

QUADERNI DEL DOTTORATO  
IN GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA

diretti da Paola Lambrini



## COMITATO SCIENTIFICO

CHIARA ABATANGELO - ENRICO MARIO AMBROSETTI -  
BERNARDO CORTESE - MATTEO DE POLI - STEFANO FUSELLI -  
LUIGI GAROFALO - ROBERTO E. KOSTORIS - MARINO MARINELLI -  
MANLIO MIELE - ANDREA PIN - GUIDO RIVOSECCHI -  
RAFFAELE VOLANTE - FRANCESCO VOLPE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO,  
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

QUADERNI DEL DOTTORATO IN GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA  
2021

*diretti da Paola Lambrini*

LEDIZIONI

Il volume è pubblicato con il contributo finanziario dell'Università di Padova - Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario – Fondi 'BIFED' – Funzionamento, Didattica e Internazionalizzazione.

Tutti i contributi sono sottoposti a doppio referaggio anonimo

© 2021 Ledizioni LediPublishing  
Via Boselli, 10 – 20136 Milano – Italy  
[www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
[info@ledizioni.it](mailto:info@ledizioni.it)

*Quaderni del dottorato in Giurisprudenza dell'Università di Padova*, diretti da Paola Lambrini

ISBN 978-88-5526-665-9

Ufficio grafico Ledizioni.

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: [www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

## INDICE

<i>Presentazione</i>	9
NICOLA BELLOTTO <i>High Frequency Trading. Un'indagine ricognitiva sulla rilevanza penale delle condotte manipolative del mercato realizzate dagli algoritmi</i>	11
EDOARDO BORSELLI <i>Sulla legittimazione a proporre l'impugnazione incidentale tardiva nei processi litisconsortili</i>	21
IVAN DALDOSS <i>La pratica del dibattito nelle università: strumento formativo per una cittadinanza onesta, attiva e responsabile.</i>	51
FRANCESCA DONÀ <i>I caratteri della democrazia partecipativa: primi elementi di connotazione del fenomeno</i>	67
MICHELE GREGGIO <i>Sull'operatività della clausola di gradimento a seguito della successione al socio di s.r.l.: la disciplina degli artt. 2469 e 2473 del codice civile</i>	83
FRANCESCO MAROTTA <i>Noterelle in tema di governance della società a responsabilità limitata in seguito al primo correttivo al codice della crisi</i>	97
RAFFAELE PALERMO <i>Le nuove Linee Guida sugli aiuti di Stato in materia di energia e ambiente alla prova della strategia sostenibile dell'Unione Europea</i>	111
FEDERICO NICCOLÒ RICOTTA <i>Accesso ai dispositivi cifrati a scopo di investigazione: la backdoor</i>	123
ENRICO ROVERONI <i>La spedizione in forma esecutiva: relitto storico o strumento di tutela?</i>	141

ALESSIA RUSSO

*La contaminazione delle garanzie processuali in materia ambientale: sul paradigma generale della legittimazione ad agire degli enti esponenziali tra approdi giurisprudenziali e modelli di Common Law*

155

STEFANIA ZANELLATO

*La tutela dell'ambiente nel titolo VI bis del codice penale: tra rigore punitivo e problemi di effettività*

171



Francesca Donà

I CARATTERI DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA:  
PRIMI ELEMENTI DI CONNOTAZIONE DEL FENOMENO

SOMMARIO: 1. Una breve premessa: che cosa si intende per democrazia partecipativa? – 2. La centralità del ruolo delle procedure. – 3. Le precondizioni della partecipazione. – 4. L'approccio *local*. – 5. Inclusione e inclusività: ancora sui procedimenti... – 6. Brevi cenni conclusivi: la nozione di cittadinanza attiva.

1. *Una breve premessa: che cosa si intende per democrazia partecipativa?*

La democrazia partecipativa può essere definita come «una interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile ad entrambi questi soggetti»<sup>1</sup>. Il fenomeno non ha contorni ben definiti ed è per tale ragione che, da più parti, si tentano di individuare alcune delle peculiari caratteristiche dello stesso, tenendo presente che la dimensione della democrazia partecipativa è plasmata dalle 'influenze di contesto', ossia da condizioni e situazioni estremamente contingenti<sup>2</sup>.

La definizione utilizzata aiuta, sin da subito, a comprendere che gli attori costituzionali della democrazia partecipativa sono, da un lato, i cittadini, dall'altro le istituzioni. Ciò che risulta complicato da individuare è il momento in cui una pratica sociopolitica di partecipazione assurge al piano giuridico, motivo per cui diviene indispensabile trovare alcuni punti fermi rispetto ai connotati tipici della democrazia partecipativa.

---

1 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 7. Sulla fluidità della democrazia partecipativa si veda L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia deliberativa*, in *Democrazia e diritto*, IV, 2006, 12: «la mia impressione è che non ci troviamo di fronte a una forma di democrazia, ma piuttosto di fronte a insieme eterogeneo, contraddittorio e informe di aspirazioni, linee di tendenza e orientamenti politici che cercano spesso solo a parole, qualche volta anche con concrete esperienze, di aprire qualche breccia nella cittadella del governo rappresentativo».

2 Allegretti la definisce *path-dependency*, U. ALLEGRETTI, *Democrazia*, cit., 18: «Lo stesso ordine di considerazioni vale anche per la democrazia rappresentativa. Infatti, la comune definizione di democrazia rappresentativa, all'interno della quale la volontà popolare viene espressa a mezzo di un organo delegato (l'assemblea elettiva o il parlamento), non può contemplare la miriade di sfumature che essa assume e che dipendono dalla storia, dai costumi, dalla società civile, nonché dagli istituti di diritto positivo che possono rafforzare (o meno) la rappresentatività effettiva dell'organo legislativo».

Il concetto da cui sembra necessario partire è quello di dialogo. L'instaurazione della dialettica fra le parti (i cittadini e la pubblica amministrazione coinvolta)<sup>3</sup> sembra essere la chiave interpretativa delle sfumature caratterizzanti la democrazia partecipativa: la prassi sociale si eleva a istituto del diritto non tanto nel momento in cui la medesima acquisisca positività dal punto di vista giuridico, quanto, dal momento in cui all'interno di una procedura più o meno organizzata, avvenga il mutuale riconoscimento tra le due componenti, ossia la pubblica autorità e i cittadini<sup>4</sup>. L'identificazione reciproca delle parti costituisce, pertanto, il presupposto fondamentale per poter impostare qualsivoglia procedura istituzionalizzata. L'utilizzo del termine riconoscimento reca con sé, dunque, il concetto di confronto dialettico, nel senso socratico del lemma, quale capacità di ascolto, di esposizione delle proprie idee e di confronto<sup>5</sup>: un'operazione di tal genere rappresenta il frutto di un mutuale consenso per quanto concerne l'individuazione della relazione con l'altro.

Se il reciproco riconoscimento delle parti coinvolte coincide con l'autenticità del dialogo, il confronto dialettico fra esse diventa un elemento strutturale della democrazia partecipativa, la cui sussistenza deve essere garantita nel corso dell'intero svolgimento della procedura partecipativa, con la naturale conseguenza che proprio le *procedure* rivestano un ruolo essenziale per l'attuazione in concreto delle esperienze di democrazia partecipativa, nell'ottica della 'bilateralità procedurale'<sup>6</sup>. Da ciò deriva

---

3 Un tale significato del *dialogo*, da intendersi in un senso più ampio, come componente fondamentale per la democrazia, è racchiuso in: P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017, XV e M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà, Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015; 39; ID., *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Napoli, 2012, 56.

4 Le prassi partecipative richiedono, quindi, «un incontro con la presenza attiva delle istituzioni (...) non in via di fatto ma entro una procedura organizzata, in seno alla quale (...) si ha un riconoscimento reciproco tra le due componenti (...) Tutt'altro che estromesse e sviliate, le istituzioni giocano un ruolo fondamentale; d'altronde i cittadini agiscono e sono visti da esse come legittimi attori, dotati di autonomia e di influenza nella decisione, anche se la procedura in concreto assume a volta a volta carattere conflittuale o consensuale»: U. ALLEGRETTI, *Democrazia*, cit., 13 s.. Cfr., sul punto, anche P. GOMARASCA, *Comunità e partecipazione. L'idea di democrazia in Pier Luigi Zampetti*, Milano, 2011, XIII.

5 A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, I, 2009, 82: «la partecipazione viene intesa e riproposta quale forma di contributo dialogico (sia in senso orizzontale fra partecipanti, che in senso verticale fra partecipanti e decisore pubblico)». Sulla radice comune di federalismo e partecipazione nel senso del dialogo, mi sia consentito rinviare Mi sia consentito rinviare a F. DONÀ, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare*, in *Dirittifondamentali.it*, II, 2019, 5 ss.

6 Il concetto è esposto magistralmente da U. ALLEGRETTI, *Democrazia*, cit., 19: «Se ciò non accade, se cioè la pressione dal basso rimane tale, non proceduralmente riconosciuta – come si è verificato in passato e ancora di verifica non di rado – si possono ugualmente avere effetti sulla decisione che le istituzioni in concreto prenderanno, proprio in risposta e accoglimento anche parziale delle proposte di base, ma il risultato non può dirsi dovuto a un percorso di democrazia partecipativa perché manca la bilateralità procedurale».

La previsione di un percorso per addivenire alla tutela di un interesse è uno delle ipotesi a cui si può giungere per tutelarlo effettivamente: A. PREDIERI, nella replica alle considerazioni svolte da altri studiosi in occasione del convegno sulla riforma dello Stato, ora in *Processo allo Stato*, Firenze, 1971, 156:

che possono dirsi autenticamente partecipative le esperienze che contemplan una capacità potenziale, da parte della società civile, di *influenzare*, in concreto, la decisione dell'autorità pubblica, la quale resta, in ogni caso, il soggetto titolare del potere di adottare la determinazione definitiva<sup>7</sup>: l'esito della ricerca proverà, inoltre, a tirare le fila rispetto alla qualificazione giuridica di questa 'capacità di incidere'.

Ad oggi, molte delle esperienze che vedono protagonisti i cittadini vengono definite 'partecipative': il termine stesso, democrazia partecipativa, coniato nell'America degli anni Sessanta<sup>8</sup>, è stato ripreso dalla dottrina verso la fine degli anni Novanta con riferimento al bilancio partecipativo di Porto Alegre<sup>9</sup>. Nella stessa decade veniva introdotta la Convenzione internazionale di Aarhus, la quale – tra le altre cose – ha sancito il principio di libero accesso in materia di informazioni ambientali, nonché il diritto dei cittadini a partecipare ai processi decisionali riguardanti il medesimo ambito.

Per quanto riguarda, invece, l'ordinamento italiano si deve premettere che, pur non trovando una esplicita menzione nella Costituzione, il principio di partecipazione costituisce la sostanziale struttura della Carta costituzionale, perché consente di (ri) leggere, l'uno attraverso l'altro, il principio di sovranità (art. 1), quello personalistico e di solidarietà (art. 2), nonché quello di uguaglianza (art. 3), per il tramite stesso del principio partecipativo. Tuttavia, questa 'non manifesta' apparizione del corollario di cui si sta trattando ha comportato una più lenta e macchinosa attuazione dello stesso: a livello regionale, si possono annoverare alcune leggi sulla partecipazione (quella della Regione Toscana e della Regione Puglia, seguite, poi, da altre Regioni), oltre che l'esperienza del referendum consultivo per l'autonomia differenziata svoltosi in Veneto il 22.10.2017; per quanto concerne, invece, la normativa nazionale, la recente introduzione dell'art. 22, d.lgs. n. 50/2016 ha offerto l'occasione per riflettere sulla cosiddetta procedura di dibattito pubblico in merito alle grandi opere.

Procedure, dunque, percorsi: queste le parole chiavi da cui scaturisce l'odierna disamina.

---

«per normativizzare una partecipazione di interessi si può ricorrere alla costituzione di un organo o alla previsione di un procedimento».

7 «Non basta però chiamare con il nome 'consultazioni' alcune procedure per considerarle a pieno titolo come strumenti partecipativi. Questa inclusione non dipende tanto dalla circostanza che esse siano dettagliatamente disciplinate, ma che consentano ai partecipanti di influenzare la decisione finale; l'autorità competente assumendosene in pieno la responsabilità, si assume però anche l'onere di dare un qualche riscontro alle opinioni ed alle proposte raccolte»: P. MARSOCCI, *Effettività e 'sincerità' della partecipazione popolare*, in *Costituzionalismo.it*, III, 2015, 107.

8 S. R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *AIP Journal*, IV, 1969, 216 ss.

9 G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettabilità come paradigma urbano*, Firenze, 2003; V. PAZÉ, *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia 'redistributivo'*, in *Rivista italiana di scienza politica*, II, 2009.

## 2. La centralità del ruolo delle procedure

Il primo dei caratteri propri della democrazia partecipativa è, quindi, la presenza delle procedure, intese come percorsi in cui si concretizza il riconoscimento reciproco delle parti. Trattandosi di un fenomeno denso di influenze legate al contesto (locale e sub-locale) di riferimento, le procedure potrebbero essere contenute sia in una legge, sia in un atto avente la medesima forza, ma anche trovare spazio in regolamenti comunali o altri atti amministrativi ideati *ad hoc*.

Aldilà delle ipotesi legislative (quali le sopracitate: art. 22, d.lgs. n. 50/2016, legge della Regione Toscana n. 46/2013 e legge della Regione Puglia n. 28/2017), nel caso di Porto Alegre, la procedura attuata resta un processo meramente consultivo, attivabile unilateralmente dalla amministrazione comunale, il quale, tra l'altro, non altera nemmeno le competenze attribuite dalla Costituzione brasiliana del 1988, in base alla quale il Consiglio comunale approva il bilancio dell'ente, su proposta della Giunta; allo stesso modo, anche la legge della Regione Veneto n. 15/2014 – vagliata, a suo tempo, dalla Corte costituzionale – prevedeva la celebrazione di un referendum di natura consultiva circa la decisione inerente alla richiesta di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., sull'ottenimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»: entrambe le esperienze possono essere annoverate come esempi di democrazia partecipativa.

Si tratta, pertanto, di procedimenti che scandiscono l'iter della partecipazione dei singoli – organizzati in gruppi, formazioni sociali, etc. – alle scelte politico-amministrative<sup>10</sup>. L'assetto delle procedure dipende, poi, da differenti fattori: il primo è rappresentato dal contesto sociopolitico all'interno del quale si sviluppa il dibattito; il secondo fattore è rappresentato dalla materia oggetto della discussione<sup>11</sup>; altri elementi possono, altresì, dipendere dalla competenza circa l'adozione dell'atto da emanare o, oppure, dalle funzioni in concreto esercitate dalle istituzioni coinvolte.

La matrice dell'impulso propulsivo delle logiche partecipative permette, poi, di distinguere le stesse in procedure *top-down* o *bottom-up*<sup>12</sup>. La classificazione attiene all'origine

10 Sulle caratteristiche procedurali degli istituti di democrazia partecipativa si veda: P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *federalismi.it*, XXXII, 2020, 146: «Tuttavia, il livello di apertura alla partecipazione non deve né può essere necessariamente lo stesso per ogni forma di decisione pubblica o di procedimento amministrativo. Il numero e l'eterogeneità degli interessi coinvolti, oltre che la loro intensità, costituiscono variabili da considerare a tal fine. Può altresì rilevare l'ampiezza dei poteri discrezionali che l'autorità pubblica dovrà esercitare, rispetto alla quale la partecipazione può fungere da contrappeso. In ogni caso, l'ascolto e il recepimento delle istanze comunitarie non è l'unica finalità dei procedimenti di diritto pubblico. Come si sa, l'esigenza della partecipazione va sempre ponderata con i costi in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa».

11 «Influiscono ovviamente le esigenze materiali dei vari settori ai quali i diversi dispositivi presiedono. Necessità di affrontare un fenomeno particolarmente urgente come un intervento pubblico a forte impatto territoriale e socio-economico: l'impianto di una ferrovia ad alta velocità, grandi lavori interessanti il sottosuolo di una città o di un territorio delicato, la costruzione di un'autostrada in una zona pregiata, di una centrale nucleare»: U. ALLEGRETTI, *Democrazia*, cit., 18.

12 Sulla 'provenienza' delle istanze democratiche si veda, in particolare, il contributo di G. TIEGHI, *Info/City States: la città 'oltre lo Stato'. Dalla Connectivity alla City Diplomacy*, in *DPCE Online*, II, 2020.

della proposta partecipativa: nel primo caso, sono le istituzioni democratiche ad aprire – tramite procedure più o meno formalizzate – alla società civile il processo di *decision making*<sup>13</sup>; nel secondo caso, invece, la richiesta partecipatoria proviene dal basso, ossia dal livello cittadino direttamente interessato alla determinazione oggetto del dibattito pubblico, e si sviluppa poi accanto ad un procedimento, più o meno istituzionalizzato, regolato dalla pubblica autorità.

In Europa si è avuta, negli ultimi anni, una notevole disseminazione del fenomeno partecipativo<sup>14</sup>, che ha seguito, per la maggior parte dei casi, la logica del *top-down*, con iniziative, dunque, proposte dagli attori istituzionali e poi recepite dalla cittadinanza. Circa i procedimenti partecipativi presenti in Italia, invece, il potere di attivazione degli stessi (dibattito pubblico nazionale o locale) è sempre riservato alla parte pubblica, anche se le discipline contemplano diverse ipotesi in cui una cospicua quantità di cittadini può sollecitare la ‘messa in funzione’ del procedimento, motivo per cui questa peculiare caratteristica colloca il modello italiano in una posizione mediana rispetto alle categorie poc’anzi citate. Significativo, inoltre, il fatto che la legge istitutiva del referendum sull’autonomia del veneto abbia previsto un *quorum* strutturale: così da lasciar intendere come, posto che la procedura di consultazione è stata introdotta da un atto legislativo regionale, il ruolo svolto dai cittadini si riveli il fulcro dell’operazione consultiva.

In via generale, le procedure partecipative proseguono, poi, con il momento della discussione, la quale si attua attraverso lo svolgimento di incontri, assemblee, approfondimenti tematici, dialoghi con esperti, all’interno dei quali le parti coinvolte individuano l’oggetto del dibattere, ne carpiscono i profili rilevanti, ne rilevano le criticità e abbozzano un progetto di massima. Tant’è che questi momenti vengono spesso definiti come «process(i) di informazione, confronto pubblico e partecipazione»<sup>15</sup>, alle scelte politico-amministrative del decisore pubblico.

L’iter termina, poi, con il momento deliberativo, con riferimento al quale si forma la decisione finale (ad opera del soggetto pubblico), destinata ad esplicitare la sua efficacia all’interno dell’ordinamento. È in questo momento che si concretizza il dialogo e il confronto fra la società civile e l’amministrazione pubblica e che, dunque, la democrazia partecipativa esplica il suo maggiore raggio d’azione. In tutte le discipline cui

---

13 «Partecipazione che si svolge tutta all’interno di procedure decisionali attivate da soggetti pubblici, nelle quali i singoli – che possono valersi anche di organismi aggregativi, ma senza che questi assolvano alcuna necessaria funzione di mediazione – interagiscono direttamente con le istituzioni, dando vita ad un confronto che si evolve attraverso fasi conflittuali e consensuali per pervenire a un medesimo risultato rappresentato da una decisione giuridicamente rilevante»: F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, II, 2016, 29.

14 F. PIZZOLATO, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, II, 2018, 50 s.: «Oltre a ciò, a conferma di una certa vitalità civica, si è recentemente assistito alla definizione di istituti e di esperienze di democrazia «partecipativa», volta cioè alla consultazione e alla promozione della cosiddetta cittadinanza attiva nella costruzione («partecipazione al decidere») o nella implementazione («partecipazione al fare») delle politiche pubbliche».

15 Si rinvia, qui, alle definizioni accordate nell’art. 22, d.lgs. n. 50/2016 e nelle normative regionali citate.

si è fatto cenno, è previsto l'obbligo, per l'ente preposto all'adozione della decisione definitiva, di motivare adeguatamente la propria determinazione, soprattutto se il verso di quest'ultima sia discorde rispetto agli esiti dell'istruttoria partecipativa.

Lo stadio decisionale è il più delicato, perché le procedure di coinvolgimento dei cittadini si differenziano, a loro volta, con riferimento al peso dell'opinione dei cittadini circa la decisione finale: in altre parole, il dibattito su questa questione si concentra sulla disputa della vincolatività o meno della posizione espressa dalla cittadinanza e, dunque, sulla distinzione fra democrazia diretta e democrazia partecipativa. Su questo punto, si ritiene di aderire a quella corrente di pensiero<sup>16</sup> che individua negli istituti in cui i cittadini, attraverso il loro voto, possono far entrare in vigore o abrogare (o, anche, modificare, se la normativa di risulta, all'esito dell'operazione referendaria abrogativa, concretizza una variazione della norma) una disciplina legislativa, le rappresentazioni della democrazia diretta e riconduce, invece, alle procedure partecipative tutti gli altri casi in cui il fulcro del ruolo dei cittadini si concentra sul profilo dialogico-istruttorio del procedimento.

Facendo alcuni esempi, il referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 Cost. e quello costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. sono istituti che appartengono, senza alcuna ombra di dubbio, alla sfera della democrazia diretta, poiché l'effetto della decisione dei cittadini è immediato e ricade sul precipitato normativo oggetto della consultazione. I referendum cosiddetti territoriali, di cui agli artt. 132 e 133 Cost., invece, sono generalmente ricondotti ad ipotesi referendarie consultive, tese, dunque, ad indirizzare gli enti cui si rivolgono, senza, tuttavia, vincolarli: in ambedue i casi, si possono scorgere alcuni dei tratti salienti della democrazia partecipativa (in primis la mancanza di incisività diretta nei confronti del decisore pubblico). In ogni caso, affinché si possa discutere di democrazia autenticamente partecipativa, debbono sussistere gli ulteriori elementi giuridico-fattuali che si esamineranno a breve e deve essere, poi, verificata la loro sussistenza alla luce delle esperienze concrete. Le medesime considerazioni possono essere replicate con riferimento all'iniziativa legislativa popolare disciplinata dall'art. 71 Cost.: anche se il corpo elettorale si è espresso, la proposta di legge non vincola il legislatore (le garanzie di esame della stessa sono contenute nei Regolamenti parlamentari), ma perché l'istituto venga ricompreso nell'alveo della democrazia partecipativa è necessario che l'eventuale analisi dello stesso sia affiancata ad un ragionamento giuridico di più ampio respiro, secondo i criteri che si cercheranno di elencare di seguito.

### 3. *Le precondizioni della partecipazione.*

La prima fra le condizioni che devono necessariamente sussistere affinché si verifichi l'autentico svolgimento delle procedure partecipative è rappresentata dall'*effettività* della

---

<sup>16</sup> Si vedano, in particolare, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., e, ancora una volta, U. ALLEGRETTI, *Democrazia*, cit.

partecipazione del cittadino. Pertanto, perché possa dirsi reale, è indispensabile che la partecipazione dei singoli sia consapevole e, quindi, informata<sup>17</sup>. Il tema attiene a tre differenti mediane: 1) la tipologia di informazioni che devono essere introdotte all'interno del processo di partecipazione; 2) i soggetti deputati a svolgere questo tipo di attività informativa; 3) e, infine, gli effetti intrinseci ed estrinseci dell'approccio 'educativo'.

Lo spettro dell'informazione è molto ampio e coinvolge tutti i profili della materia oggetto del dibattito pubblico: affinché si possa parlare di democrazia partecipativa, gli attori coinvolti (istituzionali o meno) dovranno predisporre una campagna informativa relativa al tema principale, ai suoi aspetti accessori, ai profili critici, ai benefici e ai rischi che la realizzazione dell'opera o dell'attività possa comportare, ai promotori dell'iniziativa, alle caratteristiche dei soggetti implicati nelle operazioni, alla normativa di legge che governa lo specifico caso, alle eventuali fonti di rango secondario (quali specifici regolamenti amministrativi) ai precedenti in materia, ecc. La regola è, dunque, quella della massima accessibilità alle informazioni concernenti l'oggetto del dibattito partecipativo, nella prospettiva della più ampia trasparenza e imparzialità del procedimento<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda, invece, i soggetti deputati a compiere questo tipo di attività, si distinguono le procedure *bottom-up* da quelle *top-down*. Nella prima ipotesi la funzione informativa viene, in parte, coperta dall'attività stessa dei promotori dell'iniziativa partecipativa (comitati, associazioni, gruppi organizzati, ecc.) i quali, per la natura stessa del loro ruolo, tendono al massimo coinvolgimento del cittadino; sull'altro lato, invece, sono collocate le attività svolte dalle pubbliche amministrazioni coinvolte, che possono essere riconducibili ad organi già usualmente presenti nell'organigramma o, in alternativa, ad uffici creati *ad hoc*, in grado di fornire la corretta informazione circa il procedimento partecipativo in atto. Anche la tempistica dell'informativa svolge un ruolo essenziale: l'oggetto, le prospettive, i profili critici, le posizioni di partenza, i

---

17 Mi sia concesso rinviare a F. DONÀ, *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Venezia, 2020, 270: «Affinché la partecipazione del cittadino sia effettiva, è necessario che questa sia consapevole: in altre parole, prodromico rispetto al momento deliberativo, è il momento formativo del singolo, il quale può anche essere frutto di un percorso sperimentale condiviso».

Nello stesso senso v. V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di G. C. De Martin - D. Bolognino, Milano, 2010, 2: «Tuttavia, affinché la partecipazione ai processi decisionali pubblici sia effettiva è necessario soddisfare alcune (pre)condizioni fattuali e giuridiche. Sia ostacoli culturali e linguistici, sia un non consapevole e libero esercizio dei propri diritti e doveri possono impedire o rendere difficoltoso il coinvolgimento delle persone nei processi di democrazia partecipativa, soprattutto in una società come la nostra che tende a diventare sempre più multiculturale». Cfr., inoltre, G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, in *Costituzionalismo.it*, II, 2010, 10: «L'ideale democratico prevede una cittadinanza attenta agli sviluppi della cosa pubblica, informata sugli avvenimenti politici, al corrente delle questioni e quindi in grado di scegliere tra le diverse alternative».

18 Si veda, per esempio, sull'accesso alle informazioni ambientali: S. PITTO, *Diritti di informazione, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale: per la Corte di giustizia il diavolo è nei dettagli*, in *DPCE Online*, III, 2020.



tempi della procedura e quelli della realizzazione dell'opera o del servizio necessitano di essere conosciuti in un lasso di tempo precedente rispetto all'apertura della fase istruttoria vera e propria, di modo che sia data la possibilità a qualunque cittadino di informarsi e di elaborare una propria autonoma opinione circa la questione sulla quale andrà, in un secondo momento, a confrontarsi e a discutere.

Sotto questo profilo, appare singolare la descrizione della campagna referendaria per l'autonomia differenziata della Regione del Veneto: infatti, nei mesi antecedenti allo svolgimento del referendum, si è assistito, da più parti, al proliferare di numerose iniziative aventi lo scopo di coinvolgere la società civile in merito all'oggetto del quesito referendario: gli incontri non venivano organizzati dai partiti o dai movimenti politici, ma, al contrario, scaturivano da comitati civici, gruppi di esperti, associazioni di categoria, ecc., per poi essere racchiusi in contesti istituzionali locali o regionali. Attraverso questo percorso preparatorio rispetto al voto referendario, i cittadini hanno potuto informarsi e formarsi rispetto ad una tematica (la quale magari fino a quel momento sconosciuta o sentita solo di sfuggita), che li coinvolgeva in prima persona: le occasioni di formazione e dibattito hanno costituito, quindi, quella peculiare componente sperimentale e spontanea del fenomeno partecipativo preso in esame, «da cui predisposizione e organizzazione è da ricondurre esclusivamente alla sensibilità della società civile»<sup>19</sup>. La creazione di luoghi e occasioni di dibattito (civico e, poi, istituzionale) sulla questione all'ordine del giorno, (organizzati, in prima battuta, dalle formazioni sociali e, solo in un secondo momento, dagli enti locali o dalla stessa Regione) diviene essa stessa fulcro dell'esperienza partecipativa e rappresentazione di un nuovo modo di intendere il diritto di essere cittadini (informati e consapevoli).

La concezione stessa di democrazia partecipativa presuppone, dunque, che l'informazione iniziale sia necessariamente incompleta e parziale, e ciò nel senso che l'apertura di una *istanza di partecipazione* su di una specifica questione avrà come naturale conseguenza il moltiplicarsi dei punti di vista e delle sfaccettature inerenti l'opera o l'attività da porre in essere<sup>20</sup>: sotto questa lente, l'informazione connessa alle pratiche partecipative diventa essa stessa *campo di formazione* dei cittadini, all'interno del quale questi ultimi – attraverso il loro contributo, minimo o consistente – hanno la possibilità di apportare le loro idee e vedute rispetto al progetto preliminare<sup>21</sup>, nell'ottica della valenza educativa del processo stesso. Allo stesso tempo, la condivisione del piano di massima assicura un'estensione dell'istruttoria curata dalla pubblica amministrazione, da cui essa stessa può trarre giovamento: solo una accurata attività prodromica che

19 F. DONÀ, *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, cit., 278.

20 F. SCLARRETTA, *La dimensione*, cit., 15.

21 V. ANTONELLI, *Cittadini*, cit., 2: «Nella democrazia partecipativa, il processo decisionale si configura, infatti, come processo comunicativo nel quale bisogna appianare le asimmetrie informative e garantire la libera autodeterminazione dei partecipanti. In questo quadro l'educazione alla cittadinanza, la mediazione culturale e la 'educazione o formazione alla partecipazione' consentono di superare o attenuare i descritti ostacoli».



investa, in maniera poderosa, il profilo informativo è in grado di sostenere un effettivo dibattito nelle fasi successive della procedura partecipativa.

L'accostamento tra democrazia partecipativa e il corollario dell'informazione del cittadino costituisce una delle peculiarità che più mette in luce la portata costituzionale dell'argomento trattato: il principio partecipativo – che, attualmente, è alla ricerca dei propri spazi all'interno delle democrazie contemporanee – se letto in stretta connessione con il diritto dei cittadini alla libera e piena informazione, proietta già di per sé una nuovo intento costituzionale (sopito in molti casi, ma già desumibile dalle Carte dei diritti vigenti) sotto i distinti profili della libertà di espressione della persona umana e dell'educazione civica del singolo: in altre parole, un cittadino ben informato è un cittadino che partecipa alla vita pubblica e contribuisce al progresso dell'ordinamento. L'interpretazione del dato costituzionale se diretta nel senso della necessaria partecipazione del cittadino alle scelte pubbliche (tenendo conto, ovviamente, di tutti i distinguo del caso), non può che agganciarsi al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e di essere informati<sup>22</sup>, con l'inevitabile conseguenza che il ragionamento attorno alla democrazia partecipativa diviene così *'autenticamente'* costituzionale, proprio poiché in grado di coinvolgere e rilegare i differenti tasselli che compongono il mosaico delle Carte costituzionali.

#### 4. L'approccio local

Un'ulteriore caratteristica della democrazia partecipativa è – molto spesso, ma non in tutte le occasioni – rappresentata dalla connessione tra le manifestazioni di quest'ultima e il contesto locale<sup>23</sup>: in molti casi, il pieno coinvolgimento dei cittadini avviene – o, per lo meno, scaturisce – in contesti urbani o regionali, nei quali la sfera personale del cittadino, intrisa delle sue esigenze e delle sue sensibilità, può essere colta in maniera più immediata<sup>24</sup>: basti a Porto Alegre o a quella, accennata poco fa, del referendum consultivo veneto. Infatti, l'emergere, a livello globale, di istanze

22 La connessione fra democrazia, partecipazione e opinione pubblica è ben espressa da A. PAPA, *Democrazia della comunicazione' e formazione dell'opinione pubblica*, in *federalismi.it*, I, 2017, 8.

23 Il legame fra contesto urbano e partecipazione è stato oggetto di un interessantissimo volume collettaneo, nato dall'esperienza del *Gruppo Progetto Città*, un'iniziativa promossa dal Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università degli Studi di Padova, coordinata dai Professori Filippo Pizzolato, Antonino Scalone e Fabio Corvaja: *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, a cura di F. Pizzolato - A. Scalone - F. Corvaja, Torino, 2019.

24 L'«opzione autonomistica del sistema dei pubblici poteri apre la strada, poi, ad un possibile sviluppo della partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio dei pubblici poteri, con un conseguente rilievo di tutti gli istituti di democrazia amministrativa in grado di rendere trasparente, efficiente e consensuale l'azione amministrativa a partire dagli enti locali, i livelli istituzionali più prossimi al cittadino e nei quali si può utilmente prevedere una strumentazione utile in chiave partecipativa»: R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, in *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, cit., 5.

autonomistiche, espressione di *governance* sub-statali, ha imposto una riflessione che tende a tener assieme il principio di *autonomia* e quello di *partecipazione*, tant'è vero che le pratiche connesse alla democrazia partecipativa trovano più terreno fertile negli Stati 'composti' rispetto agli Stati cosiddetti 'unitari'<sup>25</sup>: l'esperienza del Veneto offre, ancora una volta, un importante spunto di riflessione in questa direzione.

L'intuizione è stata colta da Silvio Trentin, che ha definito, infatti, il federalismo come 'struttura per partecipare'<sup>26</sup>, ad ulteriore conferma dell'insito legame tra la domanda di partecipazione e la questione autonomista. Secondo l'autore, lo Stato deve essere concepito come 'regime delle autonomie'<sup>27</sup>, nel senso che esso, pur nella sua unità, deve riconoscere, nel principio pluralistica, la sua stessa ossatura portante<sup>28</sup>. Il metodo federalista – che contempla, dunque, il concetto di autonomia – si configura come una costruzione giuridica, dotata di un proprio *modus operandi*, rappresentato dalla partecipazione e dal dialogo tra il centro e le periferie<sup>29</sup>: gli Stati che accolgono la prospettiva autonomista elaborano, quindi, strumenti di inclusione dei *demos* regionali e locali, fungendo da esempio per l'attivazione di ulteriori esperienze partecipative. Perciò, se l'archetipo della *domanda di autonomia* è il medesimo della *questione partecipativa*, si deve concludere che ambedue i principi siano indirizzati verso il principio personalistico che impone di riconoscere l'altro nella sua naturale e preziosa diversità

25 G. TIEGHI, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: 'In we can keep it'*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, cit., 501: «Ciò, in particolare, se si pensa a quei territori – italiani e stranieri – in cui il processo di decentramento si traduce, sempre più, in una richiesta di valorizzazione del pluralismo e delle differenziazioni che considerano il cittadino (...) proprio nell'ottica di cui all'art. 2 della Costituzione italiana: ossia, primo esponente, anche attraverso il suo modo di agire, di pensare e di manifestare il proprio pensiero, di un'identità storico-giuridica locale che realizzi l'autogoverno democratico attraverso un 'processo di apprendimento reciproco' tra persone».

26 G. GANGEMI, *Presentazione* a S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, Roma, 2006, 31 s.: «Nella pratica del federalismo come struttura per partecipare, le forme della partecipazione sono due, cui corrispondono due diverse istituzioni nella Federazione: 1) la rappresentanza che decide di tutte le questioni per le quali la cittadinanza non ha interesse a farsi attiva (...); 2) la partecipazione della unità federate a una decisione che è sentita delegabile e presuppone la costruzione di una generica struttura di partenariato basata sulla sussidiarietà orizzontale e che Trentin chiama Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie. Ed infatti: ID., *La crisi del diritto e dello Stato*, cit., 197: «l'ordine dello Stato non può che essere l'ordine che consente il coordinamento e l'integrazione reciproci, anche in opposizione di norma scritta, di tutti gli ordini attraverso i quali si organizza la vita della Società territoriale che trova nello Stato la sua unificazione», configurando il cosiddetto 'ordine delle autonomie'. V., sul punto, ancora G. COCCO, *Federalismo*, cit., 13.

27 S. TRENTIN, *La crisi*, cit., 202 s.: «poiché la vita secondo Diritto ha come supporto l'autonomia – l'autonomia della persona e la corrispondente autonomia dei centri di determinazione della volontà collettiva – lo Stato non può essere concepito che come il regime delle autonomie, cioè come il regime che, per conservando circa la sua ragion d'essere un carattere rigidamente monista, rimane allo stesso tempo essenzialmente pluralista circa la sua struttura, la sua costituzione organica».

28 La domanda di autonomia è ben esposta, nella sua articolazione pluralistica, da M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015.

29 La stessa concezione delle forme di autonomia, rappresentate dalle prerogative degli enti locali nei confronti dello Stato centrale, viene, allora, a coincidere con «l'instaurazione di un primo rapporto dialettico con l'altro, attraverso il riconoscimento di quest'ultimo»: F. DONÀ, *Autonomia*, cit., 5.

e che esalta il pluralismo delle idee. La questione della ‘autonomia’, infatti, sia essa contemplata rispetto al potere locale, sia quella che concerne il ruolo delle formazioni sociali è la medesima: il riconoscimento del pluralismo democratico.

La vicinanza alle questioni di cui si discute – che rappresenta l’emblema dell’approccio locale – rende tangibile una rinnovata identificazione del concetto di *territorio*, il quale non viene visto non più solo come entità geografica, ma anche come comunità socioculturale, composta dalle persone che vi risiedono, diventando lo stesso un contesto «a partire dal quale costruire una coesione sociale di tipo nuovo»<sup>30</sup>. Se si dibatte di temi locali, è la qualità della partecipazione a farsi più autentica e incisiva, a ragione dell’insito legame tra territorio e cittadini<sup>31</sup>, in una sorta di immedesimazione fra istituzioni politiche locali e comunità<sup>32</sup>; inoltre, la gestione di una procedura partecipativa, circoscritta ad uno specifico ambito territoriale, appare di più ‘facile’ gestione, in specie per quanto concerne la fase istruttoria della stessa.

Nel livello urbano ed extraurbano, gli istituti di coinvolgimento della comunità (dal bilancio partecipato, alle assemblee *ad hoc* destinate alla elaborazione di proposte decisionali concernenti specifiche questioni, financo ai referendum consultivi) dimostrano la capacità, «oltre che di raffigurare la pluralità delle opinioni in campo, di ampliare la partecipazione dei cittadini nell’assunzione delle relative decisioni, contribuendo alla riduzione della ‘distanza’ [che è già di per sé inferiore, n.d.r.] fra decisore politico e comunità di riferimento»<sup>33</sup>. Tant’è vero che nell’ordinamento italiano le prime leggi in materia di partecipazione del cittadino (Toscana e Puglia) sono nate con riferimento, per l’appunto, al contesto regionale; mentre, il dibattito pubblico statale sulle grandi opere previsto dall’art. 22, d.lgs. n. 50/2016 ha potuto trovare piena attuazione soltanto dopo l’entrata in vigore del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018 recante il titolo «Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico». Anche questi indizi aiutano a comporre il quadro inerente alla democrazia partecipativa, che trova nella dimensione locale una qualificazione certa ed evidente, in grado di connotare il fenomeno sotto il profilo giuridico: con ciò non si intende affermare che non siano ipotizzabili procedure partecipative a livello nazionale o sovranazionale (il dibattito pubblico sulle grandi opere ne è l’esempio), ma che l’ambiente prediletto per lo sviluppo dei meccanismi di partecipazione resti, in ogni caso, quello urbano-regionale.

30 G. COCCO, *Federalismo*, cit., 6.

31 «Il risultato di una maggiore partecipazione è certamente positivo quando informazione, discussione e coinvolgimento nella deliberazione interessano temi locali, ed ha ormai una valenza consolidata in tutte le democrazie contemporanee occidentali»: F. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, I, 2017, 13 s.

32 A. VALASTRO, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, 5.

33 F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, I, 2021, 540.

È, quindi, nella relazione fra *cittadino-prossimità-partecipazione* che si deve focalizzare la lente, al fine di comprendere il paradigma profondo che si instaura tra democrazia partecipativa e contesti locali<sup>34</sup>, il quale permette di individuare forme di partecipazione dei cittadini a livello sub-statale e «rende concreta la possibilità delle comunità di ordinare le esistenze secondo principi giuridici, etici e sociali confacenti ai propri ambiti di vita, culturali e naturali»<sup>35</sup>: secondo questa direttrice, la *prossimità territoriale* diviene anche *prossimità giuridica*, che si rende attuabile (se e solo) se le persone che appartengono alla comunità coinvolta siano in grado di esprimersi consapevolmente all'interno dello spettro socio-politico che le riguarda, avendo la possibilità di relazionarsi con le istituzioni pubbliche.

##### 5. *Inclusione e inclusività: ancora sui procedimenti...*

Se, come è emerso, le istanze partecipative nascono e si sviluppano, molto spesso, nel contesto locale, al fine di valorizzare le esigenze dei singoli territori, si può conseguentemente affermare che la democrazia partecipativa possa essere intesa come strumento atto a cogliere le particolarità della società civile, ad apprezzarne le differenziazioni, in un'ottica di effettiva valorizzazione delle stesse<sup>36</sup>. L'intento di raccogliere le opinioni e i suggerimenti della società civile non può che tramutarsi nell'attuazione di un altro principio, ossia quello di *inclusione* (e di *inclusività*) dei processi procedurali partecipativi.

Il principio di inclusione – sottolineato, più volte, dalla dottrina, confortata dall'effettivo svolgimento delle prassi in atto – assume una consistente rilevanza nei fenomeni partecipativi e si pone come presupposto ordinato all'intervento del maggior numero di partecipanti alla procedura. L'affermazione del principio di inclusività reca con sé anche una ulteriore conseguenza sul piano giuridico: l'espansione del principio di uguaglianza, il quale presuppone (e deve, quindi, garantire) la posizione di parità tra tutti gli intervenienti<sup>37</sup>.

Entrambe le condizioni – che devono essere il frutto della collaborazione fra le istituzioni coinvolte e i gruppi promotori civici – incoraggiano il cittadino verso un

34 G. ROLLA, *La democrazia locale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni sintetiche*, in *IusOnline*, I, 2021, 200: «In terzo luogo, il tema della democrazia locale è stato preso in considerazione all'interno di una riflessione sulle criticità della democrazia rappresentativa e i modi più adeguati per conseguire una sua rivitalizzazione: l'ambito locale è divenuto un interessante 'luogo' di sperimentazione di nuove forme di partecipazione popolare e di introduzione di nuovi processi decisionali»; cfr., inoltre, F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, I, 2015.

35 V. PEPE, *La prospettiva vicchiana nella comparazione giuridica: natura comune e identitaria nell'età della globalizzazione*, in *Rivista AIC*, IV, 2018, 657. Sul punto si rinvia, inoltre, a V. PEPE, *La democrazia della prossimità nella comparazione giuridica*, Napoli, 2015, 184.

36 È il concetto di 'democrazia di interazione', che annovera, fra i suoi attori, le istituzioni e il 'pubblico coinvolto': P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Torino, 2015, 267 ss.

37 U. ALLEGRETTI, *Democrazia*, cit., 34.

radicale cambio di atteggiamento rispetto alle questioni di cui si discute, perché questi si ritiene 'preso in considerazione' dallo Stato-istituzione e, dunque, partecipe del processo decisionale in atto<sup>38</sup>. Attraverso l'atteggiamento inclusivo, la dimensione procedimentale dell'iter assume una rilevanza ulteriore, perché testimonia una notevole apertura, da parte della pubblica amministrazione, alla pluralità delle istanze della società civile, la quale – attraverso l'inclusione di tutti i soggetti interessati – si ritiene possa essere ben rappresentata.

Una chiara espressione del principio di inclusione è data dalla previsione contenuta nell'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 46/2013 secondo cui: «1. Possono intervenire nei processi partecipativi:

a) i cittadini residenti e gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi;

b) le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo».

L'ampiezza della platea degli ipotetici destinatari dei procedimenti partecipativi conferma il carattere di assoluta inclusività degli stessi: la cittadinanza non rappresenta un criterio esclusivo affinché l'ente pubblico riconosca un legame giuridico con il territorio e, quindi, decida di aprire il procedimento alle persone coinvolte, bensì quest'ultima interpreta solo uno tra i requisiti di ammissione alle predette procedure pubbliche, alla quale si aggiungono la residenza (da parte di stranieri e apolidi), il lavoro, lo studio, il soggiorno, nonché l'eventuale interesse per l'oggetto del dibattito pubblico. Questo modo di procedere è esemplificativo della prospettiva stessa della democrazia partecipativa: l'analisi delle proposte concrete provenienti dalla (complessità della) società civile.

Le ultime considerazioni svolte aiutano anche a ribadire quanto si è già, in parte, anticipato: e cioè che una delle caratteristiche degli istituti di democrazia partecipativa è quella, per l'appunto, di produrre effetti non tanto sull'agire delle strutture pubbliche deputate alla rappresentanza politica (il Parlamento), quanto sugli apparati amministrativi dell'ordinamento, i quali costituiscono, per il cittadino, il primo guado del potere pubblico con cui il cittadino si confronta. Il principio di inclusione e quello di uguaglianza restituiscono, in termini di rapporto Stato-cittadini, una consistente consapevolezza di questi ultimi rispetto al ruolo che possano esercitare all'interno della loro fondamentale prerogativa di base: l'essere, per l'appunto, parti di una comunità più ampia, secondo il concetto di 'cittadinanza attiva'<sup>39</sup>.

---

38 «Dunque, nell'ordinamento costituzionale vigente la democrazia si esprime e si afferma valorialmente come attiva partecipazione in senso solidaristico ed inclusivo, mai coercibile, benché ovviamente un comportamento inattivo semmai è sanzionabile, laddove siano previsti obblighi specifici (per tutti valgono gli esempi dell'imposizione fiscale o dell'obbligo scolastico)»: P. MARSOCCI, *Effettività*, cit., 92.

39 Il tema è stato più volte ripreso da R. PICERNO, *Fondamenti*, cit.

La sussistenza di tali garanzie, ossia quella dell'inclusione e, di conseguenza, della parità fra partecipanti necessita di essere preventivamente verificata, di modo che esperienze concrete, prive di riferimenti dal punto di vista giuridico, possano essere riconducibili alle ipotesi di democrazia partecipativa se realizzino un iter procedimentale, in cui l'amministrazione pubblica provveda alla massima inclusione dei cittadini interessati. Allo stesso tempo, garantire l'inclusività dei procedimenti significa assicurare ai cittadini coinvolti l'accesso libero alle informazioni circa la questione su cui dibattere, nella prospettiva già esplicitata secondo cui la partecipazione effettiva ai procedimenti partecipativi passa attraverso la conoscibilità delle informazioni.

La caratteristica dell'inclusività si manifesta, dunque, nella necessità di prevedere *luoghi e occasioni di discussione, dialogo e confronto* nel contesto di una serrata dialettica argomentativa, che potrebbe anche partire da posizioni opposte l'un l'altra. Attraverso un procedimento di inclusione e condivisione, il cittadino può comprendere le ragioni a sostegno dell'iniziativa o dell'operato della pubblica amministrazione e, allo stesso tempo, quest'ultima può individuare percorsi alternativi e paralleli rispetto alla determinazione da adottarsi.

#### 6. Brevi cenni conclusivi: la nozione di cittadinanza attiva

Dalla breve analisi che si è svolta, emerge una nuova concezione del termine 'cittadinanza', il quale sembra allontanarsi sempre più dalla configurazione di uno status, «quale insieme di situazioni giuridiche soggettive legate all'appartenenza formale di un soggetto ad una comunità politico-territoriale (...) per approdare ad un 'rapporto' di cittadinanza che consente non solo di partecipare al governo politico della comunità, ma soprattutto di fruire di servizi e di essere coautore delle decisioni pubbliche»<sup>40</sup>.

Attraverso l'impiego dei procedimenti partecipativi, la cittadinanza, quindi, ri-acquista il suo valore sociale prima che giuridico<sup>41</sup>, consentendo ai cittadini di 1) assumere un ruolo attivo rispetto alle questioni socio-politiche che vengono poste sulla scena, partecipando concretamente ai procedimenti in oggetto; 2) conoscere, in maniera più approfondita, diverse questioni legate alla sfera politica-pubblica, aumentando la consapevolezza del proprio contesto quotidiano 3) rinforzare la connessione con il proprio territorio di riferimento, *in primis*, a livello locale; 4) sentirsi, in questo modo,

40 V. ANTONELLI, *Cittadini*, cit., 3. Secondo P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, 3: «la cittadinanza costituisce il 'rapporto politico fondamentale, il rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce', rapporto che si articola in aspettative e pretese, diritti e doveri, modalità di appartenenza e criteri di differenziazione, strategie di inclusione e di esclusione».

41 Per C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2002, 485 s., «il concetto di cittadinanza, infatti, è (...) la garanzia ad ogni uomo di possibilità adeguate di vita e di manifestazione, prescindendo dalla appartenenza originaria alla comunità e valorizzando invece il concreto inserimento nella medesima. Si tratta di un elemento di arricchimento, non di un elemento di discriminazione».

parte di una comunità che sperimenta nuovi itinerari, suggerendo direttamente spunti al decisore pubblico.

La riappropriazione del ruolo del cittadino avviene perché l'oggetto della discussione pubblica partecipata è sempre un bisogno collettivo, il quale, per definizione, non riguarda solo i singoli. La dimensione della democrazia partecipativa è, infatti, quella che contempla la pluralità e non le esigenze private, poiché solo se si discorre di temi generali che catturano l'attenzione di tanti, allora si può ragionare di partecipazione popolare (includente e inclusiva). La sussistenza di pratiche riconducibili alla democrazia partecipativa, quali quelle a cui si è fatto più volte riferimento nel presente scritto, non può costituire la garanzia della pace sociale, ma può, in concreto, evitare il crearsi di situazioni di fraintendimento o tensione tra la cittadinanza e il decisore pubblico, attraverso, per l'appunto, la predisposizione di luoghi di dialogo e confronto, in cui affrontare, nel concreto, le questioni connesse alla deliberazione da adottare.

Il cittadino attivo è parte integrante della democrazia partecipativa: non vi può essere l'una senza l'altro; egli è presente, vive nella comunità, si interessa della cosa pubblica: attraverso il suo modo d'essere incentiva il rinnovamento dell'ordinamento e si colloca nella dimensione costituzionale della partecipazione, in una prospettiva volta ad azzerare (o, quanto meno, a diminuire) il *gap* esistente fra cittadini ed istituzioni.

ABSTRACT: Il presente contributo intende approfondire quali siano le principali caratteristiche degli istituti riconducibili alla nozione di democrazia partecipativa. Nei contesti partecipativi assumono un ruolo fondamentale, da una parte, le istituzioni democratiche e, dall'altra, la società civile. Nella disamina verranno presi in considerazione diversi fattori in grado di connotare il fenomeno, quali la centralità del ruolo svolto dalle procedure, le precondizioni per la partecipazione dei cittadini, il contesto territoriale di riferimento, nonché le caratteristiche di apertura e inclusione dei procedimenti. Le peculiarità così riassunte, senza alcuna pretesa di esaustività, cercheranno di restituire una cornice giuridica generale entro la quale spaziare per poter riflettere sulla democrazia partecipativa e sulle sue implicazioni sul piano costituzionale.

PAROLE CHIAVE: Democrazia partecipativa – Partecipazione – Autonomie locali – Informazione ed inclusione.

