

Analisi comparata dei modelli partecipativi. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*

Cristina Fragomeni

SOMMARIO: 1. La scansione dell'iter procedimentale spagnolo. – 2. Gli strumenti partecipativi apprestati dalla *Ley n. 39/2015*. Rilievi critici nel raffronto con la disciplina della Legge n. 241/1990. – 3. Riflessioni conclusive.

1. *La scansione dell'iter procedimentale spagnolo*

Il *procedimiento administrativo*, regolato nell'ordinamento spagnolo dalla *Ley n. 39/2015 de 1° de octubre, del Procedimiento Administrativo Común*, è la forma tipica di estrinsecazione della funzione amministrativa, l'iter che l'amministrazione è tenuta a seguire nell'esercizio del potere pubblico, il canale attraverso cui fluiscono la volontà e l'attività amministrativa¹.

Ricorrente, nella dottrina spagnola, è il richiamo della definizione elaborata da Agustín Gordillo, il quale ha descritto il procedimento amministrativo come la parte del Diritto amministrativo che studia la regolamentazione dell'intervento dei soggetti interessati in sede di predisposizione nonché di contestazione della determinazione amministrativa; il procedimento amministrativo – prosegue l'autore – è il terreno di coinvolgimento e di tutela degli interessati, in ogni fase di formazione della volontà amministrativa².

* Lo scritto costituisce la rielaborazione, con opportune integrazioni, della relazione svolta nell'ambito dell'*encuentro internacional de Derecho administrativo* dal titolo «*La participación del ciudadano en el procedimiento administrativo*», tenutosi presso l'*Universidad de Santiago de Compostela* il 26 febbraio 2025.

(*Alla memoria di mia nonna, luce costante del mio percorso*).

¹ J. González Pérez, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, 2002, 76.

² A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, II, Buenos Aires, 2003, 396. Precisamente – scrive l'Autore – il procedimento amministrativo studia «*reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados [...] en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin*

È manifesta, sin dalla ricostruzione concettuale innanzi riportata, la centralità rivestita dalla partecipazione e dalle prerogative difensive dei soggetti interessati.

Nel quadro della scansione del *procedimiento administrativo*, la *fase de iniciación* è innescata da un'*iniciativa de oficio* ovvero su *solicitud del interesado* (art. 54, *Ley n. 39/2015*). È espressamente previsto che l'*iniciativa de oficio* possa essere stimolata da una *denuncia*, direttamente rivolta alla pubblica amministrazione, da parte di chiunque giunga a conoscenza di un fatto che potrebbe giustificare l'intrapresa di un procedimento amministrativo³. In tale ipotesi, l'iniziativa permane in capo all'amministrazione procedente, la quale, in via effettiva, decide se avviare o meno il procedimento, in relazione alla rilevanza ascritta al fatto segnalato; tant'è vero che la presentazione della *denuncia* non comporta, di per sé stessa, l'acquisizione da parte del segnalante della qualifica di *interesado* (art. 62, *Ley n. 39/2015*). In senso affine, pur in carenza di una previsione espressa, nell'ordinamento italiano, nelle ipotesi in cui difettino in capo al privato un interesse protetto ed in capo alla pubblica amministrazione un obbligo di procedere, l'impulso del privato è propriamente qualificato non come istanza, bensì come denuncia, veicolo di sottoposizione all'attenzione della pubblica amministrazione di una situazione di fatto, rispetto alla quale si sollecita l'adozione di una misura adeguata (si pensi all'invito all'autotutela, il cui esercizio è rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione)⁴.

All'interno della successiva *fase de la instrucción*, l'amministrazione acquisisce e pondera fatti e atti rilevanti ai fini dell'emissione della *resolución*. Si tratta, pertanto, della fase in cui prende forma la *participación del ciudadano en el procedimiento administrativo*, nucleo della comparazione che il presente scritto intende sviluppare.

Infine, a completamento dell'*iter* procedimentale si pone la *fase de la finalización*. Ai sensi dell'art. 21 della *Ley n. 39/2015*, sulla pubblica amministrazione incombono gli obblighi di adottare una decisione espressa e di provvedere alla notificazione della medesima, in tutti i procedimenti, indipendentemente dalla relativa modalità di avvio. La *resolución* dovrà rispecchiare i requisiti contenutistici prescritti dall'art. 89.

L'argomento che si accinge ad affrontare, profondamente sviscerato dalla dottrina, presenta interessanti profili di attualità. Precisamente, il riferimen-

perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados».

³ Per quanto concerne l'iniziativa d'ufficio, più puntualmente, l'art. 58 della *Ley n. 39/2015*, rubricato «*Iniciación de oficio*», dispone che: «*Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia*».

⁴ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2025, 400. Come precisa l'Autore, l'ordinamento regola ipotesi in cui il procedimento di secondo grado deve essere obbligatoriamente attivato se la sollecitazione proviene da un'autorità indipendente.

to corre alla controversia definita lo scorso anno dal *Tribunal Supremo* spagnolo, *Sala de lo Contencioso - Administrativo*, *Sección Quinta*, adito da *Xunta de Galicia*, *EGA (Asociación Eólica de Galicia)* e *EDP Renovables España, S.L.U.* avverso la sentenza del *Tribunal Superior de Justicia de Galicia*, con la quale si disponeva l'annullamento dell'approvazione del progetto di realizzazione di un parco eolico nel Comune di Ponteceso. La questione nevralgica del giudizio di annullamento ha riguardato il momento di introduzione dei rapporti settoriali (*informes sectoriales*), necessari ai fini della valutazione di impatto ambientale, nella fattispecie non acquisiti anteriormente al *trámite de información pública* (sul punto si tornerà *infra*), peraltro temporalmente compresso, in asserita violazione del diritto alla partecipazione effettiva.

Il *Tribunal Supremo* sulla scorta della considerazione per cui né la direttiva 2011/1992/UE né la normativa spagnola impongono il recepimento dei rapporti settoriali preliminarmente alla sottoposizione del progetto alla fase di *información pública*, ha accolto il ricorso e annullato la sentenza impugnata, con conseguente reviviscenza della validità del progetto afferente al parco eolico. In tale direzione, è stato conferito valore dirimente all'effettività della partecipazione, che, in concreto, non avrebbe ricevuto alcun *vulnus* per effetto della contrazione del *trámite de información pública* e dell'omessa acquisizione degli *informes sectoriales* con priorità rispetto all'apertura della fase in argomento⁵.

2. *Gli strumenti partecipativi apprestati dalla Ley n. 39/2015. Rilievi critici nel raffronto con la disciplina della Legge n. 241/1990*

Nell'architettura della *Ley n. 39/2015*, è dedicato alla disciplina dell'*instrucción del procedimiento* il *Capítulo IV*, composto dagli artt. 75-83.

L'art. 76 della *ley del procedimiento administrativo común* regola l'introduzione di *alegaciones, documentos, elementos de juicio* da parte degli *interesados*, in qualunque momento procedimentale anteriore al *trámite de audiencia* (che si esaminerà nel prosieguo)⁶. Il successivo art. 77 si occupa della produzione dei mezzi di prova, ammessi dalla legge⁷, a suffragio dei fatti rilevanti per la decisione finale. Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, l'amministrazione può rav-

⁵ Cfr., più approfonditamente, *STS 25 de enero de 2024, rec. n. 4795/2022*.

⁶ Il secondo comma dell'art. 76 consente, in casi determinati, il superamento del predetto limite temporale, disponendo quanto segue: «*En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria*».

⁷ Sul punto, sono richiamati i criteri fissati dalla *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*.

visare i presupposti per l'apertura di un *período de prueba*, di durata oscillante tra un minimo di dieci giorni ed un massimo di trenta giorni; in aggiunta, su richiesta degli *interesados* e se giudicato indispensabile, l'*instructor* può promuovere un *período extraordinario de prueba*, che non potrà protrarsi oltre i dieci giorni⁸. L'avvio delle *actuaciones necesarias* per l'esperimento delle prove ammesse deve essere comunicato a cura dell'amministrazione procedente agli *interesados* con congruo anticipo, ai sensi dell'art. 78.

Istruito il procedimento, si articola una sorta di fase subprocedimentale, il *trámite de audiencia*, ai sensi dell'art. 82, in cui ha luogo la produzione da parte degli *interesados* di *documentos* e *justificaciones* considerati pertinenti; tale attività deve essere espletata in un arco temporale ricompreso tra i dieci e i quindici giorni.

L'art. 83 regola l'attivazione di un *período de información pública*, ove l'organo a cui compete l'adozione della determinazione conclusiva lo ritenga necessario in ragione della natura del procedimento pendente. Affinché qualunque persona fisica o giuridica possa prendere visione del fascicolo del procedimento, il secondo comma dello stesso articolo prevede la pubblicazione nel *Diario oficial* di un avviso, contenente le indicazioni del luogo di esposizione e del termine, in nessun caso inferiore a venti giorni, per la formulazione di *alegaciones*. La comparizione nel *trámite de información pública* non determina, per ciò solo, l'acquisizione della qualifica di *interesado*. Ciononostante, i soggetti che presentano in tale sede *alegaciones* ovvero *observaciones* hanno il diritto di ottenere una risposta motivata da parte dell'amministrazione. In chiusura, l'articolo in commento stabilisce che, conformemente alle disposizioni di legge, le pubbliche amministrazioni possono definire forme, mezzi e percorsi alternativi di partecipazione al procedimento delle persone, direttamente o attraverso associazioni ed organismi riconosciuti *ex lege*.

A ben vedere, l'illustrato art. 83, nel disciplinare il *trámite de información pública*, trascura una precisazione determinante, poiché non predefinisce la sezione procedimentale in cui deve essere avviata tale procedura, là dove il precedente art. 82, quanto all'*audiencia de los interesados*, specifica, sin dall'apertura, il relativo inquadramento cronologico (tra la conclusione dell'*instrucción* e la formulazione, ove previsto, della *propuesta de resolución*, su cui si approfondirà *infra*). L'indeterminatezza sotto il profilo temporale della sola disciplina del *trámite de información pública*, e non anche di quella avente ad oggetto il *trámite de audiencia*, troverebbe spiegazione nella diversità di *ratio* che ispira le procedure in esa-

⁸ L'attività di acquisizione del materiale probatorio riveste un'importanza «medular» nello svolgimento della fase istruttoria; attraverso l'attività in argomento, «la autoridad administrativa puede formarse convicción respecto a la resolución del caso concreto, en mérito de la verdad material a obtener. Es mediante la actividad probatoria que se comprueban los datos aprobados por los administrados o los obtenidos por la Administración». In tal senso, C. Guzmán Napurí, *La Instrucción del Procedimiento Administrativo, Derecho & Sociedad*, 2005, 300.

me: la prima costituisce un presidio partecipativo strumentale alla introduzione di elementi potenzialmente in grado di influire sul contenuto del provvedimento che l'amministrazione adotterà⁹; l'*audiencia de los interesados*, diversamente, è teleologicamente orientata a preservare le situazioni giuridiche soggettive connesse allo specifico procedimento incardinato.

Com'è chiaro, l'ubicazione temporale dell'*información pública* in un determinato segmento procedimentale piuttosto che in un altro trascina con sé una serie di risvolti. In termini più puntuali, l'esperimento della procedura in discorso nel momento embrionale della *fase instructoria* alimenterebbe le probabilità di incidenza degli elementi introitati sul contenuto della determinazione conclusiva, a fronte del concomitante rischio che la partecipazione civica si espliciti in uno stadio in cui non siano ancora maturate le condizioni essenziali ai fini dell'elaborazione di una posizione fondata. Del resto, il rischio profilato sarebbe scongiurabile attraverso lo svolgimento dell'*información pública* all'esito del completamento dell'*instrucción*, sulla falsariga del *trámite de audiencia*, in un frangente in cui, tuttavia, i margini di incidenza sul progetto di decisione tendono a decrescere¹⁰.

A differenza che nell'ordinamento italiano, è dunque la stessa *ley del procedimiento administrativo común* a prevedere l'apertura di un canale di partecipazione civica all'interno dei procedimenti la cui natura lo esiga.

In Spagna, la disciplina ad opera della legge del coinvolgimento dei cittadini nel procedimento preordinato all'adozione di determinazioni amministrative che li concernono rinviene fondamento costituzionale in una specifica disposizione. L'art. 105, lett. a), della *Constitución*, demanda alla legge la disciplina dell'audizione dei cittadini, in forma diretta ovvero per il tramite delle organizzazioni e delle associazioni riconosciute *ex lege*, nell'ambito del procedimento di formazione delle decisioni amministrative che li riguardano¹¹. L'art. 83, *supra* esaminato, costituisce, pertanto, l'immediata attuazione di tale previsione costituzionale.

⁹ Sulla duplice finalità, garantistica e partecipativa, del *trámite de información pública*, si vedano, più approfonditamente, C. Cierco Seira, *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002, 253 ss; J.A. Tardío Pato, *Alegaciones, audiencia y participación de los interesados*, *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del básico del sector público*, II, E. Gamero Casado (director), Valencia, 2017, 1613. Quanto alle criticità insite nello stesso strumento, anche alla luce del raffronto con il modello francese, si veda R. Parada, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid, 1999, 323.

¹⁰ Sulla questione si vedano, più approfonditamente, L. Míguez Macho, *La modernización del procedimiento administrativo*, Aranzadi, 2021, 53; A. Nogueira López, *La participación en la evaluación de impacto ambiental. Dogma y realidad*, *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, A. García Ureta (coord.), Madrid, 2016, 125-126.

¹¹ Testualmente, il citato articolo affida alla legge «la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».

Parallelamente, nel panorama normativo italiano, a livello costituzionale, il principio di partecipazione non è espressamente sancito¹². La dottrina ne ha rintracciato un fondamento nell'art. 3, comma 2, Cost.¹³, in cui si specchierebbe la nozione «politica» di partecipazione¹⁴, che, prescindendo dalla riferibilità di una puntuale legittimazione procedimentale, si sostanzierebbe nella «capacità generale» dei cittadini di rappresentare le proprie posizioni ed opinioni all'autorità decidente¹⁵.

¹² Invero, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, elementi idonei a suffragare la vigenza di un principio generale di partecipazione nell'ordinamento italiano potevano evincersi dalla legislazione ordinaria, precisamente dall'art. 3, legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, il quale, tuttavia, ha sofferto di una scarsa applicazione, addebitata alle perplessità destinate da un istituto la cui generalizzata attuazione avrebbe potenzialmente ostruito l'esercizio dell'azione amministrativa. In tal senso, E. Guicciardi, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1957, 106. Nella medesima direzione, sottolineano l'aggravio del procedimento amministrativo che conseguirebbe alla partecipazione E. Cardì, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, I e II, Rimini, 1983-1984, 3; R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità*, Bari, 1989; V. Cerulli Irelli, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *Giustamm.it*, 2005. Quanto alle opinioni favorevoli all'applicazione generalizzata del citato art. 3, l. n. 2248/1865 a tutti i procedimenti di primo grado, si vedano G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 1958, 76 ss; F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, II, s.d., 541.

¹³ In tal senso, U. Allegretti, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova, 1996, 119 ss; V. Atripaldi, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione dell'art. 3 della Costituzione*, in Aa.Vv., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 13. La facoltà del cittadino di partecipare al procedimento amministrativo è stata, altresì, riconnessa al principio costituzionale di imparzialità, che imporrebbe alla pubblica amministrazione l'obbligo di recepire e ponderare anche gli interessi dei cittadini. In tal senso, G. Barone, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969, 46 ss. A tale riconduzione è stato opposto il rilievo per cui l'art. 97 Cost. dovrebbe essere interpretato alla stregua di una direttiva che il legislatore ha l'obbligo di seguire nel regolamentare i singoli procedimenti (M. Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004, 28). Una posizione più radicale ha, invece, scorto tra l'imparzialità e la partecipazione un rapporto di reciproca esclusione, atteso che la prima postulerebbe la neutralità dell'amministrazione «e quindi l'assenza di pressione degli amministratori». In tal senso, S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Arch. giur.*, 1970, 25.

¹⁴ Invero, com'è stato osservato, l'art. 3, comma 2, Cost., parla, oltre che di partecipazione «politica», di partecipazione «sociale» ed «economica». In tal senso, A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti. Relazione introduttiva alle giornate di studio su "Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi"*, Perugia, 11-12 marzo 2010, in *Astrid-online.it*. Rileva, inoltre, l'Autrice che, d'altra parte, le interpretazioni che valorizzano la connessione tra partecipazione ed eguaglianza sostanziale, subordinando l'attuazione dei diritti partecipativi alla predisposizione di un «sistema di interventi positivi», condurrebbero all'assimilazione di tali diritti ai diritti sociali (che, a differenza dei primi, presuppongono l'estranietà del cittadino rispetto allo Stato).

¹⁵ S. Cognetti, «Quantità» e «qualità» della partecipazione. *Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000, 3 ss. L'Autore accosta all'illustrata nozione politica di partecipazione, la nozione giuridica, riconducibile agli artt. 24 e 113 Cost. e comprensiva dei risvolti, giuridicamente rilevanti, scaturenti dall'esercizio della partecipazione da parte del soggetto legittimato ad intervenire nel procedimento, comportando la «doverosità del comportamento dell'autorità amministrativa», da intendersi come obbligo di recepire e soppesare l'interesse esternato nonché di fornire una risposta che offra contezza dell'adeguata ponderazione delle circostanze (fattuali e giuridiche) prefigurate dal partecipante. Sicché, da ultimo, il valore giuridico della partecipazione ricomprenderebbe in sé stesso il risultato giuridicamente conseguibile, oggetto di tutela in sede giurisdizionale. In senso affine, è stato rilevato il carattere disorganico del fenomeno partecipativo, osservando che la partecipazione si declinerebbe in strumento di «difesa preventiva», se legittimata in ragione della titolarità di una situazione giuridica soggettiva che sarà incisa dagli effetti della decisione; si sostanzierebbe, invece, in collaborazione all'assunzione di decisioni concernenti «interessi ultraindividuali», nel caso in cui la legittimazione

A livello settoriale, giungono in considerazione le normative che espressamente regolano il coinvolgimento del cittadino in determinati procedimenti, là dove la partecipazione civica acquisisce un senso. Affiorano all'attenzione, in tale contesto, a titolo meramente esemplificativo, i procedimenti tesi all'emissione di atti di pianificazione, sottratti dallo spettro applicativo del Capo III della Legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi dell'art. 13, per essere assoggettati alle peculiari norme che specificamente li regolano – nell'esempio proposto, trattasi, com'è noto, della Legge 17 agosto 1942, n. 1150¹⁶ – e che preservano il contraddittorio tra soggetti pubblici e privati¹⁷.

Diversamente, alla stregua di quanto *supra* rilevato, nel quadro della *Ley n. 39/2015*, il descritto meccanismo di sostituzione – della disciplina di cui al Capo III della legge sul procedimento da parte della normativa settoriale¹⁸ – cede il passo ad un meccanismo di integrazione: la disciplina della *ley del procedimiento administrativo común*, precisamente l'art. 83 regolante il *trámite de información pública* avuto riguardo ai procedimenti la cui natura lo richieda, riceve completamente dalla normativa di settore.

discenda dalla qualità di cittadino. Cfr., sul punto, F. Trimarchi Banfi, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, 1, 1.

¹⁶ L'art. 9 della citata legge stabilisce che il progetto di piano regolatore generale del Comune rimane depositato presso la Segreteria comunale per trenta giorni, affinché chiunque possa prenderne visione. Entro i trenta giorni successivi alla scadenza del periodo di deposito, è riconosciuta la possibilità di formulare osservazioni alle associazioni sindacali ed agli altri enti pubblici ed istituzioni interessate; tale ultima previsione è interpretata estensivamente, in modo da consentire la presentazione di osservazioni anche ad altri soggetti privati. In tal senso, F. Ciarlariello, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2024, 28, 23. Tuttavia, come osserva l'Autrice (23 ss), l'attitudine della partecipazione privata a realizzare una concreta incidenza sull'attività amministrativa è irrisoria, attesa, soprattutto, l'assenza in capo all'amministrazione di un obbligo di analiticamente motivare il rigetto ovvero l'accoglimento delle osservazioni prodotte dai privati. Il quadro muta con riferimento ai piani particolareggiati, in esecuzione del piano regolatore generale, in relazione ai quali l'art. 15 della Legge n. 1150/1942 riconosce la possibilità ai proprietari di immobili situati nelle zone incluse nei piani nonché alle associazioni sindacali interessate di avanzare (non osservazioni ma) opposizioni. In tal caso, la giurisprudenza ha ritenuto necessaria l'esternazione da parte della pubblica amministrazione di «un motivo, sia pure del tutto succinto» per il quale le opposizioni non sono state valutate meritevoli di accoglimento, in considerazione della natura esecutiva dei piani e dell'effetto dichiarativo della pubblica utilità delle opere contemplate. Cfr., sul punto, TAR Marche, Sez. I, 28 dicembre 2006, n. 1555.

¹⁷ Cfr., *ex multis*, TAR Veneto, Sez. I, 5 marzo 2014, n. 298, che evidenzia il carattere non necessario, nella scelta pianificatrice, del contraddittorio, ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 241/1990, giacché «secondo pacifica giurisprudenza, le esigenze di contraddittorio trovano ampio soddisfacimento, in sede di procedimento pianificatorio, negli istituti dell'adozione e pubblicazione dello strumento e delle osservazioni su di esso formulabili dagli interessati». Nel medesimo senso, Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2013, n. 5547.

¹⁸ Invero, sul punto, la giurisprudenza ha affermato che l'obiettivo dell'art. 13 della Legge n. 241/1990 consiste nell'arginare «la duplicazione delle forme di partecipazione procedimentale», non nello sradicarle con la conseguenza di precludere il recepimento e la valutazione degli interessi privati coinvolti nell'esercizio del potere di pianificazione territoriale, così ledendo il principio costituzionale di buon andamento; «sicché, se nella disciplina della pianificazione del territorio manca ogni altra previsione di partecipazione procedimentale, l'art. 7 finisce col disciplinare l'unica forma di partecipazione procedimentale dei privati ad un assetto del territorio che interferisca coi loro interessi». Cfr., in tal senso, TAR Lombardia, Sez. I, 14 gennaio 2002, n. 16; Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 2000, n. 5720.

Ancora, nel medesimo ordinamento spagnolo, l'art. 105, lett. c), della *Constitución*, affida alla legge la regolamentazione del procedimento finalizzato all'emissione di atti amministrativi, con la garanzia, ove occorra, dell'audizione dell'interessato¹⁹. In tal guisa, è assicurato ancoraggio costituzionale al *trámite de audiencia*, di cui all'art. 82 della *Ley n. 39/2015*. È questa, con ogni probabilità, la differenza più notevole rispetto all'ordinamento italiano, in cui le garanzie conaturate al procedimento amministrativo, come confermano gli arresti della giurisprudenza costituzionale in materia di giusto procedimento²⁰, non godono di un'esplicita copertura costituzionale²¹.

Nel sistema normativo nazionale, un istituto di peculiare interesse nella prospettiva della effettività del contraddittorio procedimentale, come risaputo, è il cosiddetto preavviso di rigetto, di cui all'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990²². Nel sistema spagnolo, uno strumento assimilabile è previsto, nella *ley del procedimiento administrativo común*, dall'art. 89; il raffronto in questione, difettando di una piena linearità, postula talune precisazioni preliminari. La *propuesta de resolución* trova spazio, eccettuate le ipotesi tipizzate dal primo comma del menzionato art. 89²³, nei procedimenti ordinari ogniquale non ricorra coinciden-

¹⁹ Ai sensi dell'articolo in disamina, la legge regolerà: «c) *el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado*».

²⁰ Sul giusto procedimento amministrativo, tra i tanti autorevoli contributi, si vedano, a titolo esemplificativo, V. Crisafulli, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, I, 1962; G. Roehrssen, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1987, 1; M.C. Cavallaro, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Foro Amm.*, 2001, 6; G. Manfredi, *Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione*, in *Foro amministrativo: Tar-2007*; A. Zito, *Il principio del giusto procedimento*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 509 ss.

²¹ Emblematica, in tal senso, Corte cost., 30 aprile 2015, n. 71, in cui si rimarca che il principio del giusto procedimento, «in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni», non può reputarsi «assistito in assoluto da garanzia costituzionale». Più puntualmente, la Corte costituzionale si è misurata a partire dagli anni Sessanta (sent. 2 marzo 1962, n. 13) con la questione del riconoscimento di rango costituzionale al principio in argomento, qualificando in questa sede, per la prima volta, l'esigenza del giusto procedimento come principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato. Ai fini di una più completa ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali in materia, sia consentito rimandare a C. Fragomeni, *Il dibattito attuale sulla configurabilità della riserva di partecipazione*, in *questa Rivista*, 2024, 3, 355 ss.

²² In particolare, come ricorda Cons. Stato, Sez. III, 28 gennaio 2014, n. 418, l'art. 10-*bis* della Legge n. 241 del 1990 è stato introdotto dall'art. 6 della Legge 11 febbraio 2005, n. 15 (successivamente novellato per effetto del terzo comma dell'art. 9 della Legge 11 novembre 2011, n. 180), che ha immesso, in via generale, nell'ordinamento nazionale, il cosiddetto preavviso di diniego. L'istituto ha la funzione di rendere edotto il soggetto che ha presentato una domanda alla pubblica amministrazione in ordine ai motivi che impediscono di accoglierla, così consentendo all'interessato medesimo, in via amministrativa e precontenziosa, di rappresentare all'amministrazione, nel termine assegnato, le ragioni che, diversamente, militano in favore dell'accoglimento della sua domanda.

²³ Ai sensi del citato comma, l'organo istruttore delibera la conclusione del procedimento, senza dar luogo alla *propuesta de resolución*, allorquando, nel corso dell'istruttoria, si appuri una delle seguenti circostanze: «a) *La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción*. b) *Cuando los hechos no resulten acreditados*. c) *Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa*. d) *Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad*. e) *Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción*».

za tra l'organo che ha condotto l'istruttoria e l'organo deputato all'assunzione della decisione, fungendo, in tale configurazione, da elemento di raccordo tra i due organi. La *propuesta* si colloca, cronologicamente, al termine del *trámite de audiencia* e non viene notificata agli interessati. I predetti profili denotano una divaricazione apprezzabile rispetto all'istituto del preavviso di diniego, ponendo in risalto differenti *ratio* e funzione.

Eventuali affinità potrebbero cogliersi avendo riguardo alla disciplina di cui al secondo comma del medesimo art. 89²⁴, circoscritta, tuttavia, ai soli procedimenti di natura sanzionatoria. In tale settore, in ossequio al principio della separazione tra organo istruttore e organo decisore, sancito dall'art. 63 della *ley del procedimiento administrativo común*, si prevede che il primo sia tenuto a formulare una proposta di decisione, la quale, a differenza che nel modello ordinario, dovrà essere notificata agli *interesados*. La *propuesta de resolución* dovrà contenere le indicazioni delle modalità di accesso agli atti del procedimento e del termine per la presentazione di osservazioni, documenti e informazioni reputati pertinenti. In aggiunta, la *propuesta de resolución* dovrà specificare, nonché motivare: i fatti contestati che si considerano provati, la relativa qualificazione giuridica, la violazione che tali fatti integrano, il soggetto ovvero i soggetti responsabili, la sanzione proposta, la valutazione delle prove effettuata (specialmente di quelle sottese alla decisione), le misure provvisorie eventualmente adottate²⁵.

Nella prospettiva delineata, nei procedimenti sanzionatori, l'istituto della *propuesta de resolución* assume una valenza garantistica nei confronti dei destinatari, contenendo, peraltro, la precisazione dei termini per il successivo *trámite de audiencia*, in modo da assicurare all'interessato un contraddittorio effettivo e, dunque, la tangibile possibilità di proferire l'ultima parola prima della decisione definitiva.

Sul versante della comparazione tra le discipline, giunge previamente in considerazione l'attitudine della stessa topografia ad integrare un indice discreitivo: mentre l'art. 10-*bis* è ubicato nel Capo della legge sul procedimento centrato sulla partecipazione, l'art. 89 rientra nella *Sección segunda*, dedicata alla *resolución*, del *Capítulo V*, che tratta della *finalización del procedimiento*.

Tanto basterebbe ad escludere la piena sovrapponibilità tra i due istituti, che, pertanto, rimarrebbero meramente accostabili nella struttura e nella funzionalità all'esercizio della difesa da parte del destinatario del provvedimento.

²⁴ In termini più puntuali, il comma in disamina recita testualmente: «*En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes*».

²⁵ Ai sensi dello stesso terzo comma dell'art. 89: «*Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia*».

Ove ciò non fosse sufficiente, occorre osservare che mentre il preavviso di rigetto deve applicarsi, nel nostro ordinamento, a tutti i procedimenti amministrativi attivati su istanza di parte – con esclusione delle procedure concorsuali e dei procedimenti in materia previdenziale e assistenziale – la *propuesta de resolución* è uno strumento la cui portata garantistica è circoscritta ai procedimenti di carattere sanzionatorio. In tale constatazione risiede il principale punto di discontinuità tra gli istituti in disamina: il preavviso di rigetto mira a salvaguardare l'effettività della partecipazione procedimentale²⁶; la *propuesta de resolución* si pone a presidio del diritto dell'*acusado* di essere reso edotto in ordine all'addebito a suo carico, ai sensi dell'art. 24.2 della *Constitución*²⁷, nel perimetro dei procedimenti sanzionatori²⁸. In tale chiave si comprende la ragione per cui l'art. 89 della *ley del procedimiento administrativo común* non si sofferma sull'eventualità della reiterazione, ad opera dell'amministrazione, all'indomani dell'annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento, di un nuovo atto in cui siano trasposti motivi già risultanti dall'istruttoria del provvedimento annullato (fulcro della modifica normativa apportata all'art. 10-*bis* dal legislatore del 2020).

Alcune analogie rispetto alla disciplina di cui all'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990 sono riscontrabili, ancora, con riguardo all'art. 87 della *Ley n. 39/2015* (sebbene anch'esso rientri *Sección segunda del Capítulo V*). A tenore dell'articolo richiamato, si prevede la possibilità, anteriormente all'adozione della decisione finale, in capo all'organo competente, tramite *acuerdo motivado*, di chiedere l'esperimento di *actuaciones complementarias* indispensabili per la definizione del procedimento. In tal senso, l'*acuerdo de realización de actuaciones complementarias* deve essere notificato agli *interesados*; costoro avranno a disposizione sette giorni di tempo per la formulazione di *alegaciones*. Le *actuaciones complementarias*, il cui svolgimento determina la sospensione del termine di conclusione del procedimento, non possono perdurare oltre quindici giorni.

Ancorché il citato art. 87 non chiarisca in cosa debbano consistere le *actuaciones complementarias*²⁹, tale attività «complementare», in linea con quanto sug-

²⁶ Cfr. sul punto la recente Tar Calabria, Reggio Calabria, 19 agosto 2024, n. 532.

²⁷ A tenore del citato articolo: «*Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia*».

²⁸ In tal senso, STS, 3 de noviembre de 2003, rec. n. 4896/2000, che afferma: «*El derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en esta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquella se liga en el caso de que se trata*».

²⁹ Diversamente, lo stesso art. 87 precisa in cosa le *actuaciones complementarias* non debbano consistere: «*No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento*».

gerito dalla nomenclatura, dovrebbe sostanziarsi nell'acquisizione di informazioni necessarie e/o nel chiarimento di informazioni disponibili, nell'ottica dell'affinamento della volontà amministrativa già formata, che confluirà nella *resolución*. In senso differente, l'art. 10-*bis* promuove un'interazione dialettica tra privato e amministrazione che, non essendo (espressamente) limitata a profili complementari, consentirebbe, astrattamente, di realizzare sul contenuto del provvedimento finale un più penetrante influsso.

Parimenti da respingere è la corrispondenza tra le *actuaciones complementarias* ed il cosiddetto soccorso istruttorio di cui all'art. 6, primo comma, lett. *b*), della Legge n. 241/1990, atteso il valore dirimente rivestito, ancora una volta, dal dato temporale: il posizionarsi delle *actuaciones complementarias* in un momento successivo al compimento dell'*instrucción* sigilla la distinzione tra le due discipline.

A corroborare la tesi esposta concorre, da ultimo, il rilievo per cui la competenza a richiedere le *actuaciones complementarias* si appunta in capo all'*órgano competente para resolver*, che non sempre coincide con l'organo responsabile dell'*instrucción*; anzi, siffatta coincidenza è categoricamente esclusa nell'ambito dei procedimenti di natura sanzionatoria, ai sensi del già richiamato art. 63 della *Ley n. 39/2015*³⁰; in materia di soccorso istruttorio, invece, a procedere è il responsabile del procedimento, che potrebbe essere competente in ordine all'adozione del provvedimento finale.

3. *Riflessioni conclusive*

La Legge n. 241/1990, forgiata come legge di principi, delinea e regola, con un testo snello, la struttura del procedimento amministrativo; diversamente, la *Ley n. 39/2015* racchiude una regolamentazione ipertrofica, in quanto non si sofferma esclusivamente sull'impianto procedimentale, ma si focalizza, altresì, sull'esercizio dell'iniziativa legislativa e su quello del potere regolamentare, sulle regolamentazioni dei procedimenti sanzionatori e del regime di responsabilità patrimoniale delle amministrazioni, sui ricorsi amministrativi³¹.

Sul punto, occorre rimarcare che le leggi in rassegna costituiscono il prodotto di concepimento di due tradizioni differenti. La *ley del procedimiento administrativo común* affonda le origini in una tradizione particolarmente consolidata. La Spagna ha, infatti, intrapreso l'attività di codificazione del procedimento

³⁰ Precisamente, l'art. 63, primo comma, dispone quanto segue: «*Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos*».

³¹ V. De Falco, *Relazioni ad extra e procedimento amministrativo comune nell'esperienza spagnola. Un'affinità che non convince*, in *DPCE online*, 2019, 1, 41.

amministrativo con anticipo rispetto agli altri Stati europei, attraverso la *Ley de bases del procedimiento administrativo de 19 octubre de 1889*, riformata nel 1958, nel 1992 ed infine nel 2015.

Invero, pur in carenza di una legge generale sul procedimento amministrativo fino al 1990, l'ordinamento italiano non può dirsi estraneo al fenomeno della regolamentazione dei singoli procedimenti, radicato ancor prima dell'entrata in vigore del testo costituzionale. Ne costituisce un esempio la Legge 25 giugno 1865, n. 2359, che conteneva la disciplina generale ed organica del procedimento espropriativo. Peraltro, già nel corpo di tale normativa, era ammessa la possibilità di includere i cittadini nella progettazione delle opere pubbliche. L'art. 4 della Legge n. 2359/1865 prevedeva il deposito della relazione e del piano di massima nell'Ufficio del Comune in cui l'opera avrebbe dovuto eseguirsi, per un periodo di quindici giorni, nel corso del quale, a norma del successivo art. 5, chiunque – e, dunque, non soltanto i proprietari dei beni immobili incisi dall'espropriazione – avrebbe potuto acquisirne cognizione ed articolare le proprie osservazioni, a cui l'amministrazione, a sua volta, avrebbe potuto replicare³².

D'altro canto, nell'ordinamento giuridico spagnolo, a riprova della pregnanza della tradizione in argomento, il primo antecedente storico del *trámite de información pública* appare nel testo dell'art. 3 della *Ley de expropiación forzosa de 17 julio de 1836*, che contemplava ipotesi di pubblicazione della dichiarazione di pubblica utilità e del permesso di intraprendere l'opera nel *boletín oficial*, con annessa concessione di un termine adeguato affinché «*los habitantes del pueblo o pueblos que se supongan interesados puedan hacer presente al gobernador civil lo que se les ofrezca y parezca*». Tale procedura, a cui la successiva *Ley de 19 octubre de 1889* non faceva cenno, fu conservata nella legislazione di settore³³.

Alla luce del tessuto disciplinare sommariamente ricostruito, inoltre, risulta *ictu oculi* come, nel raffronto con la legge sul procedimento, la *ley del procedimiento administrativo común*, accolti i dettami della *Constitución*, disciplini più analiticamente l'esercizio dei diritti dei partecipanti al procedimento, provvedendo, a cagion d'esempio, alla fissazione di termini che l'art. 10 della Legge n. 241/1990, quanto alla produzione di memorie scritte e documenti, non rende espliciti nonché alla previsione di momenti di apertura del procedimento alla partecipazione civica.

³² F. Ciarliariello, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa*, cit., 22.

³³ In tal senso, L. Miguez Macho, *La modernización del procedimiento administrativo*, cit., 44 ss. L'Autore riferisce che gli esempi più risalenti di impiego dell'espressione «*información pública*», nel suo tenore letterale e nella disciplina amministrativa, risalgono all'epoca della Restaurazione; tra essi è annoverato il *Reglamento para la ejecución de la Ley general de obras públicas de 13 de abril de 1877*, approvato con *Real Decreto de 6 de julio de 1877*. Ai fini del definitivo consolidamento della procedura in disamina, precisa l'Autore, occorre, ad ogni modo, attendere gli anni Cinquanta del secolo scorso, in cui si ascrive, tra gli esempi vagliati, la *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa*, attualmente vigente, il cui art. 18 regola un *trámite de información pública* interno al *procedimiento de declaración de la necesidad de ocupación*.

In chiusura, si propone una breve riflessione sulla Legge n. 241/1990, condotta tenuto conto delle divergenze trapelate nel confronto con l'ordinamento spagnolo.

Dal testo della legge sul procedimento amministrativo emerge nitidamente, come pacificamente acclarato in dottrina, la cosiddetta «polifunzionalità» dell'istituto partecipativo, vale a dire l'idoneità della partecipazione ad assolvere ad una pluralità di funzioni (garantistica, collaborativa, democratica)³⁴.

Il legislatore del 1990 ha inteso assegnare alla partecipazione procedimentale l'obiettivo prioritario di assicurare la tutela sostanziale del destinatario degli effetti dannosi del provvedimento amministrativo, promuovendo un proficuo contraddittorio sin dalla sede procedimentale³⁵, anche nella prospettiva di deflazionare il contenzioso, e ponendo le altre funzioni – specie quella democratica, ad avviso di chi scrive – nell'alveo «delle conseguenze indotte»³⁶.

La funzione collaborativa si estrinseca nell'introduzione nel procedimento di fatti e interessi suscettibili di condizionare il contenuto della decisione finale. Si pensi al preavviso di rigetto, in cui gli aspetti collaborativi si intrecciano con quelli garantistici: mediante la rappresentazione di fatti ed interessi volti a confutare gli approdi provvisori dell'amministrazione procedente, l'interessato concorre a favorire il migliore esercizio della funzione amministrativa, fornendo alla pubblica amministrazione elementi che potrebbero accrescere il suo patrimonio di conoscenze, nella traiettoria dell'adozione di una decisione finale legittima³⁷.

Per quanto attiene alla funzione democratica³⁸, la partecipazione regolata dalla Legge n. 241/1990 si concreta nella predisposizione di un contraddittorio

³⁴ Sulle declinazioni della nozione di partecipazione, si vedano, in particolare, F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 21 ss; F. Fracchia, *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1996, 26 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.; F. Saitta, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, F. Manganaro, S. Perongini, F. Saitta (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, 247 ss.

³⁵ Sulle finalità difensiva e collaborativa della partecipazione al procedimento, si veda la recente TAR Puglia, Bari, Sez. III, 7 gennaio 2025, n. 9.

³⁶ F. Saitta, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., 249 ss.

³⁷ F. Saitta, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., 271. A cagion d'esempio, in materia di procedimenti di sanatoria o di condono edilizio, la giurisprudenza ha affermato quanto segue: «L'istituto del preavviso di rigetto, stante la sua portata generale, trova applicazione anche nei procedimenti di sanatoria o di condono edilizio, con la conseguenza che deve ritenersi illegittimo il provvedimento di diniego dell'istanza di permesso in sanatoria che non sia stato preceduto dall'invio della comunicazione di cui all'art. 10-bis l. n. 241/1990 in quanto preclusivo per il soggetto interessato della piena partecipazione al procedimento e dunque della possibilità di un apporto collaborativo, capace di condurre ad una diversa conclusione della vicenda». Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2023, n. 3672; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 8 ottobre 2020, n. 1067; Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2019, n. 484.

³⁸ Ai fini di una ricostruzione dell'istituto partecipativo come l'*ubi consistam* della democrazia, si veda G. Sala, R. Villata, *Procedimento amministrativo (ad vocem)*, Dig. disc. pubbl., XI, Torino, 1996. L'attribuzione alla partecipazione di una funzione democratica, secondo M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministra-*

cartolare tra soggetti rientranti in un insieme chiuso: l'amministrazione, da un lato, ed i soggetti pregiudicati, direttamente o indirettamente, dal provvedimento, dall'altro³⁹. È dunque evidente l'assenza di un elemento costitutivo della democrazia partecipativa (in relazione alla quale chiunque può partecipare al procedimento in ragione del legame che intrattiene con il territorio su cui la decisione amministrativa produrrà i propri effetti): il «principio di massima inclusività», in virtù del quale l'intervento nel procedimento deve essere esteso al *quisque de populo*, superando il coinvolgimento dei soli soggetti titolari di interessi qualificati⁴⁰. In definitiva, la partecipazione procedimentale non si traduce nel «prendere parte a un'attività condivisa», giacché l'amministrazione conserva la titolarità esclusiva della potestà decisionale diretta alla realizzazione dell'interesse pubblico⁴¹.

Ciononostante, non può escludersi *in toto* la riferibilità alla partecipazione procedimentale di finalità democratiche, pur *lato sensu*, appartenendo allo spirito della Legge n. 241/1990 l'intensificazione del contatto tra cittadino e amministrazione, perseguita tramite l'ampliamento del principio democratico all'azione amministrativa⁴².

Segnatamente, è proprio con riferimento alla funzione democratica che sembrano emergere le principali differenze rispetto alla disciplina del procedimento spagnolo. Sebbene l'atteggiarsi a differenza della previsione nella *ley del procedimiento administrativo común* del *trámite de información pública* sia il frutto di una mera illusione ottica, in quanto sistemi analoghi esistono nella nostra disciplina di settore, non può sottacersi che l'enunciazione di un tale precetto all'interno della legge generale sul procedimento amministrativo consentirebbe l'attivazione della procedura di coinvolgimento dei cittadini direttamente sulla base della stessa legge che regola il procedimento, eventualmente (ed astrattamente) anche in casi distinti ed ulteriori rispetto a quelli trattati dalla legislazione settoriale⁴³.

In proposito, giova rimarcare che la legge sul procedimento amministrativo non rappresenta l'unico canale di concretizzazione del fenomeno partecipativo. Ad

tiva generale, Padova, 2010, 31, avrebbe costituito, in Italia, il risvolto delle soluzioni prospettate, anteriormente all'approvazione della L. n. 241/1990, al problema della tutela degli interessi superindividuali.

³⁹ M. Timo, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in *Osservatorioaic.it*, 2016, 3, 7.

⁴⁰ M. Dell'Omarino, *La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico*, in *Federalismi.it*, 2024, 11, 4 ss.

⁴¹ M. Timo, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, cit., 7.

⁴² Ivi, 6.

⁴³ Questo è quanto si è verificato nell'ordinamento spagnolo all'esito dell'entrata in vigore della *Ley de procedimiento administrativo de 1958*, il cui art. 87, per la prima volta, ha disciplinato in senso generale la *información pública*. Tuttavia, la procedura in discorso era intesa come obbligatoria nei soli casi contemplati dalla normativa di settore, mentre negli altri casi acquisiva carattere facoltativo e comportava, pertanto, l'esercizio da parte dell'organo competente di un ampio apprezzamento teso a rintracciare la sussistenza dei relativi presupposti. Sul punto, L. Miguez Macho, *La modernización del procedimiento administrativo*, cit., 48.

essa si affiancano ulteriori discipline, talune evocate nel presente scritto, che sovente hanno costituito la risposta ordinamentale all'intervento del legislatore europeo.

Uno degli ambiti in cui è stata più acutamente avvertita l'esigenza di coinvolgere il privato nelle decisioni, con conseguente sviluppo della nozione di democrazia partecipativa, è quello ambientale, regolato dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. In tale settore sono stati implementati meccanismi di interessamento dei cittadini (si pensi alla consultazione pubblica in materia di valutazione di impatto ambientale) funzionali a contrarre lo spazio esistente tra il soggetto pubblico ed il privato su cui ricade la decisione, sul presupposto della relazione di proporzionalità diretta che si assume intercorrere tra la democraticità e il buon andamento dell'amministrazione⁴⁴.

L'impellente di incrementare l'inclusione dei cittadini è stata, altresì, recepita dalla normativa in materia di trasparenza⁴⁵. Non appare superfluo rammentare che con il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, in attuazione della Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, è stata attuata l'evoluzione dell'accesso civico, in accoglimento delle doglianze, radicate in dottrina, relative all'assenza nell'ordinamento italiano di un «accesso generalizzato a titolo di cittadinanza». Tramite l'innesto del secondo comma sull'accesso civico generalizzato nell'art. 5 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, alla «trasparenza proattiva», implicante, per l'amministrazione, l'osservanza degli obblighi di pubblicazione, si è affiancata la «trasparenza reattiva», che garantisce risposte pubbliche alle istanze dei privati⁴⁶.

Mediante l'esercizio dell'accesso civico, specialmente nella sua declinazione di accesso civico generalizzato, è concretamente attuato il principio di democraticità, la cui essenza alberga nell'instaurazione di un rapporto diretto tra il cittadino e la pubblica amministrazione⁴⁷.

⁴⁴ M. Dell'Omarino, *La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico*, 4, nota 9.

⁴⁵ Sul tema della trasparenza, tra i tanti autorevoli contributi, si vedano R. Marrama, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 416 ss; A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1994, 101 ss; E. Cannada Bartoli, *A proposito di tutela della riservatezza e trasparenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 725 ss; M.R. Spasiano, *Qualità e strumentalità del diritto di informazione*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Torino, 2005, 129 ss; G. Arena, *Trasparenza amministrativa* (voce), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5945 ss; F. Manganaro, *Pubblicità e accesso per la trasparenza amministrativa*, in L. Giani, M. Immordino, F. Manganaro (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2019, 95 ss.

⁴⁶ In tal senso, F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2019, 4, 760.

⁴⁷ P. Silvestri, *Dal "giusto procedimento" alla democrazia di tipo partecipativo*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2020, 2, 117.

Analisi comparata dei modelli partecipativi. Le esperienze italiana e spagnola a confronto

Il contributo esamina, in prospettiva comparata, i modelli di partecipazione procedimentale nell'ordinamento spagnolo e in quello italiano, soffermandosi sull'analisi sistematica della *Ley n. 39/2015* in raffronto con la Legge n. 241/1990 nonché sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale della partecipazione in taluni specifici ambiti settoriali. L'indagine, esplorando profili di convergenza e di discontinuità, evidenzia l'incidenza che le scelte normative ed i contesti giuridici di riferimento esercitano sulla portata dell'istituto partecipativo.

Comparative analysis of participatory models. The Italian and Spanish experiences compared

The essay examines, from a comparative perspective, the procedural participation models in the Spanish and Italian legal systems, focusing on the systematic analysis of *Ley n. 39/2015* in comparison with Law n. 241/1990 as well as on the regulatory and jurisprudential evolution of participation in some specific sectoral areas. The investigation, exploring profiles of convergence and discontinuity, highlights the impact that regulatory choices and the legal contexts of reference are able to exercise on the scope of the participatory institution.