

queste istituzioni

**La partecipazione multiforme nella
governance territoriale-ambientale.
L'e-democracy come modello
di sperimentazione giuridica**

Alma Lucia Giuseppina Tarantino

Numero 1/2022

31 marzo 2022

La partecipazione multiforme nella governance territoriale-ambientale. L'e-democracy come modello di sperimentazione giuridica

di Alma Lucia Giuseppina Tarantino*

Sommario

Premessa. – 1. La garanzia dei meccanismi partecipativi in materia ambientale: un cammino non sempre agevole. – 1.1. L'evoluzione del caso. – 2. Sperimentazione giuridica di nuovi modelli partecipativi: la e-democracy. – 3. In conclusione.

Sintesi

Il presente contributo rivolge l'attenzione nei confronti delle nuove forme di partecipazione alla governance dell'ambiente e del territorio attraverso gli strumenti offerti dalla tecnologia dell'informazione e della comunicazione: l'e-democracy.

La prospettiva riguarda la nuova visione del modello partecipativo sempre più effettivo dei cittadini alle scelte pubbliche nella governance territoriale-ambientale. La società moderna è chiamata ad interagire con un sistema intelligente di gestione funzionale della governance: l'e-participation, sfida o opportunità?

Abstract

This contribution focuses attention on new forms of participation in the governance of the environment and territory through the tools offered by information and communication technology.: e-democracy. The perspective concerns the environment and the territory and the new vision of the increasingly effective participatory model of citizens in public decisions. Modern society is called upon to interact with an intelligent system of functional governance management: e-participation, challenge or opportunity?

Parole chiave

Partecipazione; democrazia; governance; appalti pubblici.

* Avvocato, Dottoressa di ricerca in Istituzioni e politiche comparate presso l'Università degli Studi di Bari.

Premessa.

Partendo da un breve *excursus* sul “meccanismo” partecipativo in materia di governance territoriale – ambientale, in particolare considerando il cambio di prospettiva sul tema dato dalle previsioni normative intervenute a favore della partecipazione collaborativa/effettiva e non più solo difensiva del cittadino all’*agere* pubblico, il presente contributo si propone di svolgere alcune riflessioni sull’uso dell’e-democracy come strumento innovativo di sperimentazione giuridica operante in un contesto di diffusione massiva di tecnologia evoluta.

Quindi in questa sede, non volendosi trattare le varie “fattispecie” di democrazia partecipativa ambientale e territoriale, si pone l’attenzione sull’introduzione dell’e-democracy come strumento volto a favorire una maggiore inclusione partecipativa dei cittadini alla vita delle istituzioni democratiche, auspicando una riduzione dei conflitti decisionali¹. Perché il settore dell’ambiente e del territorio ha spesso mostrato insofferenza per i tradizionali metodi di partecipazione procedimentale quali quelli disciplinati dalla legge sul procedimento amministrativo (L.n.241/90), alla luce dell’esigenza di una maggiore rappresentazione della pluralità di interessi in rilievo propri della società civile cui si ricollegano diritti e pretese aventi ad oggetto l’ambiente, il paesaggio, il territorio, i beni comuni². Di qui la necessità di attuare modelli di esperienze partecipative integrative e di completamento rispetto ai tradizionali mezzi esistenti.

1. La garanzia dei meccanismi partecipativi in materia ambientale: un cammino non sempre agevole.

Il decimo principio della Dichiarazione di Rio sull’Ambiente e lo Sviluppo (del 1992) stabilisce l’inestricabile relazione tra trasparenza, sensibilizzazione, accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e partecipazione ai processi decisionali dei “cittadini” interessati, come chiave per garantire la protezione dell’ambiente ed il rafforzamento di un cammino verso uno sviluppo sostenibile.

La Convenzione delle Nazioni Unite firmata ad Aarhus nel 1998 ed entrata in vigore dal 30 ottobre 2001³, come strumento internazionale legalmente vincolante, ha avuto il merito di poi, di recepire e porre in pratica i succitati principi, dando concretezza ed efficacia al concetto di

¹ M.I.T.-Ministro per le innovazioni e le tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-Democracy*, Roma, Formez, 2004; Con il termine *e-democracy* si intende l’uso delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni democratiche.

² R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, 232 e ss., in G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, 2020, 2, 183.

³ Ratificata in Italia con la legge del 16.3.2001, n. 108.

democrazia ambientale⁴. Con ciò intendendosi la possibilità per il cittadino di esser scientemente partecipe alle questioni di carattere ambientale.

La partecipazione del pubblico deve essere resa possibile dalle autorità pubbliche «in una fase iniziale del procedimento, vale a dire quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva»⁵. Perché un maggiore coinvolgimento ed una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei processi decisionali in materia ambientale può condurre ad un miglioramento della governance ambientale⁶, contribuendo a salvaguardare il diritto delle generazioni attuali e di quelle future, in un'ottica di equità intergenerazionale⁷, ad un vivere in un ambiente atto ad assicurare la salute ed il proprio benessere. E sul punto gli artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus delineano i connotati essenziali del diritto alla partecipazione ai procedimenti decisionali in materia di ambiente.

Già la Direttiva 90/313/CEE aveva indotto «*le autorità pubbliche ad assumere un atteggiamento più favorevole alla trasparenza offrendo a persone ed associazioni nuove opportunità. Tali opportunità si traducono nella libertà di chiunque di chiedere informazioni sull'ambiente, senza dover dimostrare interessi personali al riguardo e nell'obbligo delle autorità preposte di renderle disponibili, salvo eccezioni dovute a impedimenti tecnici, motivi di pubblica sicurezza o violazioni di diritti di altri soggetti*»⁸.

Trattasi della cosiddetta vigilanza civica, che in ambito locale-regionale appare per di più maggiormente significativa alla luce della prossimità del cittadino al territorio.

All'attualità, anche il Consiglio europeo ed i negoziatori del Parlamento europeo hanno ad ottobre del 2021 adottato una posizione chiara sul punto, concordando – in prima lettura – sulla proposta di revisione del Regolamento di Aarhus sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, al fine di rendere quest'ultimo atto pienamente conforme alla Convenzione firmata nel 1998 nonché ai principi del T.U.E.⁹.

⁴ Cfr. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc. I- II, 2012, 75 e v. M. MACCHIA, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, 641 ss.

⁵ Cfr. Corte Giustizia U.E. Grande Sezione, 15 gennaio 2013, C-416/10.

⁶ La *governance* ambientale presuppone, in chiave di progressiva democratizzazione dei processi decisionali in *subiecta* materia e nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118, quarto comma, Cost., la necessità di visione comune intorno ad un problema, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati per raggiungere risultati migliori. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 7.7.2009, n. 1786.

⁷ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 125.

⁸ R. BIANCHI, *La legge comunitaria apre nuovi orizzonti di tutela ai cittadini*, in *Ambiente*, 2001, 7, 680, e A. TARANTINO, *Rigenerazione sostenibile e consumo di suolo. Best practice per la salvaguardia delle aree urbane e periurbane*, Bari, 2020.

⁹ Il principio di consultazione in ambito europeo è richiamato dagli artt. 10 e 11 del T.U.E. e nell'art. II Protocollo n. 2; inoltre in generale sul tema delle garanzie partecipative cfr.: T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 17.7.2017, n. 3781 e Sez. II, 8.6.2009, n. 3152 e T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 16.2.2017, n.134.

Quindi la partecipazione del cittadino, in termini generali, oggi deve essere resa non più solo formale dalle autorità pubbliche, e già operante nella fase iniziale (istruttoria) del procedimento così da poter avere la stessa un'influenza effettiva sulla realtà. Alle autorità pubbliche spetta il compito di fornire assistenza e orientamento ai cittadini, agevolando l'accesso alle informazioni, – per cui una partecipazione ai processi decisionali effettiva e consapevole – promuovendone l'educazione ecologica ed aumentando consapevolezza degli stessi verso i problemi ambientali; il tutto riconoscendo e sostenendo le associazioni, i gruppi o le organizzazioni portatrici di interessi – oggi anche diffusi¹⁰ – aventi come obiettivo la protezione dell'ambiente.

Solo mettendo i soggetti privati interessati nelle condizioni di esporre in concreto le proprie ragioni, sia a tutela della propria posizione sia per finalità collaborative nella fase di assunzione decisionale, si può realizzare una corretta interlocuzione tra le parti per prevenire o garantire l'effettività delle politiche di tutela ambientale¹¹. In sintesi si può concludere affermando che «*i cambiamenti che reca con sé la Convenzione non si esauriscono nel rafforzamento di questa o quella pretesa partecipativa, ma toccano al fondo il modello di dialogo cittadini-decisore pubblico traducendolo in uno strumento di governance*»¹².

Un'azione partecipata in materia ambientale è di certo un mezzo per favorire la creazione di una cultura ambientale diffusa ridimensionando l'approccio autoritativo ed unilaterale dell'agere pubblico.

1.1. L'evoluzione del caso.

Ciò detto, il cammino verso la realizzazione di una concreta attuazione del principio partecipativo nel senso delineato nella Convenzione di Aarhus non è stato sempre piano se solo si consideri che il rafforzamento della garanzia dei meccanismi di coinvolgimento del cittadino nel processo di gestione della tutela dell'ambiente è traguardo recente, alla luce anche dell'assenza di un modello unitario di procedimento ambientale¹³.

¹⁰ Cfr: Cons. Stato, Ad. Plen., 20.2.2020, n.6, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui si è affermato il principio di diritto secondo il quale «gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati a esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso».

¹¹ R. LEONARDI, *Il principio della partecipazione multiforme alle decisioni ambientali per una 'casa di vetro' ambientale in La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020, I, 63 e ss. e G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, 2020, 2.

¹² E. SCOTTI, *Partecipazione e ambiente: la convenzione di Aarhus*, in *www.apertacontrada.it/2010/06/11/partecipazione-e-ambiente-la-convenzione-di-aarhus/2/*, 2010.

¹³ Cfr. G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. PREDIERI*, Milano, 1996, II, 1163.

Sarà proprio l'attuazione del principio di partecipazione ambientale a costituire elemento fondamentale per la realizzazione di una tutela ambientale effettiva come mezzo a garanzia della trasparenza di dati ed informazioni – oggetto di flussi informativi – su temi spesso ad elevata complessità tecnico-scientifica¹⁴.

In linea di principio, era stato già confermato dalla giurisprudenza¹⁵ che «la disciplina della c.d. informazione ambientale e cioè l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale, prevista dagli art. 6-8 della convenzione di Aarhus obbliga a informare il “pubblico (individui e associazioni che li rappresentano)” sin dall'inizio del processo decisionale, qualora l'Amministrazione inizi un procedimento comportante un impatto sull'ambiente, in modo tale da garantire ai soggetti interessati la possibilità di poter partecipare all'elaborazione di piani, programmi e politiche relative all'ambiente nella fase preliminare e quindi in uno stadio in cui tutte le operazioni siano ancora pendenti».

L'articolo 7 della Convenzione aveva già esteso tali obblighi partecipativi non solo ai procedimenti amministrativi di carattere concreto ed attuativo, ma anche a quelli volti all'elaborazione di piani e di programmi che, sebbene di norma privi di una diretta incidenza sulle posizioni dei singoli, potessero essere suscettibili di ledere l'interesse diffuso alla salvaguardia del bene ambiente¹⁶.

Ma l'iniziale attenzione posta dal legislatore sulla questione verteva prevalentemente sulla implementazione della regolamentazione degli strumenti partecipativi dei privati nei processi decisionali nella sola fase difensiva, ovvero nella fase di impugnativa dei provvedimenti conclusivi¹⁷.

Esemplificativa la partecipazione difensiva rispetto alle scelte della mano pubblica prevista in favore dei privati esercitata attraverso forme di contestazioni di natura economica sulle indennità calcolate sulle aree espropriate, oppure attraverso formulazione di soluzioni progettuali alternative alla scelta pubblica in grado di orientare l'esercizio del potere al fine di schivarlo per limitarne gli effetti pregiudizievoli¹⁸.

Si dovranno attendere i primi anni del XXI secolo per assistere ad un cambio di prospettiva sul tema: esemplificativele previsionisul tema, di cui al Codice dei beni culturali e

¹⁴ R. LEONARDI, *I principi di integrazione e di bilanciamento come principi chiave della materia ambientale*, op.cit.

¹⁵ T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I., 8.10.2009, n. 2286.

¹⁶ N. COLLEO, *Il principio democratico e la materia ambientale: la partecipazione dei privati dalla Convenzione di Aarhus alla legge n. 168/2017 in materia di domini collettivi*, in *federalismi.it*, 2020, 25, 70 e ss.

¹⁷ R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON: *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2000, p. 154 ss.; G. ROSSI: *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017. Cfr.: Cons. Stato, Sez. IV, 19.2.2015, n.839, T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 26.08.2016, n. 1607 e T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 26.4.2019, n.933.

¹⁸ Cfr.: P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, manuale breve, IV ed. Milano, 2016, 36 e ss.

del paesaggio¹⁹, al Codice dell'ambiente²⁰, all'attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale²¹, ed in ultimo nel 2021 alle disposizioni in materia di interpello ambientale in ottica di previsione di forme di partecipazione preventiva²² e collaborativa in sede di istruttoria procedimentale²³.

Altrettanto dicasi, sia pur con alcune differenze strutturali, con riferimento alla disciplina della valutazione ambientale strategica (V.A.S.²⁴) della valutazione di impatto ambientale (V.I.A.²⁵) strumenti espressione della partecipazione pubblica nei processi decisionali in tema di sostenibilità ambientale, ovvero di una «politica preventiva “integrata” preordinata ad incidere in maniera profonda sulle decisioni strategiche e in grado di portare ad una revisione delle politiche economiche e sociali suscettibili di comportare sull'ambiente trasformazioni rilevanti»²⁶.

La partecipazione del cittadino diviene più effettiva e meno difensiva²⁷, ovvero collaborativa attraverso nuovi modelli di democrazia attiva, ovvero di democrazia partecipativa e/o di amministrazione condivisa²⁸, capace di coinvolgere ed interessare tutti gli attori locali presenti sul territorio oggetto di studio. L'interazione sociale ed il dialogo tra autorità, amministrazioni e cittadini divengono elementi imprescindibili di un nuovo modello di *governance* del territorio e dell'ambiente volta a favorire la sostenibilità delle azioni di sviluppo e l'effettiva integrazione degli aspetti ambientali, economici e sociali all'interno dei processi decisionali. Il modello di amministrazione così individuata rende il cittadino protagonista²⁹ nella realizzazione del fine pubblico nel modo più idoneo a coniugarsi anche con le esigenze locali del territorio in una attuazione condivisa delle scelte.

L'importanza di una reale partecipazione dei cittadini alla *governance* “territoriale-ambientale” non si può esaurire solo nell'aprire le porte del procedimento consentendo la

¹⁹ Art. 111, 144 del D.lgs. n. 42 del 2004.

²⁰ Artt. 3 sexies e 3 septies, 14 e 24, 24 bis e 162 del D. lgs. n. 152 del 2006.

²¹ D.lgs. n.195 del 2005.

²² Art. 27 del d.l. n. 77 del 2021 che ha introdotto, all'art. 3-septies del D.lgs. 152/2006, l'istituto dell'interpello preventivo in materia ambientale.

²³ M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004, 237 e ss.

²⁴ Cfr: Art 14 del D. lgs. n. 152 del 2006.

²⁵ Cfr: Art 24 del D. lgs. n. 152 del 2006 e vedi T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 12.08.19, n.4322.

²⁶ A. LOCCI, *Introduzione alla valutazione ambientale strategica, La VAS nell'ordinamento comunitario e nazionale*, vol. I, Roma-Milano, 2011, in *dejurepublico.it*, novembre 2019.

²⁷ Cfr. Corte Giustizia U.E., Grande Sezione, 15 gennaio 2013, C-416/10.

²⁸ A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali*, op.cit. secondo cui, l'amministrazione condivisa – declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione – favorisce l'iniziativa del cittadino, singolo o associato, nel perseguire gli interessi di cui alla comunità di riferimento tramite un modello sociale in cui i cittadini concorrono per promuovere lo sviluppo delle capacità individuali. In G. ARENA, *Amministrazione e società, il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 2017, 44 e ss.

²⁹ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 23.

visibilità di quanto nello stesso avviene, ma anche nel dovere in capo all'amministrazione di promuovere modelli partecipativi attivi.

In conclusione si apre una nuova visione degli obblighi di partecipazione da assolversi in concreto, «a livelli e con strumenti diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti ed alla natura ed all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte», ovvero in rapporto alla specificità del caso concreto e delle misure adottate e non già in astratto³⁰.

Ulteriore tassello in tale percorso evolutivo assume l'importanza della collaborazione/condizione degli interventi pluri-attoriali ovvero guidati da "politiche a deliberazione incorporata" nei quali, cioè, non la sola istruttoria, ma la stessa decisione sia frutto di collaborazione; esemplificativi gli interventi attuati nell'elaborazione dei programmi di rigenerazione urbana di nuova istanza³¹ che rafforzano il coinvolgimento del privato nelle scelte del territorio ed in particolare in quelle attinenti al verde urbano come parte integrante di una pianificazione urbanistica generale³².

Ma ciò tra quali parti?

Avendo da parte una "autorità pubblica" comprensiva di «ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente»³³, e dall'altra cittadini interessati, consapevoli, competenti ed organizzati dotati di volontà di impegno per il bene comune³⁴.

Spesso i resoconti delle esperienze di partecipazione se da un lato vedono indistintamente coinvolti tutti i cittadini che si trovano a condividere una data situazione o che hanno un qualche interesse sul tema in discussione, dall'altro di poi, registrano una partecipazione

³⁰ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, 24.3.2020, n. 3612.

³¹ Cfr. A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente legge sulla tutela e uso del territorio dell'Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019, 5, 22-24, per cui la determinazione degli atti di pianificazione non deve essere rimessa alle risultanze scaturite da una *governance* urbana negoziata bilateralmente, nonché retta sulla contrapposizione tra interessi economici individuali/interesse pubblico, bensì deve derivare da un modello di *governance* territoriale "condivisa, collaborativa e policentrica", fondata sul rispetto dei valori della collaborazione della società civile, della sussidiarietà e della coesione territoriale e sociale. Significativa su tale ultimo punto la concretizzazione, in esito all'introduzione della legge n. 1150 del 1942 e l'avvento della Costituzione, della partecipazione collaborativa del cittadino nel campo dell'urbanistica (quest'ultima intenta nella costruzione di un proprio percorso intorno all'edilizia e non più solo all'espropriazione). Cfr.: A. CROSETTI, Voce *Territorio* (pianificazione di) in *Novissimo digesto*, X Appendice, VII Torino, 1987, 750 e ss., N. ASSINI, *Urbanistica e tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1983, I, 1056, V. CERULLI IRELLI, Voce *Urbanistica*, in (a cura di) G. GUARINO, *Dizionario amministrativo*, Vol. II, Milano, 1983, 1675 e ss.

³² A. TARANTINO, *Rigenerazione urbana e tutela del verde pubblico: esperimenti giuridici di partecipazione* contributo dell'opera *Lifestyle nella rigenerazione urbana: contesti, strumenti ed azioni*, A. TARANTINO (a cura di), Bari, 2019, 55-97.

³³ Corte Giustizia Unione Europea, Sez. I, 15/04/2021, n. 470/19.

³⁴ L. BOBBIO E G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Meridiana, 2007, 58,45 e ss.,

effettiva al processo solo di una frazione di essi; Quindi l'obiettivo ambizioso è quello di coinvolgere ed includere tutti, cittadini attivi e/o competenti e/o riflessivi³⁵.

2.Sperimentazione giuridica di nuovi modelli partecipativi: la e-democracy.

La vera sfida cui oggi le amministrazioni pubbliche sono chiamate a rispondere verte sull'implementazione della cosiddetta democrazia partecipativa, auspicando un maggiore coinvolgimento dei cittadini nella *governance* "territoriale-ambientale", attraverso nuove forme di partecipazione derivanti anche dall'utilizzo di strumenti tecnologici innovativi³⁶. In sintesi, operando una ristrutturazione dei processi partecipativi in ottica di modernità.

Le nuove tecnologie costituiscono un valido strumento di supporto sia per fornire ai cittadini tutte le informazioni utili per una partecipazione consapevole (livello informativo), sia per attivare meccanismi di dialogo (livello della consultazione), sia per giungere a decisioni condivise (livello della partecipazione attiva)³⁷.

L'uso di tecnologie della informazione e della comunicazione nelle p.a., ovvero la diffusione massiva di tecnologia evoluta, in combinazione con l'acquisizione di nuove competenze da parte dell'apparato amministrativo permettono di migliorare il servizio pubblico, nel rafforzamento del processo democratico. Quindi all'*e-Government*³⁸ si giunge attraverso l'*e-Democracy* e l'*e-Administration*.

L'e-democracy di poi assume significati differenti a seconda del contesto in cui viene collocata, ovvero esemplificativamente a seconda che sia collocata nel paradigma della democrazia diretta³⁹, o in quello della democrazia partecipativa⁴⁰. Una amministrazione di tal fatta quindi favorisce una maggiore iterazione con il cittadino permettendogli di partecipare alle dinamiche procedurali amministrative. L'uso dell'I.C.T. – *information and communications technology* – a sostegno della partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale potrà essere un elemento qualificante delle politiche nazionali per l'*e-Government* ed in linea con gli sviluppi europei, in quanto costituisce un'occasione preziosa per accrescere la centralità del tema nell'agenda digitale pubblica, focalizzare e dare slancio all'iniziativa locale.

³⁵ A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006,134 e ss.

³⁶ R. NANNUCCI, M. BIASIOTTI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-democracy*, in *Informatica e diritto*, 2004, Vol.XIII, 1-2, 98.

³⁷ <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/customer-satisfaction/ascolto-e-partecipazione-dellutenza/e-democracy/>.

³⁸ Per l'*electronic governance* si intende l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'attività del governo.

³⁹ Con l'*e-voting*.

⁴⁰ E. DE BLASIO, *E-democracy*, Milano, 2019,40 e ss.Perché uno dei pre-requisiti della democrazia elettronica sta proprio nell'incremento della partecipazione dei cittadini nella dinamica di policy making.

L'*e-Participation* pone infatti l'attenzione sull'implementazione di strumenti digitali capaci di sviluppare un nuovo tipo di relazione tra cittadino e pubblico decisore contribuendo ad innovare tale rapporto⁴¹. Di fatti l'attualità del dibattito sull'*e-democracy* è emersa in virtù del riscontrato deficit partecipativo che il processo decisionale democratico aveva evidenziato al proprio interno⁴².

La partecipazione collaborativa multiforme del cittadino interessato viene oggi garantita anche attraverso modelli e strumenti di *e-democracy* ovvero di democrazia elettronica, sia nella forma (nel tradotto) dell'accesso all'informazione ambientale che alla presentazione di pareri ed osservazioni alla formazione di piani e progetti impattanti sull'ambiente⁴³.

Tali strumenti segnano l'adattamento del modo di operare delle istituzioni democratiche nel nuovo contesto sociale⁴⁴.

Alla base di ciò le previsioni di cui all'art.3 comma 1 e 9 del C.A.D.⁴⁵ sulla partecipazione democratica elettronica.

La democrazia digitale nelle città del futuro sarà esercitabile attraverso il mondo delle piattaforme, ambienti digitali all'interno dei quali sono confluiti o confluiranno sistemi, strumenti ed applicativi in grado di consentire l'esercizio dei diritti di partecipazione popolare⁴⁶. Allo stato attuale forme di sperimentazione giuridica hanno visto l'insorgere dell'uso delle piattaforme di democrazia digitale istituzionali e civiche.

Detto ciò, il processo di realizzazione di tali strumenti partecipativi digitali non può prescindere dal riconoscimento e disciplina dei diritti di partecipazione democratica digitale, come anche dalla individuazione di una regolamentazione precisa sull'uso delle piattaforme digitali e sul valore giuridico attribuibile agli esiti e risultanze emergenti dall'uso delle stesse. Di qui la pregiudiziale necessità della individuazione di una sovra-ordinazione gerarchica di talune piattaforme istituzionali rispetto alle altre (quali le piattaforme civiche) – in virtù del riconoscimento alle stesse del ruolo di principale ambiente digitale all'interno del quale la

⁴¹ G. CARULLO, *Open data e partecipazione democratica*, in *Istituzioni del federalismo* 2019, 3, 688 e ss.

⁴² Perché l'efficienza del processo decisionale è connessa con l'incremento della partecipazione.

⁴³ Tra alcuni gli strumenti praticabili nell'*e-democracy* si richiamano i forum, l'*e-consultation*, l'*e-petition*.

⁴⁴ S. SOLAZZO, *E-democracy tra partecipazione e trasparenza*, in G. PREITE (a cura di), *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, 2012, 210, e F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012, 27.

⁴⁵ D.lgs. n. 82 del 2005 per cui all'art. 9 è previsto che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, (p.a.), favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare; tale articolo viene considerato norma di apertura che, promuovendo nuove forme partecipative, consente di superare tale unilateralità delle interazioni pubblico-privati nell'accesso ai dati. G. CARULLO, op.cit. 696.

⁴⁶ A. STURNI, *Le piattaforme di democrazia digitale nelle città del futuro*, in *Astrid-on line.it* rassegna, 2021, 9, 3 e ss.

comunità cittadina avrà la possibilità di esercitare i diritti di partecipazione, gestite nell'interesse delle città⁴⁷.

Commendevole è l'interesse mostrato dalle amministrazioni locali a tali nuovi moduli partecipativi in tema di *governance* del territorio e dell'ambiente. E tra esse, la recente iniziativa che ha visto la Regione Puglia firmare con Anci Puglia un protocollo di intesa per favorire l'uso della piattaforma #pugliapartecipa da parte delle Amministrazioni comunali pugliesi. L'obiettivo di questa azione è promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione e degli Enti locali in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi, potenziandone l'efficacia e rafforzandone la trasparenza, attraverso gli strumenti previsti dalla Legge n. 28 del 13 luglio 2017, la cosiddetta legge sulla Partecipazione. Il modello è quello della strategia del coinvolgimento partecipativo.

E ciò considerando il dato per cui la trasparenza possa esser concepita ormai anche come espressione del servizio pubblico indirizzato al soddisfacimento dei bisogni della collettività. Il coinvolgimento nelle attività pubbliche offre ai cittadini l'opportunità di acquisire familiarità con le iniziative dell'amministrazione, di esprimere opinioni e pareri che vengono presi in considerazione nell'elaborazione delle decisioni. Tali elementi non solo favoriscono l'accettazione delle scelte pubbliche ma fanno diventare l'amministrazione più aperta ed affidabile agli occhi del cittadino, detentore della sovranità in un regime democratico. Infondendo un senso di fiducia nei confronti dei poteri pubblici e migliorando la qualità delle politiche pubbliche, il rafforzamento delle relazioni amministrazione/cittadini accresce la legittimità del governo⁴⁸.

La piattaforma Puglia partecipa, infatti, nasce per ospitare tutti i processi partecipativi della Regione, ma anche per costruire una diffusa comunità partecipativa, necessaria a rafforzare il collante sociale democratico costituito da esperienze, conoscenze e compiti condivisi. La piattaforma non ha l'intento di sostituire le pratiche di partecipazione tradizionali, ma di offrire la possibilità di integrare le stesse con strumenti digitali utili ad ampliare il coinvolgimento di cittadini e *stakeholders* nelle decisioni pubbliche, potenziandone l'efficacia.

E se ciò a livello regionale, altrettanto si rinviene a livello comunale con l'avvio della piattaforma Bari Partecipa come strumento, in previsione di coinvolgimento, in questo caso, direttamente dei cittadini e non solo delle amministrazioni. La piattaforma Bari Partecipa (nome della piattaforma web relativa al progetto Casa del Cittadino) è uno dei progetti di innovazione tecnologica finanziati nell'ambito del PON Città Metropolitane 2014/20 (Asse I, Azione I.1.1. – Progetto BA I.1.1 c “CASA DEL CITTADINO” – CUP J91J17000120007), che ha come obiettivo quello di fornire ai cittadini baresi uno spazio web dove confrontarsi,

⁴⁷ A. STURNI, op.cit., 4.

⁴⁸ <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/customer-satisfaction/ascolto-e-partecipazione-dellutenza/e-democracy/>.

informarsi e partecipare alla gestione della propria città. Trattasi quindi di uno strumento di pianificazione partecipata attraverso cui dare la possibilità ai cittadini, singoli o associati, di pronunciarsi sulle ipotesi di assetto e trasformazione territoriale previste dai piani della propria città.

Altrettanto infine dicasi per l'esperienza della piattaforma "PartecipAzioni" di cui la Regione Emilia-Romagna si è dotata per seguire meglio, e con nuove opportunità di interazione, i processi partecipativi e le consultazioni avviate dall'Ente.

3. In conclusione.

Al termine di quanto sin qui detto si può concludere affermando che il tema è complesso ed ancora in fieri in assenza di una regolamentazione definitiva e chiara, dove l'agire è affidato alla pratica; Trattasi disfida ed occasione insieme.

Se da un lato vi è la necessità che i "partecipanti" siano lungimiranti, pronti a fare ipotesi sul futuro basandosi sulla costruzione di scenari volti ad indirizzare il cambiamento, dall'altro, è opportuno che le amministrazioni tengano conto delle priorità emergenti dalle assemblee dei cittadini, per giungere ad una co-gestione delle problematiche di tutela dell'ambiente e del territorio.

Ma per garantire la transizione della democrazia moderna in democrazia digitale sarà necessario predisporre un piano di riforme per regolamentare il rapporto tra *cives* e l'uso dello strumento digitale a servizio della p.a. nonché la regolamentazione normativa di dettaglio del processo decisionale da assumersi con il coinvolgimento degli esiti maturati con l'uso di tali strumenti anche mediante la co-progettazione di norme e strumenti tecnologici.