

IL PERCORSO INCOMPIUTO DELLA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA AL «GOVERNO DEL TERRITORIO»

The unfinished journey of democratic participation in spatial planning governance

MARIANNA GIANDOLFI *

Abstract [It]: le sfide della contemporaneità impongono un ripensamento profondo di città e territori che non si limiti alla loro trasformazione fisica, ma investa anche l'evoluzione dei processi democratici che ne accompagnano la gestione. Negli ultimi anni si sono diffuse anche in Italia strumenti e pratiche multiformi di «urbanistica partecipata», orientate a favorire processi decisionali maggiormente trasparenti, sostenibili e condivisi. Nella prassi, tuttavia, il coinvolgimento dei cittadini risulta spesso episodico e privo di effettiva incidenza sulle scelte finali. Dunque, muovendo da un inquadramento dei principali riferimenti normativi e delle esperienze più significative, il contributo intende mettere in luce le criticità derivanti dalla perdurante assenza di una legge statale di principi, idonea a fissare i «livelli essenziali» della partecipazione urbanistica sull'intero territorio nazionale. Le più recenti misure di *soft law* appaiono infatti inadeguate a colmare tale lacuna, rendendo quanto mai opportuna l'adozione di una disciplina legislativa che assicuri uniformità ed effettività al diritto delle comunità di partecipare alla trasformazione del proprio «spazio» vitale.

Abstract [En]: contemporary challenges call for a radical rethinking of cities and territories that goes beyond their physical transformation to encompass the evolution of the democratic processes underlying their governance. In recent years, a wide range of tools and practices of «participatory urban planning» have also spread in Italy, aimed at fostering greater transparency, sustainability and inclusiveness in decision-making. In practice, however, citizen involvement often proves sporadic and largely ineffective in influencing final decisions. Building on an overview of the main legal frameworks and the most significant experiences, this paper highlights the persistent absence of a national framework law of principles, capable of defining the «essential levels» of urban participation throughout the entire country. The most recent soft law measures appear to fall short of filling this gap, making it increasingly urgent to adopt a legislative framework that ensures both uniformity and effectiveness in safeguarding the right of communities to take part in shaping their living environment.

Parole chiave: Urbanistica partecipata; governo del territorio; legge di principi.

Keywords: Participatory urban planning; territorial governance; framework law.

SOMMARIO: 1. Premessa. -2. La partecipazione al «governo del territorio»: dalle «osservazioni» alla parabola discendente del «dibattito pubblico». -3. Partecipazione a geografia variabile: l'arena delle autonomie territoriali. -4. Dalla *soft law* alla legge-quadro: per un riconoscimento dei «livelli essenziali» della partecipazione al «governo del territorio». -5. Un'utopia «realistica». Annotazioni conclusive.

1. Premessa

La crisi strutturale che investe le democrazie rappresentative contemporanee¹ ha stimolato, ormai da qualche tempo, un'intensa riflessione sull'elaborazione di nuove forme di partecipazione ai processi

¹ * Dottoranda di ricerca nel Corso di Dottorato Nazionale per la p.a. «Regulation, Management and Law of Public Sector organizations», Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università del Salento, marianna.giandolfi@unisalento.it.

Ad affrontare la questione di recente, per i profili che qui rilevano, è A. GUSMAI, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Cacucci, Bari, 2024.

decisionali². Tali approcci, ricondotti ora nell'alveo della «democrazia partecipativa»³, ora al diverso paradigma «deliberativo»⁴, tentano di rispondere alla crescente domanda di trasparenza e coinvolgimento del «rappresentato», promuovendo inedite modalità di interazione tra i cittadini e le istituzioni.

Il bisogno di rinnovamento democratico si inserisce in un contesto globale più che mai instabile, attraversato da sfide tra loro strettamente interdipendenti: la crisi climatica; le oscillazioni economiche; l'aggravarsi delle disuguaglianze sociali. Una complessità destinata ad acuirsi ulteriormente sotto la pressione delle tensioni geopolitiche in corso⁵. Simili criticità, dunque, alimentano l'esigenza di ripensare in profondità i tradizionali modelli decisionali ancorati a logiche ormai obsolete e poco adatte a gestire fenomeni sempre più articolati, per aprirsi a forme di *governance* multilivello e multiattoriale⁶, come sovente auspicato in diverse iniziative internazionali ed europee⁷. Questa spinta trova terreno

² «Per comprendere lo scenario e la sceneggiatura stessa [...] delle pratiche partecipative, bisogna partire dalla tela di fondo che ne costituisce la prospettiva. È la democrazia contemporanea, con tutta la complessità dei suoi antecedenti, della sua situazione, del suo movimento. La democrazia, modernamente configurata nella rappresentanza, e in quanto tale tradizionalmente percepita, magari esaltata, come una struttura stabile e tendenzialmente compiuta, è invece sottoposta a «*disfunzioni originarie*», che si sono rivelate in pieno solo di recente. Disfunzioni che risalgono al concetto stesso che ne sta alla base, cioè alla centralità e quasi esclusività del momento elettorale di designazione della rappresentanza, che traduce in essenza della democrazia un *artificio* «*procedurale*» quale la formazione d'una maggioranza alla quale è affidata la decisione per il popolo, che della democrazia è il soggetto. [...] La democrazia oggi sperimenta una *crisi* [...] che ispira delusione, sfiducia e sospetto. È a questa crisi che si connette l'emergere di esigenze nuove e di nuovi strumenti atti ad affrontarle». Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi decisionali di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno «*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*» tenutosi presso l'Università di Firenze il 2-3 aprile 2009, disponibile in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2008, pp. 175 ss.

³ La produzione scientifica dedicata alla «democrazia partecipativa» ed alle sue molteplici applicazioni pratiche è ormai vastissima. In relazione al tema che ci occupa, si veda, su tutti, A. GUSMAI, *op. cit.*, spec. p. 235 ss.

⁴ Come per la «democrazia partecipativa», anche per la forma «deliberativa» la letteratura è ormai ampia. Per una bibliografia orientativa si rinvia, in particolare, ai contributi di J. BOHMAN, *The Coming Age of Deliberative Democracy*, in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, n. 4, 1998, pp. 400-425; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2001, p. 270 ss.; L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in ID. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005. Più di recente, una riflessione incentrata sul ruolo della democrazia deliberativa nelle crisi climatiche e ambientali è offerta da E. GREBLO, *La democrazia (deliberativa) ai tempi dell'Antropocene*, in *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine*, vol. 36, n. 71, 2024, pp. 149-166.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, al perdurare del conflitto russo-ucraino, alle tensioni nella regione mediorientale, nonché al riacutizzarsi delle rivalità tra Stati Uniti e Cina. Tali dinamiche stanno avendo un impatto rilevante su diversi settori economici strategici, in *primis* quello energetico, aggravando la crisi delle catene di approvvigionamento e accentuando l'instabilità dei mercati. In questo scenario, inoltre, la crescente corsa al riarmo da parte dell'Unione Europea rischia di comprimere le risorse destinate alle politiche ambientali e sociali, vanificando inevitabilmente gli sforzi volti a promuovere una crescita equa e sostenibile. Un aspetto, quest'ultimo, su cui si sofferma A. GUSMAI, *Tra Eros e Thanatos: Il diritto costituzionale "al fronte" delle guerre*, in *Questa rivista*, n. 3, 2025.

⁶ Come ha osservato M. PACI, *Forme della democrazia partecipativa*, in ID. (a cura di) *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008, il concetto di *governance* «pur nella varietà dei significati con cui è stata usata, identifica una forma di governo locale più «democratica», all'interno della quale «la decisione non è mai un ordine impartito dall'alto o dall'esterno, ma il frutto di un'interazione tra una molteplicità di attori che si influenzano reciprocamente», p. 18.

⁷ Tra le diverse iniziative assunte sul piano sovranazionale in materia di partecipazione e *governance* inclusiva, occorre ricordare quelle promosse in sede ONU, con i principi contenuti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare l'Obiettivo 16, volto promuovere istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli; nonché i programmi OCSE dedicati all'*Open Government* del 2017, che incoraggiano gli Stati a favorire la trasparenza e la partecipazione civica nei processi decisionali. Analogamente, nel contesto europeo, il «Libro bianco sulla *governance*» adottato dalla Commissione nel luglio 2001, ha dato avvio ad un'intensa riflessione sul miglioramento dei meccanismi di partecipazione civica e di trasparenza dei processi decisionali dell'Unione.

particolarmente fertile nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica e territoriale⁸, ove l'intreccio tra dinamiche economiche, politiche, sociali e ambientali si manifesta con maggiore evidenza. Il territorio, infatti, da mero «spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria», si riscopre «risorsa complessa»⁹, non rinnovabile, depositaria di valori paesaggistici, culturali, storici e produttivi, capace di riflettere e condizionare al medesimo tempo la qualità della vita di chi lo abita. Autentico «palinsesto»¹⁰ entro il quale insistono, confliggono e talvolta si ricompongono interessi e aspirazioni differenti, dando forma, in definitiva, alla stessa «persona umana».

Nell'epoca dell'Antropocene¹¹ non sorprende allora che sia il «governo del territorio» ad emergere come «materia/funzione» cruciale per l'«attuazione»¹² dei principi fondamentali della Carta repubblicana, anche e soprattutto nell'«interesse delle future generazioni» (artt. 2, 3 e 9 Cost.). È proprio l'indubbio legame tra l'urbanistica e i doveri di solidarietà «intra» e «intergenerazionale»¹³ a sollecitare l'integrazione tra i saperi istituzionali e quelli civici, la valorizzazione delle energie locali e l'assunzione di responsabilità condivise, nel solco tracciato dal principio di «sussidiarietà orizzontale» (art.118, ultimo comma, Cost.). Le molteplici esperienze di «urbanistica partecipata»¹⁴ sino ad ora sperimentate si sono mosse lungo questa direttrice, mostrando come l'attività di «rigenerazione» e di gestione dello spazio urbano possa divenire valido laboratorio di pratiche democratiche innovative.

«Aprire»¹⁵ la «forma»¹⁶ della città ai suoi abitanti richiede, tuttavia, una profonda «ristrutturazione» dei rapporti tra società civile, potere politico e amministrazione pubblica che, a ben vedere, non è

Tale evoluzione ha trovato riconoscimento dapprima nella formulazione dell'art. 11 del Trattato di Lisbona che sancisce la necessità di promuovere un dialogo aperto, trasparente e continuativo tra le istituzioni europee e cittadini e, successivamente, in una serie di iniziative orientate a rafforzare l'inclusione dei gruppi vulnerabili nei processi democratici. Sul punto, v. A. ANGELI, *Le linee guida europee in materia di democrazia deliberativa e inclusione dei gruppi "vulnerabili"*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2025.

⁸ Come osservato da U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 10, è proprio «sul terreno urbanistico che si ha in genere in Europa la maggior frequenza di percorsi partecipativi».

⁹ Per riprendere le parole usate dalla Corte cost. sent. n. 179 del 2019, *Considerato in diritto* n. 12.1.

¹⁰ Secondo la celebre definizione di A. CORBOZ, *Le territoire comme palimpseste*, in *Diogène*, 121, gennaio-marzo 1983.

¹¹ Sul tema, particolarmente pregnante il contributo di D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022. In particolare, l'A. rammenta che la «nozione di Antropocene, la cui paternità viene assegnata al premio Nobel per la chimica Paul Crutzen, designa appunto l'era geologica contemporanea in cui l'impatto ecologico dell'umanità sta determinando un radicale cambiamento dell'atmosfera e, più in generale, un degrado delle basi naturali della vita sulla terra. [...] L'urgenza e la profondità della crisi ambientale nell'Antropocene spingono quindi a interrogarsi su questioni centrali nella teoria costituzionale, alla luce del principio di responsabilità dell'uomo non solo verso le generazioni future, ma anche nei confronti di sé stesso come entità biologica e naturale non dissociabile dal suo contesto, che lo si voglia definire ambiente, natura o, con uno sguardo più ampio, cosmo. Tale inversione concettuale porta a immaginare nuove dimensioni della sovranità, un diverso ruolo dello Stato (orientato a tutelare gli equilibri ambientali) e spinge verso una riconsiderazione dei diritti e delle libertà nel loro complesso (a prescindere dal mero riconoscimento di un diritto dell'ambiente), anche alla luce di un rafforzato ruolo dei doveri costituzionali». pp. 8-9.

¹² Tra i primi ad affrontare, in profondità, la dimensione costituzionale del «governo del territorio», A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, cit., p. 140 ss., il quale, attraverso una riflessione ampia e rigorosa, mette in luce l'urgenza di tradurre i principi fondamentali nelle scelte di pianificazione, al fine di attenuare lo iato ancora percepibile tra l'autentica architettura costituzionale dell'urbanistica e la sua concreta applicazione.

¹³ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 51.

¹⁴ L'espressione «urbanistica partecipata» designa l'insieme dei processi di consultazione e co-progettazione attraverso il quale cittadini, amministrazioni e professionisti concorrono alla definizione delle trasformazioni urbane e territoriali. Si tratta di un approccio applicabile a interventi di diversa scala, che vanno dal recupero di edifici e aree dismesse alla progettazione di spazi pubblici e piani di area vasta, con l'obiettivo di rendere le decisioni maggiormente condivise, trasparenti e radicate nel contesto sociale e ambientale in cui vengono ad inserirsi.

¹⁵ Cfr. R. SENNET, *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, 2020, p. 195 ss.

ancora compiutamente avvenuta. Non di rado, infatti, la partecipazione resta confinata in procedure episodiche o meramente formali, incapaci di influire efficacemente sulle decisioni finali e funzionali alla legittimazione di scelte già definite. La contraddizione tra la retorica diffusa dell'apertura al dialogo e processi che relegano la cittadinanza ad un ruolo passivo, sfocia in forme di «partecipazionismo»¹⁷, ossia un «uso strumentale di pratiche depoliticizzate e solo apparentemente inclusive»¹⁸ che rischiano di accentuare la disaffezione democratica.

La perdurante assenza di una disciplina organica a livello nazionale, idonea a definire un insieme di principi vincolanti e condivisi della partecipazione al «governo del territorio», ha generato un sistema disomogeneo, affidato a sperimentazioni locali, con l'effetto di accrescere le disuguaglianze territoriali e indebolire l'effettività del diritto dei cittadini a concorrere alla trasformazione del proprio «ambiente» vitale.

È questa lacuna, giuridica e insieme culturale, a costituire il nodo problematico al centro delle riflessioni che seguono.

2. La partecipazione al «governo del territorio»: dalle «osservazioni» alla parabola discendente del «dibattito pubblico»

Nell'ordinamento italiano è possibile rintracciare una prima, rudimentale, forma di partecipazione alla formazione degli strumenti urbanistici già nella legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità (l. n. 2359 del 1865). Tale legge prevedeva, all'art. 4, la pubblicazione preventiva del «progetto di massima» dell'opera pubblica, riconoscendo a «chiunque» la facoltà di presentare le proprie «osservazioni» (art. 5), da esaminare prima della dichiarazione di pubblica utilità (art. 9) e dell'adozione dei «piani particolareggiati» (art. 16)¹⁹. Un analogo schema procedimentale è stato ripreso dalla legge generale sull'urbanistica del 1942 che, all'art. 9, conferma l'obbligo di pubblicazione preventiva del piano regolatore generale e consente la presentazione di «osservazioni» prima della sua approvazione e della formazione dei relativi piani attuativi.

Come è stato osservato, la legge del 1942 non mostra «particolare attenzione per il coinvolgimento di “interessi altri” nei processi decisionali in discussione»²⁰. Nelle intenzioni originarie del legislatore, infatti, la legittimazione a presentare «osservazioni» era prerogativa riservata soltanto a taluni soggetti collettivi, ossia associazioni sindacali, enti pubblici ed istituzioni interessate, e solo in seguito la giurisprudenza, valorizzando il carattere non tassativo della previsione, ne ha esteso l'esercizio anche al singolo cittadino. Forme di partecipazione lievemente più articolate sono previste per i piani esecutivi di iniziativa pubblica²¹: ai proprietari interessati è riconosciuto il rimedio giuridico dell'«opposizione», mentre «a chiunque» è accordata la facoltà di proporre osservazioni. Restano, tuttavia, significative esclusioni: né i piani di lottizzazione, né per le localizzazioni ex art. 51 l. n. 865 del 1971, relative ad interventi di edilizia economica e popolare in assenza di piano specifico²², sono previsti obblighi di pubblicazione o di consultazione pubblica.

Le riforme successive non hanno innovato in modo sostanziale la disciplina. Alla legge n. 47 del 1985, che aveva segnato una timida apertura introducendo la necessità di garantire adeguate «forme di

¹⁶ A riflettere, di recente, sulla «forma» della città come proiezione concreta dei valori democratici è G. DEMURO, *La città è la forma della democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2025, pp. 182-201.

¹⁷ F. PIZZOLATO, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023, p. 7.

¹⁸ Cfr. M. SORICE, *Partecipazione disconnessa. Innovazione democratica e illusione digitale al tempo del neoliberismo*, Roma, 2021, p. 10.

¹⁹ Sul tema, *funditus*, G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 1984.

²⁰ F. SALVIA, *Sulla nozione di urbanistica e su alcuni suoi corollari*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2012, p. 428.

²¹ Ci si riferisce, in particolare, ai «piani particolareggiati» ex art. 15 l. n. 1150, 1942 ed ai «piani per l'edilizia economica e popolare» disciplinati dall'art. 6 legge 18 aprile 1962 n. 16.

²² Cfr. G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 24.

pubblicità» e il coinvolgimento di «soggetti pubblici e privati»²³ nella formazione degli strumenti urbanistici, è infatti seguita la legge n. 241 del 1990, la quale ha invece ristretto ulteriormente gli spazi partecipativi, escludendo espressamente gli atti di pianificazione dall'applicabilità delle garanzie previste in via generale per i procedimenti amministrativi (art. 13)²⁴.

Nel complesso, dunque, è prevalso un modello di partecipazione essenzialmente formale, ancorata ad una logica strettamente tecnico-amministrativa, più funzionale alla legittimazione di decisioni già assunte che alla costruzione condivisa delle stesse. Il coinvolgimento dei cittadini, per il tramite delle «osservazioni postadozione»²⁵, si configura come un adempimento procedurale, spesso subordinato alla tutela di interessi proprietari, piuttosto che riconosciuto come espressione del diritto collettivo a contribuire alla definizione dell'assetto del territorio.

La traiettoria seguita dal legislatore repubblicano non ha infatti saputo recepire, né interpretare, le spinte provenienti da movimenti culturali che già dal secondo dopoguerra promuovevano una visione più inclusiva della pianificazione. Soprattutto a partire dagli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso cominciarono a fiorire riflessioni teoriche ed esperienze pratiche volte a restituire centralità alla società civile nei processi di trasformazione urbana²⁶. Tra le più significative, basti qui ricordare il modello comunitario sperimentato ad Ivrea da Adriano Olivetti con l'apporto, tra gli altri, di Carlo Doglio, il teorico del «piano aperto»²⁷ secondo cui la pianificazione doveva configurarsi come un processo dal basso, flessibile e inclusivo. Nelle sue riflessioni, l'«urbanista *sui generis*»²⁸ ebbe a sostenere che «le potenzialità della tecnica decadono se a essa non viene associata una “scoperta del territorio”, ovvero una presa di coscienza che passa attraverso il riconoscimento del ruolo di ciascun attore all'interno della società, di una consapevolezza della propria presenza all'interno di una riconosciuta comunità, di un ritrovato “senso del luogo”»²⁹. Queste visioni, insieme al metodo «maieutico» di Danilo Dolci³⁰ e

²³ Cfr. G. SCIULLO, *Discrezionalità di piano e selezione degli interessi*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, p. 53 ss.

²⁴ In origine, l'esclusione degli atti di pianificazione dalle garanzie partecipative del procedimento amministrativo avrebbe dovuto essere bilanciata dall'introduzione dell'«inchiesta pubblica», successivamente espunta dal testo definitivo. Secondo M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del Convegno Messina-Taormina*, Giuffrè, Milano, 1990, tale scelta rifletteva «l'attaccamento ad un'amministrazione segreta o aperta solo a soggetti individualmente selezionati che fa vedere male l'idea di una pubblicità così ampia quale è quella che assicura siffatta istruttoria», p. 2043.

²⁵ Cfr. E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2024, p. 98.

²⁶ Il tema della democrazia partecipativa è collocabile, sul piano politologico, entro la cornice ideologica della *New Left* americana a cui, però, come evidenziato da M. BOOKCHIN, *Per una società ecologica* (1989), elèuthera, Milano, 2021, p. 158 ss., è mancata la capacità di connetterla ai grandi problemi ecologici. Motivo, questo, che ne ha indebolito la carica innovativa.

²⁷ «Ma che razza di piano, o meglio quale società, vogliamo? Piano rigido vuol dire società rigida, metafisicamente preordinata secondo schemi astratti che chiedono alle rilevazioni una conferma, e cancellano qualunque dimostrazione contraria. Il piano aperto, flessibile, continuamente ricontrollato e confermato dalla realtà, continuamente ricreato dall'azione degli uomini sulle cose e delle cose sugli uomini, è evidentemente l'ideale». C. DOGLIO, *Come l'albero dalla terra e dalla roccia l'acqua e dall'uomo l'amore. Un dibattito sulla pianificazione regionale*, in *Comunità*, n. 94, 1961, p. 41 ss.

²⁸ Così B. ZEVI, *Un piano concepito su versi di Quasimodo*, in *Cronache di Architettura. Dal recupero dell'espressionismo al Piano Regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 472.

²⁹ Cfr. C. DOGLIO, *Il piano aperto* (a cura di) S. PROLI, elèuthera, Milano, 2021, p. 15.

³⁰ Il metodo «maieutico» di Danilo Dolci tentava di stimolare una coscienza collettiva capace di individuare soluzioni condivise ai problemi del territorio. Nei progetti condotti in Sicilia occidentale, in particolare nel piano intercomunale per le valli dello Jato, del Belice e del Carboni, Dolci sperimentò forme di «partecipazione organica» dal basso, anticipando le pratiche contemporanee di *governance* partecipata e, in una certa misura, il modello dei contratti di fiume. Le sue iniziative ambivano non solo al miglioramento delle condizioni abitative, igienico-sanitarie e lavorative, ma anche alla costruzione di un modello di sviluppo fondato su cooperazione, non violenza

alle sperimentazioni partecipative dell'architetto Giancarlo De Carlo³¹, hanno costituito un riferimento imprescindibile per le pratiche di «urbanistica partecipata» avviate negli ultimi decenni attraverso progetti di sviluppo locale sostenibile e politiche di concertazione, alimentate anche dalle iniziative europee dedicate al rinnovamento della *governance* urbana³².

L'approdo normativo della partecipazione anticipata nei processi di pianificazione è giunto tuttavia soltanto in tempi recenti con l'introduzione del «dibattito pubblico», istituto di derivazione francese³³ concepito per favorire il confronto tra istituzioni, comunità locali e portatori di interesse nelle fasi preliminari delle grandi opere. Dopo alcune sperimentazioni regionali³⁴, il «dibattito pubblico» è stato

e sulla responsabilità civica, in contrapposizione ai sistemi di potere radicati sul territorio. Cfr. D. DOLCI, *Urbanistica e pianificatori dal basso*, in *Urbanistica*, n. 42-43, 1965, pp.148-150.

³¹ L'architetto Giancarlo De Carlo fu tra i primi in Italia a teorizzare e sperimentare una pianificazione partecipata. Critico nei confronti dei modelli razionalisti ed autoritari dell'urbanistica moderna, De Carlo propose un approccio in cui la progettazione dello spazio urbano sorgesse dal dialogo con gli abitanti e dall'ascolto dei loro bisogni. Questa impostazione trovò applicazione in alcune importanti esperienze, come la progettazione del Villaggio Matteotti a Terni o la redazione del piano regolatore di Urbino, in cui il processo di pianificazione fu dinamico, inclusivo e democratico, fondato sul ruolo attivo delle comunità. Per approfondire, G. DE CARLO, *L'architettura partecipata*, (a cura di) MARINI S., Quodlibet, Macerata, 2015.

³² Negli ultimi decenni, l'Unione europea ha mostrato un interesse crescente per la partecipazione dei cittadini nei processi di *governance* urbana, riconoscendone il ruolo centrale nella costruzione di città più eque e sostenibili. Tale attenzione si è tradotta in una serie di iniziative e documenti programmatici: dalla «Carta europea delle città sostenibili» (c.d. Carta di Aalborg) del 1994 al Patto di Amsterdam del 2016 che ha dato impulso alla «Agenda urbana per l'UE», fino al più recente «Nuovo Bauhaus Europeo». In questo quadro, è stata promossa una visione integrata, collaborativa e multilivello dello sviluppo urbano, fondata sulla cooperazione tra istituzioni, autorità locali e comunità territoriali.

³³ In Francia, come noto, il *débat public* è stato introdotto con la *loi Barnier* nel 1995 nell'ambito del rafforzamento della protezione ambientale. Non si tratta, tuttavia, di un istituto del tutto inedito nel panorama giuridico francese: esso, infatti, nacque come risposta ai limiti del più risalente *enquête publique*, che già da oltre un secolo accompagnava i lavori pubblici prevedendo il deposito dei progetti e la possibilità per i cittadini di accedervi e presentare osservazioni in caso di espropriazione. Nonostante le riforme del 1976 (legge sull'ambiente) e del 1983 (legge *Bouchardeau*), tale meccanismo si rivelò inadeguato in quanto interveniva troppo tardi nel ciclo decisionale e riduceva la partecipazione ad un fatto individuale del cittadino proprietario. Furono le contestazioni di massa contro la linea ferroviaria ad alta velocità LGV *Méditerranée* a segnare una svolta, portando alla sperimentazione di nuove forme di dialogo confluite prima nella circolare «Bianco» del 1992 e, successivamente, nel «Rapporto *Bouchardeau*», la base della *loi Barnier*. Da allora il *débat public* ha conosciuto un progressivo consolidamento: dapprima con la *loi Vaillant* del 2002 sulla «democrazia di prossimità», che ha rafforzato l'indipendenza della Commissione nazionale e reso obbligatorio l'istituto oltre determinate soglie di valore; poi, con l'inserimento del principio di partecipazione nel *Code de l'environnement* e la sua elevazione a rango costituzionale del 2005; e, infine, con le riforme del 2010 e del 2016 che ne hanno esteso l'ambito di applicazione e irrobustito i diritti di informazione anche nella fase attuativa delle opere. Cfr. C. BLATRIX, *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, in M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, B. HERIARD DUBREUIL, R. LEFEBVRE (a cura di), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 43-56.

³⁴ La prima disciplina regionale del «dibattito pubblico» è stata introdotta dalla Regione Toscana con la l. r. n. 69/2007, recante «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», successivamente sostituita dalla l. r. n. 46/2013. Sono poi seguite, tra le altre, la l. r. n. 3/2010 dell'Emilia-Romagna e la l. r. umbra n. 14/2010. Su cui, v. P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2020, p. 679-700.

formalmente recepito a livello nazionale nel Codice degli appalti del 2016³⁵ e reso operativo mediante l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture, della relativa Commissione nazionale.

A differenza della fortunata esperienza francese, nella quale il *débat public* ha progressivamente rafforzato la propria funzione deliberativa, la trasposizione italiana dell'istituto si è arrestata ad una dimensione prevalentemente formale, mostrandosi incapace di radicarsi come strumento effettivo di partecipazione.

Tale infecondo esito appare riconducibile, in gran parte, a due ordini di ragioni. La prima attiene alla collocazione settoriale del meccanismo procedimentale. L'inserimento del «dibattito pubblico» all'interno della materia dei contratti pubblici, infatti, lo confina in una fase ormai avanzata del processo decisionale, ossia quella della progettazione e della definizione tecnica delle opere³⁶, anziché in quella preliminare della loro pianificazione strategica, quando tutte le diverse opzioni sono ancora praticabili. L'istituto interviene quindi *a valle* delle scelte politiche, quando gli indirizzi generali risultano ormai definiti e difficilmente modificabili.

In questo modo, il «dibattito pubblico» ha smarrito la propria ontologica dimensione di confronto anticipato e deliberativo, riducendosi ad una mera fase consultiva, spesso subordinata alle rigide logiche procedurali e ai tempi esecutivi degli interventi. Ciò ne ha inevitabilmente frustrato il potenziale evolutivo, impedendogli di affermarsi come «spazio» di riflessione collettiva sulle trasformazioni territoriali.

La seconda ragione, strettamente connessa alla prima, risiede nella fragilità «strutturale» del sistema³⁷ già inscritta nella scelta del legislatore del 2016 di rinviare i dettagli sostanziali della disciplina del «dibattito pubblico» ad un successivo regolamento attuativo, adottato solo nel 2018 con d.P.C.M. n. 76³⁸. Tale impostazione ha determinato un avvio lento e disarticolato dell'istituto, la cui debolezza emerge con chiarezza nella configurazione della «Commissione nazionale per il dibattito pubblico». Quest'ultima, «attivata» con notevole ritardo e priva di reale indipendenza e adeguata autonomia finanziaria, ha svolto un ruolo essenzialmente tecnico-amministrativo, ben lontano dalla funzione di garanzia terza che l'archetipo francese invece presuppone. La sua composizione, di nomina politica e a prevalente «estrazione burocratica», caratterizzata da una componente esperta assai ridotta e dall'assenza di qualunque rappresentanza della società civile, unita a tempi procedurali stringenti e poteri di intervento limitati³⁹, ne ha compresso la capacità di impulso e di direzione. A differenza

³⁵ L'art. 22 del d.lgs. n.50/2016 rubricato «Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e Dibattito Pubblico», è stato emanato in attuazione della legge delega n. 11/2016 all'art. 1, co. 1, lett. qqg), che imponeva al legislatore delegato l'obbligo di introdurre una disciplina specifica volta a regolare il dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di «grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio».

³⁶ Il d.lgs. n. 50 del 2016 individuava tre livelli di progettazione: il progetto di fattibilità tecnico-economica; il progetto definitivo; e, infine, il progetto esecutivo. Il «dibattito pubblico» ivi previsto si collocava nella fase di fattibilità tecnico-economica, ossia in un momento in cui le scelte localizzative e dimensionali erano già sostanzialmente definite.

³⁷ Per una ricostruzione analitica della genesi e dell'evoluzione del «dibattito pubblico» in Italia, nonché delle ragioni del suo progressivo indebolimento istituzionale, G. CITRONI, *Arene e attori del policy dismantling. La parabola del Dibattito Pubblico in Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 2, 2024, pp. 333-361.

³⁸ Con il d.P.C.M. n. 76 del 2018, in particolare, sono state definite le soglie dimensionali ai fini dell'obbligatorietà del «dibattito pubblico», prevedendone l'attivazione su richiesta di soggetti qualificati nei «casi intermedi» e rimettendola, «negli altri casi» alla discrezionalità dell'amministrazione procedente. Cfr. V. MOLASCHI, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n.76 del 2018*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 3, 2018, pp. 386 e ss.

³⁹ Nel modello francese la *Commission nationale du débat public* opera in veste di autorità amministrativa indipendente, dotata di proprie risorse e poteri effettivi di garanzia. Essa può decidere autonomamente se sottoporre un progetto a *débat public*, richiedere modifiche o integrazioni al *dossier* informativo, nominare i garanti e i presidenti del dibattito, nonché sospendere o rinviare il procedimento fino al raggiungimento di un adeguato livello di completezza e trasparenza. Di contro, l'omologa italiana disponeva di poteri meramente consultivi, potendo

dell'omologa francese, dotata di un saldo ancoraggio istituzionale e di una rete consolidata di interlocutori pubblici e civili, la Commissione italiana ha operato in isolamento, con risorse minime e competenze limitate, affidandosi in larga parte a consulenze esterne e senza riuscire a costruire un proprio ruolo di regia. Questa debole architettura istituzionale e relazionale ha inoltre risentito delle sospensioni dovute al periodo pandemico e dell'introduzione, nel 2020, di deroghe che hanno reso facoltativo lo svolgimento del «dibattito pubblico»⁴⁰. Nemmeno il temporaneo rilancio connesso all'attuazione PNRR⁴¹ è riuscito a portare ad un vero consolidamento dell'istituto. Al contrario, la riforma del Codice dei contratti pubblici del 2023⁴² ha aperto una nuova fase di regressione, in cui la Commissione nazionale che, pur nei suoi limiti, costituiva l'unico presidio di coordinamento e garanzia, scompare definitivamente, in coerenza con un disegno normativo ispirato ad una logica di flessibilizzazione amministrativa, nella quale lo spazio di discrezionalità delle stazioni appaltanti sembra prevalere sulla dimensione partecipativa del «dibattito pubblico». L'art. 40 d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce infatti che la stazione appaltante o l'ente concedente «possono» indire il dibattito pubblico, «ove lo ritengano opportuno», in ragione della rilevanza sociale dell'intervento o del suo impatto sull'ambiente e sul territorio. A ciò si aggiungono una serie di modifiche di segno restrittivo, tra cui rilevano la riduzione del numero dei soggetti ammessi, la prevalenza di modalità di consultazione telematiche, l'eliminazione degli obblighi di rendicontazione degli esiti da parte del coordinatore, nonché la rimodulazione delle soglie economiche per l'obbligatorietà della procedura. Previsioni che, nel loro insieme, accentuano la discrezionalità amministrativa e concorrono ad attenuare la dimensione inclusiva del «dibattito pubblico». Un ulteriore elemento di criticità, infine, è rappresentato dalla mancanza dell'«opzione zero»⁴³, ossia della possibilità di discutere anche l'eventualità di non procedere con la realizzazione dell'opera. Tale principio, costitutivo del modello d'oltralpe, consente di mettere realmente in discussione la necessità stessa dell'intervento oggetto di dibattito, garantendo un confronto aperto sugli obiettivi di «interesse generale». Epperò, il testo del citato art. 40 limita le «osservazioni» dei partecipanti alle sole «variazioni dell'intervento», escludendo di fatto ogni margine per un riesame critico o per la scelta alternativa di non procedere alla realizzazione del progetto.

Queste modifiche, sommate alle debolezze originarie del sistema, hanno contribuito a svuotare il «dibattito pubblico» italiano della sua funzione deliberativa e del suo potenziale inclusivo, segnando la «parabola discendente» di un istituto che sembra essersi esaurito prima ancora di potersi consolidare come autentica forma di partecipazione istituzionalizzata.

L'assenza di una stabile disciplina nazionale ha quindi determinato lo spostamento del baricentro della sperimentazione partecipativa verso le autonomie territoriali, ove sono stati congegnati modelli normativi e strumenti operativi maggiormente articolati e coerenti con le specificità dei contesti locali. Le leggi regionali in materia di partecipazione e di «rigenerazione urbana», unitamente alla diffusione dei regolamenti comunali sull'«amministrazione condivisa» dei beni comuni, hanno infatti dato vita a pratiche flessibili ma strutturate, in grado di adattarsi alle diverse realtà territoriali e di (ri)orientare l'azione pianificatoria verso l'innalzamento della qualità ambientale e relazionale dello spazio abitato.

formulare osservazioni al *dossier* del proponente una sola volta entro 15 giorni dalla sua proposizione, senza la possibilità di negoziare i contenuti o sospenderne il processo.

⁴⁰ Ci si riferisce alla deroga introdotta dall'art. 13, co.1, lett. l) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

⁴¹ Nella prima fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con il Governo Draghi, la «Commissione nazionale per il dibattito pubblico» ha conosciuto un momento di temporanea riattivazione e di rafforzamento organizzativo, anche a seguito delle previsioni introdotte con il d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni nella l. 29 luglio 2021 n. 108, cfr. G. CITRONI, *op. cit.*, spec. pp. 349 ss.

⁴² Per un esame puntuale della nuova disciplina del «dibattito pubblico», si veda il denso contributo di B. MARSILI, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti: tra democrazia partecipativa, tempo e risultati*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 3, 2024, pp. 246 ss.

⁴³ *Ibidem*, spec. pp. 257 ss.

3. Partecipazione a geografia variabile: l'arena delle autonomie territoriali

Come si è anticipato, Regioni e città hanno ormai assunto un ruolo centrale nei processi di innovazione istituzionale, traducendo il principio costituzionale di «sussidiarietà orizzontale» in esperienze concrete di democrazia territoriale. In assenza di un moderno quadro unitario di principi, sono state infatti le esperienze maturate negli ordinamenti autonomistici ad aver ridefinito la “grammatica” della pianificazione. Nel dettaglio, le leggi urbanistiche regionali di «quarta generazione»⁴⁴, accomunate dalla «rigenerazione urbana»⁴⁵ quale matrice concettuale di fondo, hanno inaugurato il progressivo superamento dell'impianto razionalista del 1942 e la transizione verso un diritto urbanistico fondato su un nuovo «orizzonte assiologico»⁴⁶, in cui la pianificazione, da attività rigidamente tecnico-amministrativa, diviene un processo cooperativo, volto ad integrare conoscenze diffuse e interessi plurali nella costruzione delle scelte territoriali.

In tale prospettiva, la «rigenerazione urbana» ha assunto una valenza sistemica e una funzione integrata: essa non si esaurisce in opere di recupero o riqualificazione estetica del patrimonio edilizio esistente, ma si configura come strumento di riequilibrio ambientale, di contenimento del «consumo di suolo»⁴⁷ e, soprattutto, come dispositivo di inclusione sociale e di rafforzamento dei legami comunitari.

Gli interventi di «macro-rigenerazione»⁴⁸, infatti, sono principalmente rivolti a contrastare i fenomeni di degrado e marginalità, con il fine ultimo di ricucire la frattura tra il centro e le periferie urbane attraverso la combinazione di azioni materiali e immateriali⁴⁹ in grado di incidere tanto sulla struttura fisica quanto sul tessuto relazionale della città. Per questa via, dunque, l'attivismo regionale in materia ha contribuito ad “aggiornare” ed ampliare la trama dei principi⁵⁰ del diritto urbanistico contemporaneo, attribuendo un rilievo centrale proprio al principio partecipativo che «sembra tagliare trasversalmente le funzioni e gli atti di governo del territorio complessivamente considerati»⁵¹, pur addivenendo a soluzioni differenti⁵².

⁴⁴ In dettaglio, si v. 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 del XXI Convegno nazionale AIDU (Varese, 28-29 settembre 2018), Milano, 2019, pp. 9-54.

⁴⁵ La funzione e il significato stesso da attribuire alla «rigenerazione urbana» sono oggetto di un dibattito dottrinale ampio e ancora in evoluzione. Sul punto, si vedano, tra gli altri, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it.*, n. 24, 2020, pp. 44-95; nonché L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, pp. 81-104.

⁴⁶ E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, cit., p. 89.

⁴⁷ Cfr. G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁴⁸ Cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2017, p. 626.

⁴⁹ In via generale, le azioni “immateriali” potenzialmente incidenti sul tessuto sociale delle periferie urbane prevedono, ad esempio, l'attivazione di percorsi educativi e culturali tramite reti associative, il sostegno all'inclusione lavorativa, l'animazione degli spazi pubblici attraverso strumenti co-gestione. Tali interventi mirano a ridurre marginalità e disuguaglianze, accompagnando le trasformazioni edilizie, così da rendere gli spazi effettivamente fruibili ed accessibili. In questa prospettiva, la linea «Piano Urbani integrati» prevista nel PNRR è destinata proprio al finanziamento integrato di interventi materiali e immateriali da attuare nelle aree periferiche più fragili delle Città metropolitane italiane. Cfr. DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Urbanistica e rigenerazione urbana*, 29 ottobre 2025, consultabile all'indirizzo web https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1354340.pdf?_1713019514030.

⁵⁰ Cfr. E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, p. 85 ss.

⁵¹ Cfr. C.P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2021, p. 516.

Un primo profilo, comune alla gran parte delle normative regionali, riguarda le forme di pubblicità e di accesso alle informazioni. Accanto ai canali di comunicazione “classici”, ossia bollettino regionale, albo pretorio, siti istituzionali, le Regioni hanno previsto modalità di diffusione ulteriori, come udienze e presentazioni pubbliche del progetto di piano, volte ad assicurare una conoscenza effettiva e comprensibile delle scelte pianificatorie. Particolarmente significativa, in tal senso, è la disciplina emiliano-romagnola che impone espressamente alle amministrazioni procedenti l’adozione di un linguaggio «non tecnico» tanto negli incontri pubblici quanto nelle motivazioni degli atti, così «da favorire la più ampia partecipazione del pubblico e la trasparenza delle scelte operate dal piano»⁵³. Per quanto riguarda la fase successiva all’adozione del piano, invece, pur lasciando invariato il tradizionale istituto delle «osservazioni», alcune discipline autonomistiche hanno ritenuto di irrobustire il contraddittorio, «duplicando»⁵⁴ i momenti di interlocuzione con gli interessati.

Sul punto, sia la normativa umbra che quella della Provincia autonoma di Trento, ad esempio, prevedono una fase ulteriore di contraddittorio, consentendo la replica alle «osservazioni» presentate; mentre in Emilia-Romagna si contemplano, seppur in via facoltativa, sessioni pubbliche di confronto tra l’amministrazione e i soggetti intervenuti nel procedimento. A ciò si aggiunge un generale rafforzamento dell’onere motivazionale gravante sui Comuni, tenuti a dar conto in modo puntuale non solo delle «osservazioni» ricevute, ma anche delle eventuali alternative esaminate, come previsto, ad esempio, dall’art. 19, co. 5, della l.r. n. 65/2014 della Toscana, al fine di evitare che la partecipazione si traduca in mero adempimento formale.

Nondimeno, è proprio sul piano organizzativo del processo partecipativo che si registrano le maggiori discrepanze tra i modelli regionali: in alcuni ordinamenti, infatti, le modalità di interlocuzione con la cittadinanza restano affidate alla discrezionalità dell’ente procedente; in altri, invece, il legislatore regionale ha optato per un assetto più strutturato, istituendo un responsabile della partecipazione, ossia una figura di garanzia con compiti di vigilanza e impulso, incaricata di presidiare la regolarità e l’effettività dell’interazione con la comunità territoriale⁵⁵. In questo contesto, non può trascurarsi la scelta operata da alcune Regioni di affidare la disciplina del coinvolgimento della collettività a normative generali sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche. Si tratta di previsioni nor-

⁵² Per una disamina puntuale delle diverse forme di partecipazione riconosciute nell’ambito dei procedimenti di formazione dei piani urbanistici generali previste in ogni disciplina regionale si rinvia a L. GOLISANO, *La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della normativa statale e regionale*, in P. URBANI (a cura di) *Riprendiamoci la città. Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione urbana. Edizione 2023*, iFEL Fondazione Anci, 2023, pp. 68-135.

⁵³ Cfr. art. 45, co. 8, della legge regionale dell’Emilia-Romagna del 21 dicembre 2017 n. 24.

⁵⁴ Cfr. L. GOLISANO, *op. cit.*, p.93.

⁵⁵ A riguardo, oltre alla più nota esperienza toscana (per cui si rinvia a C.P. SANTACROCE, *Partecipazione e governo del territorio: l’esperienza toscana*, in *Nuove autonomie*, n. 1, 2020, pp. 35-49), merita particolare menzione la disciplina urbanistica lucana contenuta nella l. r. 11 agosto 1999, n. 23 e recante “*Tutela, uso e governo del territorio*”. Si tratta, infatti, di una delle prime normative regionali ad aver previsto in modo organico strumenti e garanzie di partecipazione all’interno del procedimento pianificatorio. Nel dettaglio, all’art. 9 co. 5, la legge lucana tutela la partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli strumenti urbanistici mediante l’individuazione di un apposito soggetto, il «Garante dell’informazione», chiamato ad assicurare «la conoscenza tempestiva delle scelte, la consultazione allargata dei cittadini, ed il rispetto delle procedure». Tale ruolo, espressamente finalizzato a presidiare le attività partecipative, può essere cumulato con l’incarico di responsabile del procedimento solo nei Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti. Sul piano contenutistico, inoltre, la disciplina si distingue per due ulteriori profili di innovazione. In primo luogo, l’art. 8, commi 1 e 2, individua espressamente i soggetti legittimati alla partecipazione, qualificandoli «utenti della pianificazione territoriale e urbanistica»: una categoria ampia che ricomprende tutti i soggetti pubblici e privati, singoli associati, ivi incluse gli enti no-profit e le rappresentanze economico-sociali, da consultare obbligatoriamente nelle fasi preliminari di redazione del piano. In secondo luogo, la legge definisce le forme attraverso cui la partecipazione può esplicarsi, prevedendo, accanto alle «osservazioni» ai piani, la partecipazione convenzionale e la «partecipazione di bando» in sede attuativa.

mative caratterizzate da un ambito applicativo più ampio, ma potenzialmente idoneo ad incidere anche sulle scelte di «governo del territorio», con il rischio di generare sovrapposizioni e difficoltà di coordinamento sul piano sistematico⁵⁶. Particolarmente significativa, ai fini che qui rilevano, è la tendenza di tali interventi legislativi ad ampliare la platea dei soggetti ammessi al dialogo, nel segno di una maggiore democraticità dei processi decisionali. Oltre al contributo dei cittadini residenti, viene infatti valorizzato anche l'apporto dei portatori di interessi individuali e collettivi in qualunque modo incisi dagli effetti delle trasformazioni territoriali. In quest'ottica, assume rilievo la figura dei *city users*⁵⁷, soggetti che, pur non stabilmente insediati nel territorio comunale, sono legati allo stesso da relazioni economiche o funzionali e la cui partecipazione consente una più compiuta rappresentazione di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento.

Questa rapida ricognizione del quadro normativo regionale restituisce un panorama estremamente disomogeneo, nel quale i diversi ordinamenti procedono lungo traiettorie diverse: talora con spinte in avanti verso modelli più inclusivi e strutturati; talaltra, mantenendo soluzioni più tradizionali e prossime all'impostazione statale.

Il dinamismo regionale, poi, si intreccia con l'operosità dimostrata a livello municipale, ove sono affiorate una pluralità di iniziative civiche volte a mobilitare energie *bottom up* e coinvolgere direttamente i cittadini nella costruzione dello spazio urbano, soprattutto nei contesti in cui le strategie pianificatorie tradizionali appaiono inadeguate.

È in questo quadro che le ormai note pratiche di «amministrazione condivisa»⁵⁸ hanno progressivamente consolidato un innovativo modello di collaborazione tra amministrazione e comunità locali nella cura dell'«interesse generale». Il riferimento è al paradigma elaborato dal Professor Gregorio Arena⁵⁹ alla fine degli anni '90 e successivamente valorizzato dall'introduzione del principio di «sussidiarietà orizzontale» ex art. 118, u.c., Cost., che ha «legittimato»⁶⁰ la partecipazione

⁵⁶ È il caso della Puglia, ove la l. r. 3 luglio 2017, n. 28 ha introdotto una disciplina generale sulla partecipazione applicabile anche ai procedimenti degli enti locali e, dunque, a quelli che portano all'adozione del PUG, integrando così le scarse disposizioni della legge urbanistica regionale n. 20/2001. La normativa del 2017 ha previsto, tra gli strumenti partecipativi, il «dibattito pubblico» su interventi di rilevanza territoriale nonché assemblee annuali tra i diversi livelli di governo (c.d. *Town meeting*) e incontri tematici su base territoriale (c.d. *Citizen meeting*), istituendo, inoltre, un «Osservatorio regionale» incaricato di vigilare sull'effettiva attuazione della legge. Sul tema, v. M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione alle prime reazioni del governo centrale*, in *le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 872-882; ID, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018, pp. 1-31.

⁵⁷ Con le espressioni «*city users*» o «consumatori metropolitani» ci si riferisce a quei soggetti che, pur non risiedendo stabilmente nel territorio comunale, lo frequentano con regolarità per motivi di lavoro, studio, consumo di beni e servizi o fruizione del tempo libero. In proposito, v. G. NUVOLATI, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione: abitanti, city users, uomini d'affari e flâneur*, il Mulino, Bologna, 2002.

⁵⁸ Un'ampia panoramica della diffusione e dello sviluppo delle pratiche di «amministrazione condivisa» e dei relativi dispositivi giuridici, è disponibile sul sito www.labsus.org, portale online dell'associazione culturale «*Labsus-Laboratorio per la sussidiarietà*», fondata nel 2005 con l'intento di promuovere in Italia -e non solo -la cultura della «sussidiarietà orizzontale».

⁵⁹ Si tratta di un modello di amministrazione che «si basa, in primo luogo, sull'ipotesi che allo stadio attuale di sviluppo [...] esistano i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale». G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4, 1997, pp. 29 ss.

⁶⁰ Come ha osservato A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016, «con l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale la collaborazione dei privati alla realizzazione del bene comune può finalmente evidenziare la propria imprescindibile tendenza alla circolarità: l'interlocuzione con i poteri pubblici acquisisce infatti gli strumenti

diretta dei cittadini, singoli o associati, alla co-gestione dei «beni comuni»⁶¹. A partire dal «Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni», adottato per la prima volta dal Comune di Bologna nel 2014 e da poco innovato insieme allo statuto della città⁶², numerosi enti locali hanno sperimentato diverse soluzioni volte a promuovere forme stabili di cooperazione civica, anche attraverso il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore⁶³. Dai regolamenti discendono i «patti di collaborazione»⁶⁴, strumenti giuridici flessibili che permettono ai cittadini e all'amministrazione di progettare e attuare congiuntamente interventi di tutela e valorizzazione di beni d'uso collettivo. La diffusione di tali accordi ha dunque favorito il riconoscimento formale e l'accompagnamento istituzionale di pratiche spontanee di potenziamento e riorganizzazione degli spazi urbani, dando impulso ad esperienze eterogenee di «micro-rigenerazione»⁶⁵: dalla riqualificazione di aree verdi degradate, alla

per attraversare le politiche pubbliche in tutte le loro fasi, dai processi decisionali alla loro attuazione concreta e di nuovo, grazie all'accrescimento del capitale sociale, verso nuove e più evolute capacità di ideazione. Dal «decidere» al «fare», e viceversa», p. 13.

⁶¹ Quella dei «beni comuni» è una categoria giuridica e sociale ancora «in cerca di identità». Come noto, un tentativo di inquadramento è stato offerto dalla Commissione Rodotà, che li ha intesi quali beni «funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona» e, per questo, «da tutelare e salvaguardare dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future» (art. 1, co. 3, lett. c) della proposta di articolato). Per approfondire, *ex multis*, L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015; A. DANI, *Il concetto giuridico dei "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, n. 6, 2017, pp. 1-48; P. MADDALENA, *Cosa sono i beni comuni e come si difendono*, in *Questa Rivista*, n. 2, 2023; F. GIGLIONI, *Il regime dei beni comuni nel contesto del diritto positivo*, in D. DONATI (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare*, Franco Angeli, Milano, 2024, pp. 297-3011.

⁶² Ci si riferisce al «Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani», approvato nel dicembre 2022, unitamente alla modifica dello statuto del Comune stesso. In questo modo, come è stato messo in evidenza, l'«amministrazione condivisa» è divenuta «elemento strutturale» nel rapporto tra il Comune e i cittadini. Cfr. G. ARENA, *A Bologna, nove anni dopo, l'amministrazione condivisa è diventata strutturale*, in *Labsus.org*, 24 gennaio 2023.

⁶³ Come noto, il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore alla cura dell'interesse generale trova il proprio riferimento normativo fondamentale nell'art. 55 del d.lgs. n. 117/2027 (Codice del Terzo Settore), disposizione che disciplina gli istituti della «co-programmazione» e della «co-progettazione» quali moduli procedurali di «amministrazione condivisa». Tale paradigma ha ricevuto un significativo riconoscimento nella nota sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, nella quale il giudice delle leggi ha ricondotto il rapporto tra pubblica amministrazione ed ETS nell'alveo della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.co., Cost., evidenziando come questo schema cooperativo non possa essere considerato sovrapponibile alle logiche concorrenziali di mercato. In tale solco si inserisce l'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), che sancisce in modo espresso l'autonomia e la non fungibilità dei modelli cooperativi rispetto alle procedure competitive di *procurement*, consolidando così sul piano legislativo un'impostazione già maturata in sede dottrinale e giurisprudenziale. Sul tema, tra gli altri, si v. L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022; L. FAZZI «Siamo sicuri ne valga veramente la pena?» *Amministrazione condivisa e terzo settore in Italia*, in *Impresa Sociale*, n. 3, 2023, pp. 7-13; B. GILIBERTI, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra autonomia iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1, 2024, pp. 417-464.

⁶⁴ Cfr. A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Atti del Convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, pp. 19 ss.

⁶⁵ In dottrina si è osservato che le pratiche di «micro-rigenerazione» nascono spesso in via «informale», al di fuori di percorsi giuridici canonici, per reagire al degrado urbano e alla crisi degli strumenti pubblici, arrivando talvolta a collocarsi in zone di illegalità o «mera tolleranza». Attraverso il successivo riconoscimento da parte dei comuni, tali iniziative non solo vengono ricondotte alla legalità formale, ma diventano soprattutto occasione di innovazione del diritto che ordina la «città». Sul punto, F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in

rivitalizzazione di infrastrutture abbandonate, fino alla gestione partecipata dei beni confiscati alla criminalità organizzata⁶⁶.

Recentemente, inoltre, la partecipazione “municipale” al «governo del territorio» si è arricchita di nuove forme derivanti dall’impiego di strumenti di simulazione digitale⁶⁷ o da interventi ispirati ai paradigmi dell’«urbanistica tattica»⁶⁸. Quest’ultima, in particolare, consiste in un singolare approccio alla pianificazione e alla «rigenerazione urbana» fondato su azioni temporanee, reversibili e a basso costo, come pedonalizzazioni provvisorie, allestimenti leggeri, colorazioni evocative o installazioni mobili di arredo urbano, volte a riattivare spazi critici o sottoutilizzati e a testarne nuove modalità d’uso. Tali sperimentazioni non si limitano a dimostrare la concreta praticabilità di soluzioni alternative di fruizione, ma consentono anche di raccogliere le reazioni di gradimento o meno della comunità locale, contribuendo così ad orientare in modo più consapevole e informato le determinazioni del decisore pubblico⁶⁹.

Il virtuoso protagonismo di alcune realtà, qui solo sinteticamente richiamato, non può che confortare quanto è stato rilevato da sensibile dottrina: la partecipazione non può essere ridotta né ad «una materia», né ad «un paradigma d’azione sociale». Essa costituisce, piuttosto, la «finalità», anzi, il «modo d’essere costituzionalmente necessario delle autonomie»⁷⁰. Si tratta, quindi, di garantirne

Istituzioni del Federalismo, n. 1, 2018, spec. p. 36 ss.

⁶⁶ Cfr. G. A. PRIMERARO, *L’amministrazione condivisa dei “beni comuni” urbani*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di) *Scritti in onore di Maria Immordino*, Vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 3013 ss.

⁶⁷ Ci si riferisce, in particolare, alla crescente diffusione degli «*urban digital twins*», ossia riproduzioni virtuali della città capaci di integrare i dati in tempo reale e di simulare gli effetti delle politiche pubbliche prima della loro attuazione, offrendo ad amministratori e cittadini uno «spazio» condiviso di analisi e valutazione. Se concepiti come infrastrutture civiche aperte, tali strumenti possono contribuire a ridurre le asimmetrie informative tra decisori pubblici e comunità locali, favorendo forme di partecipazione informata e di co-progettazione urbana, rafforzando la trasparenza e la legittimazione democratica dei processi di «governo del territorio». Non mancano, tuttavia, osservazioni critiche circa le implicazioni connesse alla capacità di tali strumenti di raccogliere e di elaborare quantità massive di dati, anche di natura biometrica e comportamentale, con il rischio di ampliare in modo significativo le forme di tracciabilità degli individui e di intensificare i processi di «*datafication*» dell’ambiente urbano. Tali profili presentano non trascurabili ricadute sul sistema di garanzie in materia di protezione dei dati personali e dei diritti fondamentali. Sul punto, si rinvia a A. IANNUZZI, *Metaverso, Digital Twins e diritti fondamentali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2024. Per una compiuta analisi sulla «trasformazione digitale» del «governo del territorio», invece, si segnala il recente contributo di M. DEMICHELIS, *Territorio digitale per una buona amministrazione*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 20 ottobre 2025.

⁶⁸ Per un inquadramento teorico e applicativo dell’«urbanistica tattica», con particolare riguardo alle sperimentazioni temporanee come leve di trasformazione urbana di lungo periodo, si rinvia a M. LYDON, A. GARCIA, *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change*, Island Press, Washington DC, 2015.

⁶⁹ Un esempio significativo di «urbanistica tattica» messo in atto nel territorio italiano è il programma “*Piazze Aperte*” lanciato dal Comune di Milano nel 2019 e tuttora in corso. Il percorso di uno dei progetti ideati nell’ambito di tale programma è illustrato nel contributo dal titolo “*Verso un nuovo modello di urbanistica tattica partecipata*” realizzato dal “Gruppo progetto per Piazza Spoleto” e pubblicato su *Labsus.org* il 4 aprile 2023; cfr., inoltre, A. BRUZZESE, *La dimensione collaborativa nella costruzione e gestione dello spazio pubblico. Il caso di Piazze Aperte a Milano*, in Aa.Vv., *Cantieri, Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano*, Vol. 1. Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Milano, 2025, pp. 57-61.

⁷⁰ Le espressioni riportate nel testo sono tratte da F. PIZZOLATO, *La partecipazione locale: materia di regolazione o modo d’essere dell’autonomia?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025, p. 225 ss. Secondo l’A., «principio autonomistico e principio di partecipazione sono tra loro fittamente interconnessi, trovando il primo il proprio senso democratico nella promozione della seconda», sicché «nelle fonti di autonomia riposa la possibilità -e, di più, la doverosità- di disciplinare forme di partecipazione locale». In questa prospettiva, l’A. colloca l’eventuale intervento statale nel quadro della riforma del “codice delle autonomie”, attraverso la definizione di una discipli-

l'esercizio in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, al fine di non aggravare gli squilibri già presenti tra i contesti territoriali più strutturati e quelli caratterizzati da minori disponibilità organizzative, assicurando a chiunque, ovunque risieda, pari opportunità di incidere sulle scelte che modellano gli spazi di vita quotidiana.

4. Dalla *soft law* alla legge-quadro: per un riconoscimento dei «livelli essenziali» della partecipazione al «governo del territorio»

La più gran parte della dottrina giuspubblicistica che si è occupata della partecipazione, ne rinviene il principale fondamento costituzionale nel «contesto della norma fondamentale dedicata all'uguaglianza» ove è prevista quale «obiettivo dell'opera di trasformazione sociale affidata alla Repubblica»⁷¹. Il principio della partecipazione egualitaria si intreccia poi con il principio personalista (art. 2 Cost.) e con la titolarità popolare della sovranità (art. 1 Cost.), proiettandosi sull'intero sistema dei diritti e doveri fondamentali sanciti nella prima parte della Carta repubblicana. Tale impostazione, ponendosi in dialogo con i canoni di «imparzialità e di buon andamento» (art. 97 Cost.), non può che aprire ad una lettura dell'amministrazione strettamente legata alla società⁷². La trama costituzionale sembra così dischiudere una traiettoria che, a partire dalla centralità della persona umana, disegna un modello di trasformazione dello spazio tellurico il più possibile partecipato.

Come autorevolmente osservato, sono proprio gli artt. 2 e 3 della Costituzione a costituire i pilastri assiologici fondamentali del «governo del territorio». È nella «congiunzione tra il principio personalista e quello di eguaglianza, tanto formale quanto sostanziale»⁷³, che si radica la concezione dell'urbanistica come materia non riducibile a mera tecnica di regolazione dell'uso del suolo, ma capace di incidere sulle condizioni materiali di vita e di orientare l'organizzazione dello spazio in funzione dello sviluppo integrale della persona.

In questa prospettiva, il coinvolgimento degli abitanti consente di valorizzare le energie sociali presenti nelle comunità locali, integrando i saperi tecnici con le conoscenze diffuse e rendendo le scelte di pianificazione più aderenti ai bisogni reali dei territori. «Nella democrazia sociale tratteggiata dai Costituenti», arricchita dalla dimensione orizzontale del principio di sussidiarietà, «la progettazione sociale degli spazi urbani» assurge a obiettivo primario di qualsiasi politica pubblica che intenda «rigenerare» i legami di convivenza entro «un ambiente cittadino attraversato da diseguaglianze crescenti e del tutto inadatto a fronteggiare quegli eventi meteorologici estremi ormai “strutturali”»⁷⁴. Muovendo

na di principio che rinvii alla normativa statutaria e regolamentare del livello locale il compito di precisare nel dettaglio gli istituti e le pratiche partecipative.

⁷¹ Le citazioni nel testo sono di U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, il quale sottolinea che «[...] accanto alla natura di scopo essa vale anche come strumento per quello scopo: infatti si raggiunge partecipazione come forma di capitazione solo partecipando, praticando (e anche promuovendo) partecipazione», p. 7.

⁷² Su cui, G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, e ID., *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Padova, Cedam, 1994.

⁷³ Come efficacemente osserva A. GUSMAI, *Edilizia sostenibile, urbanistica partecipata e (dis)ordine delle competenze costituzionali*, in *Questa rivista* n. 3, 2021, «[...] a guardar bene, tutte le operazioni di pianificazione dello spazio fisico, -anche quelle che *prima facie* possono apparire di poco momento -in realtà costituiscono un'impalcatura mediante la quale, al contempo, si (ri)strutturano le fondamenta dell'umano». Muovendo da tale considerazione, l'A. tiene ad evidenziare come «il più solido ancoraggio costituzionale» del «governo del territorio» debba rintracciarsi «negli artt. 2 e 3 della Costituzione repubblicana, prima ancora che nell'art. 42 Cost., come spesso, invece, tradizionalmente si ritiene. Per meglio dire, è nella congiunzione del principio personalista (art. 2 Cost.) con quello di eguaglianza, tanto formale quanto sostanziale (art. 3 Cost.), veri e propri “architravi” dell'intera architettura costituzionale, che alberga la ragion d'essere di tale materia», p. 9.

⁷⁴ Cfr. A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, cit., pp. 260-261. L'intensificarsi dei fenomeni estremi legati al cambiamento climatico antropogenico ha reso ormai evidente l'insostenibilità degli attuali modelli di sviluppo e di produzione, sollecitando un percorso di “rigenerazione” che riguarda non solo il territorio, ma anche la rete di relazioni che la persona umana realizza con l'«ambiente» che lo circonda; in tale orizzonte, è lo stesso A. a pro-

da una simile “consistenza” costituzionale e dal bisogno di liberare quelle energie sociali che rivendicano un ruolo attivo nella definizione delle scelte che investono l’ “ambiente” (inteso nel suo complesso)⁷⁵, appare condivisibile la tesi che interpreta la «democrazia partecipativa» come modello espressivo di «un diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione di processi decisionali» configurando, in tal modo, i «diritti a partecipare» come «diritti sociali di partecipazione»⁷⁶, implicanti il dovere delle istituzioni di predisporre condizioni minime di accesso alla decisione. Nel contesto del «governo del territorio», tale esigenza si traduce nella proposta di definire i «livelli essenziali della partecipazione urbanistica», ossia un nucleo incompressibile di garanzie, valido su scala nazionale, volto a impedire che l’effettività dell’apporto della comunità dipenda dalla sensibilità politica o dalla capacità organizzativa del singolo ente territoriale⁷⁷.

Eppure, anche a fronte della crescente diffusione di pratiche partecipative promosse a livello regionale e locale, l’intervento statale continua a muoversi prevalentemente nel perimetro del *soft-law*⁷⁸, con l’ambizione di orientare l’azione amministrativa senza tuttavia vincolarla. In tale contesto si colloca la recente elaborazione delle «Linee guida per la partecipazione pubblica» nell’ambito del sesto «Piano d’Azione Nazionale per il Governo Aperto» (2024-2026)⁷⁹, in dialogo con le sollecitazioni europee volte a promuovere processi decisionali inclusivi e multilivello⁸⁰.

Pur non essendo rinvolute in via esclusiva ai procedimenti di pianificazione territoriale, le «Linee guida»⁸¹ si riferiscono alla generalità dei processi decisionali pubblici e, per tale via, risultano comun-

spettare l’adozione di un processo pianificatorio «non più ancorato alla sola prospettiva antropocentrica (fondata sul soggetto protagonista, che predomina su tutto), ma orientato a favore di una innovativa (e fisiologica) dimensione biocentrica (ove la persona umana diviene integrale pluridimensionale)», cfr. *ivi*, p. 334.

⁷⁵ Sulla nozione complessiva di ambiente, v. P. MADDALENA, *L’ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2012, spec. pp. 372 ss., il quale, muovendo dalla definizione accolta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 378 del 2007, identifica l’ambiente nella «biosfera» e, dunque, nella «comunità biotica» (cui appartiene anche l’essere umano) ossia una «realtà dinamica» risultante dall’interazione delle sue diverse componenti. Sulla scorta di tale ricostruzione, l’Autore ritiene che tanto l’ambiente nel suo complesso quanto le sue singole componenti -il territorio, il suolo, il sottosuolo, le acque, l’aria, le risorse naturali, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico -costituiscono «beni in proprietà collettiva demaniale» da sottrarre alla logica del mercato e da destinare alla tutela degli interessi della generazione presente e, soprattutto, di quella futura.

⁷⁶ Cfr. A. VALASTRO, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁷ Di tale avviso è A. GUSMAI, *op. ult. cit.*, p. 320.

⁷⁸ Sull’ambiguità definitoria del *soft law*, tra gli altri, M. R. FERRARESE, *Soft law: funzioni e definizioni*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 71 ss.

⁷⁹ Ci si riferisce, in particolare, all’iniziativa che ha mira a dare attuazione all’«impegno B3» delineato del «Piano» il quale, oltre a prevedere il potenziamento dell’«Hub della partecipazione» quale piattaforma di coordinamento delle pratiche partecipative, propone di «rafforzare a livello nazionale il diritto dei cittadini a contribuire alle decisioni pubbliche» mediante strumenti di *soft-law*. Tale «impegno», infatti, ha come obiettivo specifico la definizione di «un quadro condiviso di riferimento e un linguaggio comune a livello nazionale» capace di fissare «standard minimi di qualità» e di favorire la partecipazione pubblica. Cfr. *Sesto Piano d’Azione Nazionale per il governo aperto (2024-2026)*, pp. 25-28, consultabile sul sito www.open.gov.it.

⁸⁰ Le «Linee guida per la partecipazione pubblica» richiamano espressamente la recente Raccomandazione (UE) 2023/2836 che sollecita gli Stati membri ad assumere iniziative idonee a sostenere processi inclusivi e multilivello. Nel dettaglio, la fonte europea, richiamando i principi sanciti dall’art. 10 del TUE e dagli artt. 11 e 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, «esorta gli Stati membri ad offrire ai cittadini e alle organizzazioni della società civile maggiori opportunità di partecipazione effettiva ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche condotti dalle autorità pubbliche a livello locale, regionale e nazionale, in linea con le norme e le buone prassi consolidate». Cfr. *Commission Recommendation of 12.12.2023 on promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organisations in public policy-making processes*, 12.12.2023 No.2836 C (2023) 8627 final.

⁸¹ Tutte le fasi del percorso di definizione e co-creazione delle «Linee guida sulla partecipazione pubblica», oltre al testo integrale delle stesse, sono documentate sul portale istituzionale dedicato alla partecipazione:

que idonee ricomprendere anche le scelte relative all'assetto del territorio⁸². Nello specifico, esse propongono un lessico comune e una scansione metodologica del processo partecipativo articolato nelle fasi di programmazione, attivazione, svolgimento, restituzione e valutazione, individuando per ciascuna criteri trasversali utili a testarne la qualità. Le «Linee guida», inoltre, incoraggiano l'adozione di un approccio ibrido tra arene fisiche e spazi deliberativi digitali, così da ampliare la platea dei partecipanti e garantire la tracciabilità dei contenuti, dedicando particolare attenzione alla valutazione *ex post* dell'efficacia e dell'impatto dei percorsi partecipati mediante l'introduzione di indicatori di risultato finalizzati a ridurre il rischio della partecipazione meramente "simbolica". Nella stessa direzione si colloca il rinnovamento della *Carta della partecipazione pubblica* del 2024⁸³, promossa da numerose reti e associazioni della società civile quale «bussola etica e metodologica» per costruire meccanismi partecipativi fondati sui principi di inclusività, trasparenza e responsabilità.

Il ricorso a strumenti di *soft law* è stato spesso valorizzato quale fattore di flessibilità e modernizzazione dell'azione amministrativa, in grado di favorire la diffusione di buone pratiche e di migliorare la capacità organizzativa degli apparati pubblici. La crescente proliferazione di forme di "regolazione informale" ha, tuttavia, sollevato non poche perplessità, soprattutto con riferimento all'*accountability* delle decisioni⁸⁴ e all'esperibilità delle tutele azionabili. Ciò in quanto simili «contenitori», sprovvisti di un regime giuridico formale, operano al di fuori dei tradizionali circuiti di responsabilità politica, indebolendo le possibilità di controllo democratico e di sindacato giurisdizionale⁸⁵. Inoltre, non può trascurarsi il fatto che la tendenza a far leva su strumenti non vincolanti rischia di «aggirare» il dibattito e gli sforzi protesi al miglioramento della qualità della legislazione, favorendo una progressiva deriva procedurale in cui scelte di «interesse generale» vengono affidate a «reti di esperti» prive di una solida legittimazione democratica. Profili, questi, che risultano particolarmente problematici quando vengono in rilievo «beni comuni» e interessi collettivi connessi alla qualità dell'ambiente, ove una costante stratificazione di sistemi di indicazioni caratterizzati da grave indeterminatezza⁸⁶ non può che accrescere l'incertezza applicativa ed alimentare le disparità territoriali.

www.partecipa.gov.it.

⁸² Sebbene non siano specificamente rivolte ai procedimenti urbanistici, le «Linee guida» ammettono espressamente che «la partecipazione pubblica può riguardare la rigenerazione e trasformazione di aspetti fisici e urbanistici di un territorio, ma anche norme d'uso e aspetti immateriali», all'interno del «Capitolo 3 - Quale partecipazione per quali politiche».

⁸³ La «Carta della partecipazione pubblica» è nata nel 2014, ed è stata aggiornata nel 2024 a seguito di un percorso partecipativo promosso dall'Associazione italiana per la partecipazione AIP2, dalle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con ActionAid, Cittadinanzattiva e INU. La «nuova» «Carta» individua sei valori fondamentali (inclusione, trasparenza, equità, cooperazione, efficacia e fiducia) e sei principi operativi (coinvolgere, informare, facilitare, co-creare, valutare e rendere conto) utili ad orientare la qualità e l'azione del percorso partecipativo. È possibile prenderne visione al sito https://partecipa.gov.it/assemblies/qualita-della-partecipazione-pubblica/f/344/?assembly_slug=qualita-della-partecipazione-pubblica&component_id=344&locale=it.

⁸⁴ La nozione di *accountability* attiene alla soggezione a responsabilità per le conseguenze derivanti dalle scelte compiute. In via generale, possono essere oggetto di un giudizio relativo alla sussistenza di un'*accountability* tanto i soggetti pubblici quanto quelli privati i cui atti abbiano ripercussioni per la collettività. Essere «*accountable*» significa, infatti, trovarsi nella condizione di rendere conto delle decisioni assunte e di rispondere degli esiti che ne derivano. Inoltre, l'*accountability* presuppone che i *decision-makers* rendano trasparenti i procedimenti attraverso cui adottano le proprie determinazioni, assicurando forme di informazione e coinvolgimenti di quanti risultino incisi dalle stesse. Sul tema, tra gli altri, M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLERMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, OUP Oxford, Oxford, 2014.

⁸⁵ Sui principali nodi problematici connessi alla crescente diffusione degli strumenti di *soft law* e sulle loro ricadute in termini di garanzie di ordine costituzionale, si v. V. DE SANTIS, *L'avanzata del soft-law e l'arretramento della partecipazione democratica. Spunti e riflessioni sulle tendenze della normazione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2025, pp. 427-443.

⁸⁶ Cfr. V. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 48.

In mancanza di un solido ancoraggio normativo, infatti, gli standard veicolati dalle «Linee guida» e da documenti analoghi restano esposti alla selezione discrezionale delle amministrazioni procedenti, con l'effetto di continuare a produrre una regolazione ad intensità variabile, difficilmente compatibile con la rilevata «densità» costituzionale del «governo del territorio» e con la conseguente esigenza di assicurare, sull'intero territorio nazionale, livelli omogenei di accessibilità, informazione e inclusione. Una legge-quadro di principi, invece, potrebbe proficuamente favorire il consolidamento della cultura della partecipazione come «metodo di governo»⁸⁷ delle trasformazioni territoriali, orientando in modo coerente la normazione regionale e l'azione amministrativa locale, pur senza comprimerne l'indispensabile autonomia.

La debolezza dell'impegno statale circa la regolamentazione della partecipazione democratica ai processi decisionali urbanistici emerge anche osservando i tentativi di riforma di singoli segmenti del «governo del territorio». Emblematica, in tal senso, è la paventata revisione del «Testo unico dell'edilizia»⁸⁸ (D.P.R. 380/2001) che, precedendo l'indispensabile rinnovamento della legge urbanistica generale n. 1150 del 1942⁸⁹, sembra privilegiare una prospettiva di semplificazione procedimentale funzionale soprattutto a quelle logiche speculative del mercato immobiliare responsabili della progressiva erosione della dimensione pubblica della città⁹⁰.

Nemmeno nel dibattito parlamentare dedicato alla disciplina della «rigenerazione urbana»⁹¹ si registra un mutamento apprezzabile dell'orientamento del legislatore in materia di partecipazione. L'enunciato attualmente al vaglio dell'Assemblea, infatti, discostandosi in modo rilevante dalla

⁸⁷ Per utilizzare un'efficace espressione utilizzata da A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, pp. 88 ss.

⁸⁸ La revisione del «testo unico dell'edilizia» ha preso avvio con la recente approvazione, in Consiglio dei ministri, del disegno di legge di delega per l'adozione «di uno o più decreti legislativi recanti il *Codice dell'edilizia delle costruzioni*», finalizzati alla riforma organica della disciplina dell'edilizia e della sicurezza delle costruzioni. La delega interviene anche sul riparto delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, affidando al governo il compito di individuare le disposizioni riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, co. 2, Cost. e di definire i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», nonché di promuovere modelli procedurali uniformi e standardizzati tramite accordi in Conferenza unificata. Nondimeno, allo stato, l'impianto complessivo della riforma appare prevalentemente sbilanciato sulla razionalizzazione titoli abilitativi, sulla semplificazione dei procedimenti e sul riordino della disciplina degli illeciti edilizi e delle sanatorie, con una chiara proiezione funzionale all'agevolazione del mercato edilizio. Cfr. <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/Am0097.pdf>

⁸⁹ Sul punto, occorre segnalare che, nel luglio del 2024, l'Istituto nazionale di urbanistica (INU) ha presentato una bozza di proposta legislativa in materia di «governo del territorio» in cui è presente una disposizione dedicata alla partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi (art. 21). Nella relazione illustrativa che accompagna la proposta si sottolinea, infatti, che «la pianificazione, in quanto componente essenziale del governo del territorio, è intesa nel progetto di legge come processo collaborativo di tipo orizzontale, sviluppato per competenza attraverso la copianificazione e sostenuto essenzialmente dai principi di sussidiarietà e di coerenza», espressi nell'art. 10 dell'articolato. Il documento evidenzia altresì come quello proposto sia «un modello profondamente diverso da quello oggi praticato», che «richiede un cambiamento culturale e amministrativo nei modi di pensare e praticare la pianificazione» in grado di superare definitivamente il modello di tipo gerarchico-verticale derivato dalla legge urbanistica generale del 1942. Cfr. INU, *Appendice a Urbanistica Informazioni*, n. 313, 2024, consultabile all'indirizzo <http://www.inu.it/wp-content/uploads/appendice-ui-313-legge-principi-def.pdf>.

⁹⁰ I processi di produzione delle disuguaglianze sociali legati a trasformazioni dell'ambiente urbano guidate da logiche finanziarie, nelle quali la città è assunta come leva di redditività piuttosto che come spazio di vita collettiva, sono al centro della riflessione di S. SASSEN, *La città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2010.

⁹¹ Il testo unificato dei disegni di legge nn. 29, 761, 863, 903, 1028, 42, 1122, 1131, recante «*Disposizioni in materia di rigenerazione urbana*», è stato adottato nel mese di settembre 2025 presso l'VIII Commissione permanente del Senato ed è consultabile telematicamente all'indirizzo https://www.senato.it/show-https://amsdottorato.unibo.it/id/eprint/9958/1/schiano_pasquale_tesi.pdfdoc?tipodoc=SommComm&leg=19&id=1473010&part=doc_dc-allegato_a.

formulazione originaria⁹², riserva al tema poche e sommarie disposizioni. Nel dettaglio, l'art. 9 del testo in discussione, rubricato "*Partecipazione delle comunità locali*", si limita a disporre che siano le Regioni e gli enti locali a promuovere «la partecipazione diretta e strutturata dei cittadini e delle imprese», circoscrivendo tuttavia la legittimazione a concorrere alla «definizione degli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana» alle sole «associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale», affidando l'interlocuzione con le comunità ai mezzi informatici o a generiche «forme di dibattito pubblico», con i noti limiti che tali dispositivi presentano. A ciò si deve aggiungere la frequente evocazione della partecipazione civica nei diversi «piani attuativi» e nelle molteplici strategie settoriali incidenti, in modo diretto o indiretto, sulla «rigenerazione» dell'«ambiente urbano»⁹³, senza che a tali richiami faccia seguito una compiuta definizione delle relative garanzie procedurali.

Nel complesso, si conferma la persistenza di un assetto frammentario e opaco che ancora fatica a riconoscere la partecipazione alle trasformazioni territoriali come diritto esigibile, lasciandola confinata in formule retoriche prive di effettiva incidenza sulle decisioni pubbliche.

5. Un'utopia «realistica». Annotazioni conclusive.

Il problema dell'organizzazione spaziale della città (e del territorio in generale) ha progressivamente assunto uno spessore che, come visto sin qui, travalica la dimensione meramente tecnica della pianificazione. Il «discorso urbanistico»⁹⁴ si colloca oggi all'interno di un discorso politico e giuridico più ampio, ove affiorano con evidenza istanze di rilevanza costituzionale.

In questo quadro, l'urbanistica resta una materia caratterizzata da un persistente regime duale entro il quale il baricentro decisionale è ormai appannaggio dei livelli di governo territoriale: sono soprattutto le Regioni e gli enti locali a regolarne ed orientarne l'evoluzione, anche attraverso i più recenti interventi di «rigenerazione urbana». Tale assetto, frammentario e policentrico, ha tuttavia contribuito a ridefinire la funzione e il linguaggio della partecipazione al «governo del territorio», sino a farla rientrare stabilmente tra i «principi operanti»⁹⁵ del diritto urbanistico contemporaneo. Da strumento difensivo dei proprietari, veicolato attraverso le semplici «osservazioni» ai piani, la partecipazione si è articolata in una pluralità di meccanismi di produzione di conoscenza territoriale diffusa, tutti fondati sulla rinnovata consapevolezza che l'acquisizione delle informazioni rilevanti «non costituisce oggetto di una riserva a favore dell'amministrazione»⁹⁶.

⁹² Invero, inizialmente le disposizioni relative alla partecipazione delle comunità locali erano contenute nell'art. 8 dell'articolato, il quale, oltre ad attribuire alle regioni e agli enti locali la disciplina delle forme e dei modi per assicurare «la partecipazione diretta a livello locale, dei cittadini nella definizione degli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana e la piena informazione sui contenuti dei progetti, anche attraverso la predisposizione di portali *web* informativi e forme di dibattito pubblico», richiedeva espressamente che «nei provvedimenti approvati dei programmi comunali di rigenerazione urbana» dovessero essere documentate «le fasi relative alle procedure di partecipazione, nelle modalità stabilite dai singoli enti locali». Cfr. https://www.senato.it/show-doc?tipodoc=SommComm&leg=19&id=1473010&part=doc_dc-allegato_a.

⁹³ Si pensi ai riferimenti alla partecipazione contenuti nei documenti attuativi del PNRR e, più di recente, al Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura che richiede (ma non impone) agli Stati membri di prevedere il coinvolgimento delle categorie interessate e del «grande pubblico» in tutte le fasi di preparazione, revisione e attuazione dei «piani nazionali di ripristino», nonché di promuovere il dialogo e la diffusione di informazioni scientifiche sulla biodiversità e sui benefici del ripristino. Sul punto, v. spec. *considerando* 83 del Regolamento europeo 2024/1991, reperibile all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991.

⁹⁴ Cfr. G. DE CARLO, *op. cit.*, p. 96.

⁹⁵ Cfr. E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, p. 89.

⁹⁶ *Ivi*, p. 112.

«L'ambiente, dunque anche l'ambiente urbano» - è stato autorevolmente osservato - «interessa tutti e tutti devono essere coinvolti nelle decisioni ambientali»⁹⁷. Esigenza, questa, che oggi trova un appiglio ulteriore nel richiamo alla «responsabilità intergenerazionale» contenuto nel novellato art. 9 della Costituzione, monito espresso che le scelte con cui si modella lo spazio fisico non esauriscono i loro effetti nel presente e, pertanto, non possono essere pensate come un affare tra pochi⁹⁸. Ed è proprio l'«*idem sentire*» che si coagula intorno alla protezione del bene comune ambiente ad impedire che l'«urbanistica partecipata» resti confinata a momento accidentale del procedimento di pianificazione, facendone invece un valido strumento di ricomposizione del logoro legame tra rappresentanti e rappresentati. Ciò, però, a condizione che i moduli partecipativi non si riducano né a «rapina del consenso», né a «condiscendenza neutralistica che nasconde incompetenza tecnica e disimpegno politico». Lo scopo ultimo della partecipazione urbanistica è, infatti, «introdurre nel processo di decisione sulla trasformazione del territorio i gruppi sociali che da sempre ne sono stati esclusi e questo scopo può essere raggiunto solo se lo si ancori alla fondazione di un nuovo sistema di valori corrispondenti alla novità ideologica e pragmatica che la partecipazione stessa implica»⁹⁹.

L'ampiezza di tale ambizione mette in luce il limite strutturale dell'attuale assetto normativo in materia. La perdurante assenza di una legge statale di cornice capace di stabilire i «livelli essenziali» della partecipazione al «governo del territorio» espone infatti il sistema ad esiti diseguali, tanto sul piano territoriale quanto su quello sociale, rimettendo il grado di effettività dei «diritti partecipativi» alla discrezionalità delle singole amministrazioni, con il rischio di esacerbare i divari già esistenti tra le diverse aree del Paese.

Del resto, «il territorio dello Stato» non è concepibile come una sommatoria di «città-monadi», né come un mosaico di ambiti regionali impermeabili tra loro: «lo spazio della Repubblica» appartiene all'indivisibile «Stato-comunità», all'interno del quale le differenze locali conservano valore solo nella

⁹⁷ Cfr. S. CASSESE, *Sulla democrazia partecipativa nei processi decisionali urbanistici*, in *DiTe- Dinamiche Territoriali*, 2 aprile 2025, il quale sottolinea che la Dichiarazione di Rio del 1992 «contiene un principio essenziale: l'ambiente -anche l'ambiente urbano -interessa tutti e tutti devono essere coinvolti nelle decisioni ambientali. Questo importante principio non è sufficientemente penetrato nel nostro paese, noi non abbiamo una regolare e proceduralizzata forma di consultazione, di apertura e di partecipazione dei cittadini ai problemi ambientali. Sarebbe quindi necessario insistere su questa strada per riuscire ad avere una normativa che costituisca il quadro giuridico della democrazia partecipativa e che stabilisca i principi di visibilità del potere, di informazione e di partecipazione dei cittadini», p. 5.

⁹⁸ In proposito, non può non richiamarsi la prima pronuncia della Corte costituzionale in materia ambientale successiva alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost. (sent. n. 105/2024, c.d. «sentenza Priolo»), ove si afferma che «[l]a riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi [...] e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». Nelle scelte di «governo del territorio», quindi, il «mandato costituzionale di protezione dell'ambiente» importa la necessità che tanto pubblici poteri quanto i soggetti privati che intervengono nella trasformazione del territorio conformino le proprie iniziative ai nuovi parametri costituzionali. Cfr. *Considerando in diritto* n. 5.1.2. Sul punto, si vedano le riflessioni di A. GUSMAI, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2024, p. 377 ss. All'Autore, inoltre, si deve la connessione della materia/funzione «governo del territorio» con la dimensione complessiva dell'«ambiente». Circostanza, questa, che non potrà non creare antinomie all'interno della stessa Costituzione, laddove la competenza concorrente «governo del territorio» ridondi nella competenza esclusiva statale «ambiente ed ecosistema» che, a sua volta, si riflette nell'art. 9 in qualità di principio fondamentale espresso. Cfr. A. GUSMAI, *Il «governo del territorio»*, cit., spec. pp. 213 ss. e 325 ss., ove si auspica che l'ambiente assurga a «principio supremo». In senso apparentemente difforme sembrano andare le argomentazioni contenute in Corte cost., sent. n. 125 del 2025, su cui, si vedano le pungenti critiche di S. BARTOLE, *Interpretazione e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale della sent. n. 125/2025*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2025, p. 959 ss., il quale opportunamente mette in evidenza le aporie manifestate dal giudice delle leggi.

⁹⁹ Le citazioni nel testo sono tratte, ancora, da G. DE CARLO, *op. cit.*, p. 88-94.

misura in cui contribuiscono a rafforzare quel «comune legame di appartenenza solidale»¹⁰⁰ che unisce l'intera comunità statale.

Di qui l'esigenza, non più procrastinabile, di una legislazione nazionale «uniformizzante ma non omologante, di principi»¹⁰¹ destinata a fungere da legge-quadro dei processi urbanistici partecipativi e da collocare entro un *corpus* normativo organico idoneo a ricondurre ad unità i plurimi interessi differenziati che innervano il «governo del territorio».

Una simile previsione legislativa consentirebbe di sottrarre la disciplina della partecipazione urbanistica alla dispersione attuale tra «regole di condotta» prive di *enforcement*¹⁰² e previsioni generiche disseminate in un groviglio incoerente di atti, piani e programmi. Peraltro, il patrimonio di esperienze maturate negli ultimi anni -tanto quelle riuscite, quanto quelle rivelatesi inadeguate -consente ormai di individuare con sufficiente chiarezza alcune condizioni minime necessarie affinché la partecipazione democratica al «governo del territorio» possa dirsi effettiva e non meramente rituale. Tra queste assumono particolare rilievo: (i) l'attivazione anticipata dei processi partecipativi sin dalla fase genetica delle scelte, quando il quadro conoscitivo è ancora in costruzione e tutte le opzioni praticabili risultano effettivamente aperte al confronto; (ii) la previsione di obblighi minimi di informazione intellegibili e di accesso ai dati e ai documenti rilevanti; (iii) la predisposizione di misure idonee a prevenire barriere di natura sociale, culturale o digitale che ostacolano l'effettività del coinvolgimento civico; (iv) l'istituzione di figure *ad hoc* e strutture organizzative con compiti a presidio dell'imparzialità del processo e di gestione delle tensioni che inevitabilmente attraversano i processi di trasformazione territoriale; (v) la garanzia di tracciabilità di tutte le fasi del percorso partecipativo. Infine, come naturale corollario dell'assetto così delineato, dovrebbe imporsi un dovere di restituzione motivata degli esiti del procedimento, vero strumento di responsabilizzazione del decisore pubblico.

Solo entro una simile cornice, la «creatività» delle autonomie locali può diventare risorsa e non la ragione stessa delle disuguaglianze.

Alla luce di queste considerazioni, l'«architettura» legislativa di un autentico «governo partecipato del territorio»¹⁰³ può forse apparire ancora un'utopia, ma è «un'utopia realistica, e questo fa una grande differenza»¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Cfr. A. GUSMAI, *op. ult. cit.*, p. 320.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 320.

¹⁰² Cfr. G. BORCHARDT, K. WELLENS, *Soft Law in European Community law*, in *European Community law*, vol. 14, n. 5, 1989, p. 285.

¹⁰³ A. GUSMAI, *op. ult. cit.*, p. 256.

¹⁰⁴ G. DE CARLO, *op. cit.*, p. 61.