata – del tutto condivisibilmente, ma forse in modo fin troppo ambizioso e altisonante – a liberare

⁴⁸ Trattasi, più precisamente, della Risoluzione A/RES/70/1, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, durante (e in qualche modo per celebrare) la sua Settantesima sessione (New York, 25-27 settembre 2015), sul tema: «*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*» (*infra*, per brevità e più semplicemente: «*Agenda 2030*»).

⁴⁹ La *Nuova agenda urbana* è stata adottata in occasione della terza «Conferenza delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile» (Habitat III), svoltasi a Quito (Ecuador), il 20 ottobre 2016. È stata poi approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite alla sua 68° riunione plenaria (prima sessione), il 23 dicembre 2016. Per diverse informazioni e contenuti di interesse, si v. senz'altro il sito web ad essa dedicato (<https://habitat3.org>).

Sul tema delle «*agende urbane*», nella letteratura amministrativistica italiana, si vedano in particolare G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, 44 ss. (spec. 44-47); M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 787 ss. (in part. 798 ss.); E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, 235 ss. Nella letteratura internazionale, tra gli altri, N.M. DAVIDSON-G. TEWARI, *Law and the New Urban Agenda*, Routledge, 2020 (anche con un contributo di C. IAIONE-E. DE NICTOLIS, *The role of law in relation to the New Urban Agenda and the European Urban Agenda – a multi-stakeholder perspective*).

⁵⁰ Trattasi dell'accordo concluso in occasione dell'*Informal Meeting* dei Ministri dell'UE responsabili per le questioni urbane, il 30 maggio 2016 ad Amsterdam.

⁵¹ O, più precisamente, della *Comunicazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, recante «*Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: inverdire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*», COM(2020) 662 final, Brussels, 14.10.2020, e del collegato *Documento di lavoro* dei servizi della Commissione («*Support from the EU budget to unlock investment into building renovation under the Renovation Wave*», SWD(2020) 550 final, Brussels, 14.10.2020).

⁵² O, più precisamente, i «*Sustainable Development Goals*» (ossia, gli obiettivi di sviluppo sostenibile), che, secondo l'approccio «olistico» che pervade detta Agenda, sono da

l'umanità «dalla tirannia della povertà»⁵³, allo stesso tempo, però, curando e salvaguardando il mondo e conducendolo «sulla strada della sostenibilità e della resilienza»⁵⁴, ve n'è (almeno) uno che rileva (più degli altri) ai fini della presente indagine: l'*Obiettivo 11*, ossia quello di «rendere le città e gli insediamenti umani *inclusivi*, sicuri, resilienti e sostenibili»⁵⁵.

I dieci diversi *target* nei quali è poi articolato detto obiettivo, disvelano il rilievo complessivamente assegnato alla *dimensione urbana*, che – anche in ragione di ben noti dati quantitativi in ordine alla concentrazione in essa della popolazione mondiale e dell'aumento degli abitanti delle “*aree marginali*” (o, in modo più diretto, degli «*slum dwellers*») – assume chiaramente un ruolo primario nella complessiva realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile⁵⁷.

In particolare, il *target 11.3* richiederebbe, entro il 2030, il potenziamento di un'urbanizzazione «inclusiva e sostenibile», così come pure, in tutti i Paesi, una capacità di pianificare e governare un insediamento umano in modo «partecipativo, integrato e sostenibile».

Onde apprezzare i passi compiuti in detta direzione, sono stati peraltro individuati diversi *indicatori*, tra i quali emerge qui per interesse in partico-

considerarsi «interconnessi e indivisibili», bilanciando le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, ossia quella economica, quella sociale e quella ambientale: si v., in questi termini, nel *Preambolo dell'Agenda 2030*.

⁵³ Così nel *Preambolo*. Sul tema della povertà, si v., nella dottrina amministrativistica italiana, il recente contributo monografico di C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, ove non mancano riflessioni di estremo interesse anche sul livello internazionale ed europeo, in un quadro complessivo nel quale assumono un ruolo-chiave i temi della collaborazione con il Terzo settore e della partecipazione dei privati, ivi declinato in termini di partecipazione (non solo “*nel decidere*”, ma anche) “*nel fare*”. Sulla sicura rilevanza di una tale declinazione e di un tale approccio anche nella ‘*cura*’ del territorio, si v. *supra*, § 2.

⁵⁴ Si v., in questi termini, sempre il *Preambolo dell'Agenda 2030*, ove tutti i Paesi si impegnano, «nell'intraprendere questo viaggio collettivo», a non trascurare nessuno: cfr. *ibidem*.

⁵⁵ Cfr. *Agenda 2030*.

⁵⁶ Si v. il *Report 2021* sullo stato di attuazione dell'*Agenda 2030*, nel quale è stato dato primario rilievo, naturalmente, agli effetti della pandemia da Covid-19.

⁵⁷ Concetto che, come è stato evidenziato dalla più attenta dottrina italiana, dovrebbe invero evolvere, per poi essere espressamente e meglio declinato come «*futuro sostenibile*»: in questi termini si v. R. FERRARA, *Ambiente e salute. Brevi note su due “concetti giuridici indeterminati” in via di determinazione: il ruolo giocato dal “Patto globale per l'ambiente”*, in *Dir. e soc.*, 2019, 281 ss., ma anche ID., *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 12 ss.

lare quello volto a misurare il grado di «*participatory planning*», o per meglio dire e per quanto possibile, la percentuale di città che si distinguono per una *partecipazione diretta* della società civile nella pianificazione e gestione urbana, che operi regolarmente e democraticamente⁵⁸.

Sempre da una “angolazione globale”, anche nella *New Urban Agenda*⁵⁹ la partecipazione dei cittadini può dirsi rappresentare sicuramente uno dei punti cardine di quella «*visione condivisa*» concernente gli insediamenti umani e le città.

Queste ultime, infatti, vengono immaginate come (quasi inevitabili) *luoghi della partecipazione*, ove promuovere l’impegno civico e la partecipazione politica, onde generare anzitutto «un senso di appartenenza»⁶⁰.

Nella piena consapevolezza circa l’impossibilità di ricorrere ad una “singola ricetta”, per imboccare la via dello «sviluppo urbano sostenibile»⁶¹ la NUA individua e propone alcuni «*interlinked principles*»⁶², che nel discorso complessivo sembrano fungere da punti fermi.

Tra questi, compare con straordinaria ricorrenza proprio quello di *partecipazione* (nelle sue diverse declinazioni e correlazioni), trovando uno specifico punto di emersione in particolare con riguardo alle tematiche del riuso e della rigenerazione urbana.

Dopo aver fatto espressamente proprie le *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*⁶³, la NUA, infatti, con specifico riguardo all’ambito della pianificazione e gestione dello sviluppo degli spazi urbani, non manca di soffermarsi sulla necessità di dare priorità al «rinnovamento,

⁵⁸ Trattasi, più precisamente, dell’*Indicator 11.3.2*, il quale testualmente recita: «*Proportion of cities with a direct participation structure of civil society in urban planning and management that operates regularly and democratically*».

⁵⁹ *Infra*, per brevità e più semplicemente: «NUA».

⁶⁰ Cfr. NUA (*english version*), in particolare punto 13, laddove espressamente ci si riferisce alla necessità di lavorare per la costruzione di città che siano «[...] *participatory, promote civic engagement, engender a sense of belonging and ownership among all their inhabitants, prioritize safe, inclusive, accessible, green and quality public spaces that are friendly for families, enhance social and intergenerational interactions, cultural expressions and political participation, as appropriate, and foster social cohesion, inclusion and safety in peaceful and pluralistic societies, where the needs of all inhabitants are met, recognizing the specific needs of those in vulnerable situations* [...]».

⁶¹ Cfr. *ivi*, nella premessa (V).

⁶² Cfr. *ivi*, 7 ss.

⁶³ E, con esse, i tanti riferimenti *ivi* contenuti al tema della partecipazione civica: si v. integralmente le «*linee guida*» approvate, nel 2015, dal *Governing Council* di UN-Habitat.

alla rigenerazione e riqualificazione delle aree urbane⁶⁴ [...], promuovendo l'integrazione e approcci partecipativi che coinvolgano tutte le parti e gli abitanti interessati, evitando fenomeni di segregazione spaziale e socioeconomica e di *gentrification*, preservando il patrimonio culturale e prevenendo e contenendo lo *sprawl urbano*»⁶⁵.

Interessante anche notare come, quanto agli strumenti di implementazione della NUA, non manchino riferimenti non solo (e ancora una volta) alla «pianificazione partecipata», bensì anche al ruolo fondamentale della «cooperazione internazionale» e alla «condivisione delle *best practices*» tra tutti i livelli di governo coinvolti nella cura del territorio⁶⁶.

Similmente, anche collocandosi in una prospettiva europea⁶⁷ emerge con forza il tema della partecipazione civica (unitamente a quello della rigenerazione urbana), in particolare nella già ricordata *Urban Agenda for the EU*, la quale, peraltro, si ricollega espressamente all'Agenda urbana globale (NUA) sancita a Quito nel 2016⁶⁸. Nella definizione delle questioni trasversali ai «*priority themes*» individuati dalla *Urban Agenda for the EU*, ci si preoccupa anzitutto di dar rilievo alla necessità di ricorrere a nuovi modelli di *governance* urbana, che includano la «partecipazione dei cittadini». Ivi non mancano, poi, ulteriori ed espressi riferimenti sia ad «un approccio partecipativo ed integrato», sia ad una «*urban regeneration*» che (e diversamente non potrebbe essere) sia collegata tanto alla riqualificazione di «*brownfield*» quanto all'obiettivo della limitazione del consumo di

⁶⁴ Incluso – se del caso – il miglioramento di «*slums*» (baraccopoli) e «*informal settlements*» (c.d. insediamenti informali): cfr. *ivi*, 25 (punto 97).

⁶⁵ Così *ibidem*.

⁶⁶ Cfr. NUA (*english version*), 22 (punto 81).

⁶⁷ Sulla consapevolezza in sede europea della città come «luogo ottimale per uno sviluppo che tenda a superare le eventuali condizioni di svantaggio del territorio di riferimento e, per altro verso, come dimensione ideale per preservare e valorizzare le diversità che ne costituiscono al contempo risorse 'identitarie', e sulla frammentarietà delle risposte registrabili nell'ordinamento interno «pur a fronte delle sollecitazioni provenienti dalle politiche comunitarie», si v. G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *federalismi.it*, n. 24/2016, 2 ss. (i passi riportati sono a p. 3).

⁶⁸ Cfr. *Urban Agenda for the EU*, punto 12.11, laddove, quanto alla «dimensione internazionale», viene richiamato uno specifico «*link*» sia con la «*New Urban Agenda (Habitat III) of the UN (to be agreed upon)*», sia con i «*Sustainable Development Goals (SDGs, 2030 Agenda on Sustainable Development of the UN)*», così come pure con l'Accordo di Parigi del 2015 («*the Paris Agreement on climate change of December 2015*») (8).