



1 MAGGIO 2024

# Cittadino e spazi urbani: prospettive per politiche pubbliche partecipative

di Giampiero Cassola

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi della Tuscia



# Cittadino e spazi urbani: prospettive per politiche pubbliche partecipative\*

di Giampiero Cassola

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi della Tuscia

**Abstract [It]:** Il contributo esamina le forme di partecipazione del cittadino negli spazi urbani per verificarne la capacità di contribuire alla formazione delle politiche pubbliche. A tal fine, lo studio indaga la digitalizzazione dei tradizionali processi partecipativi, le interazioni tra cittadino e pubblica amministrazione negli ambiti della smart city e le forme di amministrazione condivisa che caratterizzano la micro-rigenerazione urbana.

**Title:** Citizen and Urban Areas: Perspectives for Participatory Public Policies

**Abstract [En]:** This study examines citizen participation in urban areas and its impact on public policies creation. The research investigates the digitization of typical participatory processes, interactions between citizen and public administration within smart cities, and shared governance tools in micro-urban regeneration.

**Parole chiave:** cittadino, spazi urbani, partecipazione, politiche pubbliche, smart city

**Keywords:** Citizen, Urban Areas, Participation, Public Policies, Smart City

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La democrazia partecipativa come risposta alla crisi della rappresentanza politica. 3. Gli istituti tradizionali di partecipazione a livello locale. 4. La partecipazione nell'era digitale: dai sondaggi online alle piattaforme informatiche. 5. Il cittadino nella smart city: partecipazione o strumento per la raccolta dati? 6. Micro-rigenerazione urbana e cittadino coamministratore. 7. Considerazioni di sintesi.

## 1. Premessa

La società contemporanea si trova davanti a sfide complesse e a rapide trasformazioni, legate alla crescente interconnessione globale e all'accelerazione tecnologica. Per superare tali sfide appare prioritario affrontare la «crisi del modello di democrazia rappresentativa»<sup>1</sup>, principalmente riconducibile alla «crisi della rappresentanza politica»<sup>2</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> F. GALLO, *La crisi della democrazia rappresentativa*, in *InnovazioneDiritto.it*, n. 1, 2021, p. 132. Sulla crisi della democrazia rappresentativa, si veda C.A. CIARALLI, *Populismo, movimenti anti-sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; A. CIANCIO, *Le sfide della rappresentanza politica nell'epoca di internet. Brevi note a mo' di introduzione*, in *federalismi.it*, n. 15, 2021, pp. 43 ss.; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, n. 1, 2017, pp. 1 ss.; A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè, Milano, 2015; F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2020, p. 106 ss.; A. LUCARELLI, *La crisi della rappresentanza: brevi osservazioni a margine della Giornata di Studi in onore di Fulco Lanchester*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022, p. 1 ss.; G. CERRINA FERONI, *Ripensare la democrazia rappresentativa. Aldilà del "mito" populista*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, p. 1 ss.

<sup>2</sup> *Ex multis*, si veda G. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *federalismi.it*, n. 12, 2019, p. 7.

Uno dei rimedi per far fronte alla crisi della rappresentanza sembra individuarsi nel modello di democrazia partecipativa, una sorta di entità intermedia tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, che con loro confina e si incrocia.

La democrazia partecipativa, infatti, intende rafforzare le finalità della democrazia rappresentativa per conservare l'idea di cittadinanza ed evitare la “trasformazione” del cittadino nella figura dell'utente/consumatore. Coerentemente, si diffondono e si moltiplicano i tentativi volti a favorire i momenti di partecipazione dei cittadini nei quotidiani processi decisionali.

L'ampliamento delle pratiche democratiche è particolarmente significativo nei luoghi che, per definizione, riscuotono maggiore interesse nei cittadini, che sono anche i luoghi in cui i bisogni si manifestano e gli effetti della partecipazione sono più percepibili: gli spazi urbani e, dunque, il Comune come ente politico di prossimità<sup>3</sup>. Dopo tutto, «*d'una città non godi le sette o settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda*»<sup>4</sup>.

Delineato l'ambito spaziale di riferimento, occorre sin d'ora specificare il soggetto che sarà esaminato nel presente studio; la democrazia partecipativa, infatti, volge lo sguardo a tutti i componenti della società civile, sia ai singoli che alle formazioni sociali.

Nelle recenti riforme normative è riscontrabile una tendenza ad ampliare spazi e momenti di partecipazione in favore dei c.d. “enti del Terzo settore”<sup>5</sup>. E l'individuo? O più precisamente, il cittadino? Il principio di sussidiarietà orizzontale prevede espressamente che gli enti pubblici territoriali favoriscano

---

<sup>3</sup> Si legga F. PIZZOLATO, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, in F. PIZZOLATO – A. SCALONE – F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione fra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 33: «*Le città sono dunque – più che mai – luogo fondamentale della convivenza e quindi, potremmo aspettarci, la sorgente dell'ordinamento. La città è in effetti il teatro di una tessitura e ritessitura incessante di sfere di relazioni che sono un deposito sempre vivo e una fonte rinnovabile di costruzione della convivenza*»; M. BERTOLISSI, *L'habitat della democrazia*, *ivi*, p. 22: «*Il luogo della democrazia è quello, in cui si raccoglie una piccola-grande moltitudine di uomini della strada: di uomini qualunque*».

<sup>4</sup> I. CALVINO, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino, 1972.

<sup>5</sup> Innanzitutto, è lo stesso Codice del Terzo settore a prevedere che le amministrazioni pubbliche – nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale – assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e di co-progettazione (art. 55, d.lgs. n. 117/2017) (sul punto, si veda Cort. cost., 20 maggio 2020, n. 131, in *cortecostituzionale.it*). In secondo luogo, la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali ad opera del d.lgs. n. 201/2022 incoraggia l'attivazione di rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore (art. 18). E da ultimo, il recente art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ricomprende tra i principi generali anche quelli di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, prevedendo che la pubblica amministrazione possa apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, «*modelli organizzativi di amministrazione condivisa [...] fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore*». In dottrina, si veda M. CARRER, *Terzo Settore e principio di sussidiarietà. Profili problematici nella sistematizzazione costituzionale*, in *Società e diritti*, n. 15, 2023, p. 30 ss.; G.A. FERRO, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, *ivi*, p. 7 ss.; A. PATANÉ, *Enti del Terzo Settore e principio di solidarietà. Le opportunità del PNRR per rigenerare una rete a sostegno della società*, *ivi*, p. 55 ss.; F. GIGLIONI, *Servizi pubblici locali: l'Amministrazione condivisa guadagna spazio*, in *labsus.org*, 24 ottobre 2023; F. GASPARI, *Terzo Settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, n. 15, 2023, p. 71 ss.; A. MIROTTI, *Il terzo settore e la sua trascendentale settorialità: per una amministrazione condivisa*, *ivi*, p. 1 ss.

l'autonoma iniziativa dei cittadini, «*singoli e associati*», riconoscendo, dunque, pari dignità al singolo e alle formazioni sociali nelle quali eventualmente si organizza (art. 118, c. 4, Cost.).

Rappresenta un'eccezione la recente ratifica<sup>6</sup> del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali<sup>7</sup>, che ha rinnovato l'attenzione alla partecipazione civica negli spazi urbani, riconoscendo il «*diritto dei cittadini di partecipare alla gestione degli affari pubblici*» come parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri e incentivando l'adozione di misure per consentire l'effettivo esercizio del diritto di partecipare anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>8</sup>.

Vista la rinnovata attenzione, merita concentrarsi sulle forme di partecipazione del cittadino negli spazi urbani, per verificarne la capacità di contribuire alla formazione delle politiche pubbliche e di innovare il ruolo politico del cittadino. La democrazia, infatti, «*come momento supremo di una comunità repubblicana, non è completamente attuata se, accanto alle varie formule di organizzazione, non si introducano, nel centro stesso dello Stato, formule che consentano la presenza attiva e diretta dei cittadini come singoli*»<sup>9</sup>.

Si tratta di un'indagine che si pone al crocevia tra due forze trasformative: da un lato, l'accelerata digitalizzazione degli ambiti di prossimità e, dall'altro, la crescente ricerca di esercizio della cittadinanza.

La digitalizzazione degli ambiti di prossimità rinvia al problematico concetto di smart city e richiede di verificare se al ruolo centrale del cittadino enunciato sul piano politico abbiano fatto seguito effettive forme di partecipazione.

Al di fuori del concetto di smart city, con riferimento alla crescente ricerca di esercizio della cittadinanza, è opportuno indagare il fenomeno della micro-rigenerazione urbana e il modello di amministrazione condivisa ivi assunto.

Questi due concetti si inseriscono nel preesistente quadro di partecipazione previsto dalla l. n. 241/1990 e dal Testo Unico degli Enti Locali, anch'esso rinnovato dalle più moderne forme digitali di partecipazione.

I risultati ottenuti sollecitano alcune considerazioni riguardo all'effettività di queste pratiche partecipative e al ruolo politico del cittadino nella costruzione della città pubblica. Tutto ciò porta ad una più ampia e complessa domanda: dove convergono la filosofia della smart city e il modello della micro-rigenerazione urbana?

---

<sup>6</sup> Legge 8 giugno 2023, n. 77.

<sup>7</sup> Il Protocollo è stato sottoscritto a Utrecht il 16 novembre 2009.

<sup>8</sup> Preambolo, Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, stipulato a Utrecht il 16 novembre 2009, ratificato con legge 8 giugno 2023, n. 77.

<sup>9</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, p. 22.

## 2. La democrazia partecipativa come risposta alla crisi della rappresentanza politica

La democrazia partecipativa si afferma tra gli anni Novanta e gli inizi del XXI secolo segnati dall'acuirsi della crisi del modello di democrazia rappresentativa e dall'introduzione del principio di sussidiarietà in Costituzione<sup>10</sup>. La crisi della rappresentanza<sup>11</sup> è principalmente riconducibile al «declino»<sup>12</sup> del sistema dei partiti politici avviato negli anni Ottanta/Novanta a causa di un'ondata di sfiducia provocata da noti ed estesi fenomeni corruttivi<sup>13</sup>. Oggi i partiti si sono trasformati in «centri di potere autoreferenziali»<sup>14</sup> specchi dei loro leader e non più in grado di rappresentare e sintetizzare gli interessi espressi da una società complessa ed eterogenea. La «crisi dei partiti»<sup>15</sup> si riflette sulla debolezza delle assemblee rappresentative, sul momento elettorale che sconta un deficit di partecipazione sempre più consistente e sulla adozione di forme di governo che valorizzano – proprio come i partiti – il singolo piuttosto che l'organo assembleare. Tutto ciò è particolarmente evidente nell'assetto dell'ordinamento comunale, ove il Sindaco, forte della legittimazione che discende dall'elezione diretta, è, in sostanza, capace di dirigere la complessiva azione politica e amministrativa dell'ente con conseguente perdita di ruolo dei consiglieri<sup>16</sup>.

È in questo contesto che si afferma il modello di democrazia partecipativa<sup>17</sup>, che «configura infatti una interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira

---

<sup>10</sup> Art. 4, Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

<sup>11</sup> Sul concetto di rappresentanza politica, si veda A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1997; M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra Otto e Novecento*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, Maggioli, 1999; G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, FrancoAngeli, 2003; F. BIONDI – N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>12</sup> A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale" (nota minima su un'annosa e irrisolta questione)*, in *federalismi.it*, n. 23, 2018, p. 3.

<sup>13</sup> Sui partiti politici, si veda C. CHIMENTI, *I partiti politici*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, L'organizzazione costituzionale*, V ed., Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 51 ss.; F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, in A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 136 ss.; T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1979, pp. 15 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, pp. 97 ss.; L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2007; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.

<sup>14</sup> F. GALLO, *La crisi della democrazia rappresentativa*, in *InnovazioneDiritto.it*, n. 1, 2021, p. 134.

<sup>15</sup> G. VECCHIO, *Crisi dei partiti e crisi del pluralismo*, in *www.nomosleattualitaneldiritto.it*, n. 3, 2017, pp. 1 ss.

<sup>16</sup> E. CARLONI – F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 170, in cui si parla di «visione "mitica" del Sindaco».

<sup>17</sup> Per uno studio del modello di democrazia partecipativa, si veda G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi: un'analisi comparata*, Wolters Kluwer, Milano, 2020; M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovation*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016.

a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti»<sup>18</sup>.

La democrazia partecipativa è «una forma di democrazia più esigente della democrazia rappresentativa, in cui la partecipazione si esaurisce sostanzialmente nell'esercizio una tantum del diritto-dovere di voto. Richiede ai cittadini che partecipano che essi mettano a disposizione dell'interesse generale quote significative del loro tempo, delle loro energie, competenze, relazioni, esperienze, ecc. E dunque, proprio perché a questi cittadini viene chiesto molto in nome della cura del bene comune, è necessario che il processo decisionale, che senza il loro apporto non potrebbe realizzarsi, sia garantito da procedure rigorose, precise e trasparenti»<sup>19</sup>.

In tale prospettiva, la “questione democratica” «non si risolve attraverso inimmaginabili forme di “democrazia diretta” [...] ma, piuttosto, ponendo l'accento sulla partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio delle funzioni»<sup>20</sup>, riconoscendo loro effettivi poteri di intervento.

Alla luce dell'esame condotto, si delinea una nozione di partecipazione<sup>21</sup> configurabile come il «contributo dei cittadini alla definizione delle politiche pubbliche»<sup>22</sup>. In altri termini, pare che si possa parlare di partecipazione *stricto sensu* solo nella misura in cui le posizioni e gli interessi dei singoli cittadini siano considerati e valutati nei processi decisionali<sup>23</sup>.

Ciò detto, occorre innanzitutto analizzare le tradizionali forme di partecipazione a livello locale per verificarne la capacità di contribuire alla definizione delle politiche pubbliche.

### 3. Gli istituti tradizionali di partecipazione a livello locale

Nell'ordinamento italiano l'istituto della partecipazione ha trovato una prima organica disciplina in due leggi fondamentali adottate – seppur con prospettive di partenza differenti – a pochi mesi di distanza: la legge 8 giugno 1990, n. 142, rubricata «*Ordinamento delle autonomie locali*», poi confluita nel T.U.E.L. del

<sup>18</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 7.

<sup>19</sup> G. ARENA, *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 88.

<sup>20</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., p. 22.

<sup>21</sup> Sul fondamento costituzionale del principio di partecipazione: M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977; V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in Aa.Vv., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, pp. 9 ss.; ID., *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato società*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 76 ss.; E. TUCCARI, *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Milano, 1977, pp. 57 ss.

<sup>22</sup> G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 231.

<sup>23</sup> Sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, si veda I.M. MARINO, *Prime considerazioni su diritto e democrazia*, in *Dir. e soc.*, 2010, pp. 239 ss.; S. LICCIARDELLO, *Amministrazione e cittadino*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2013, pp. 675 ss.; E. FOLLIERI, *Cittadino e pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2023, pp. 295 ss.

<sup>24</sup> F. PIZZOLATO, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, cit., p. 42.



2000, e la legge 7 agosto 1990, n. 241, rubricata «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso<sup>24</sup> ai documenti amministrativi»<sup>25</sup>.

La legge n. 241/1990 disciplina la partecipazione dei soggetti portatori di posizioni giuridicamente rilevanti nell'ambito dei procedimenti amministrativi<sup>26</sup>, consentendo, appunto, l'intervento nel procedimento «a qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento» (art. 9). L'intervento permette di «prendere visione degli atti del procedimento» e di «presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento» (art. 10). Detto obbligo presuppone la necessaria esternazione motivazionale che renda nella sostanza percepibile la ragione dell'eventuale mancato adeguamento dell'azione amministrativa alle deduzioni partecipative degli interessati<sup>27</sup>.

L'applicazione della disciplina della partecipazione procedimentale di cui alla legge n. 241/90 è tuttavia esclusa nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di «atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione» (art. 13). La portata di questa disposizione, giustificata da «esigenze di semplificazione procedimentale e, insieme, di non aggravamento del procedimento»<sup>28</sup>, è particolarmente significativa se si considera che si ripercuote principalmente nella formazione degli atti in materia di governo del territorio «tra i quali rientrano [anche] i cc.dd. Pianini»<sup>29</sup>, riducendo sensibilmente l'ambito di applicazione del diritto di partecipazione.

Vista la rilevanza restrittiva dell'art. 13, gli enti locali hanno previsto ulteriori forme di partecipazione civica nella formazione degli atti amministrativi generali, ricorrendo alla autonomia statutaria e regolamentare in materia<sup>30</sup>. Anche a livello statale e, soprattutto, regionale sono state adottate leggi di

---

<sup>24</sup> Sul diritto di accesso, si veda M. SAVINO, *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Dir. Amm.* n. 3, 2019, pp. 453 ss.; B.G. MATTARELLA – M. SAVINO (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; M.G. LOSANO, *Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2017, pp. 660 ss.; F. MERLONI, *Trasparenza delle amministrazioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, pp. 20 ss.; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 46 ss.

<sup>25</sup> L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 237.

<sup>26</sup> Sulla partecipazione procedimentale, si veda R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2017, pp. 209 ss.; B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, *ivi*, pp. 373 ss.; M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento. La legittimazione procedimentale dei portatori di interessi diffusi*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 345 ss.; M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Giuffrè, Milano, 2017, pp. 597 ss.

<sup>27</sup> TAR Campania, Napoli, Sez. V, 3 febbraio 2020, n. 494, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>28</sup> TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 12 settembre 2013, n. 1880, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>29</sup> TAR Veneto, Venezia, Sez. III, 16 novembre 2018, n. 1057, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>30</sup> Si veda l'art. 12 dello Statuto del Comune di Bologna che ha previsto l'istituto dell'istruttoria pubblica «cui possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale» «nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale» (commi 3 e 5).

settore che disciplinano specifiche forme di partecipazione della collettività o dei singoli interessati nei procedimenti di formazione dei piani urbanistici. In particolare, i legislatori regionali hanno integrato e innovato l'embrionale forma di partecipazione prevista dalla legge n. 1150/1942, mutando il tradizionale rapporto tra amministratore locale e cittadinanza e rafforzando il ruolo di quest'ultima nei processi di formazione dei piani territoriali<sup>31</sup>.

Dalla disciplina generale e dalle singole normative di settore emerge in modo chiaro la «dimensione collaborativa»<sup>32</sup> della partecipazione, funzionale a garantire il corretto esercizio del potere attraverso l'ingresso nel procedimento amministrativo degli interessi rilevanti, operazione indispensabile «sia nell'interesse dell'amministrazione che può così colmare le asimmetrie informative che spesso sussistono nei rapporti con i soggetti privati, sia nell'interesse di questi ultimi che hanno la possibilità di rappresentare il proprio punto di vista»<sup>33</sup>.

In quest'ottica, la partecipazione si configura come elemento cardine del c.d. “giusto procedimento amministrativo”, «quale luogo della evidenziazione e della ponderazione degli interessi attraverso gli strumenti della partecipazione e del contraddittorio»<sup>34</sup>.

Così inteso, il “giusto procedimento amministrativo” ridefinisce il contenuto dello stesso principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.<sup>35</sup>, ampliandone i confini in chiave oggettivo-funzionale, e incide sul delicatissimo quadro dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, tra autorità e libertà, condizionando le modalità di esercizio del potere discrezionale.

---

<sup>31</sup> Sulla partecipazione dei cittadini in materia di governo del territorio si veda P. GRAUSO, *Gli orientamenti giurisprudenziali sulla partecipazione dei privati al governo del territorio*, in *Giust.Amm.it*, 2016, pp. 5 ss.; A. MARGHERI, *La pianificazione strategica negli enti locali*, in *Informator*, n. 2/2001, pp. 9 ss.; L. SALVIA, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma “Delrio” (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio AIC*, 2016; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, pp. 267 ss.

<sup>32</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2022, IV ed., p. 229. Si veda anche P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento (artt. 7 e 8 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, IV ed., 2023, p. 399. Dimensione collaborativa del tutto coerente con la ricostruzione dottrinale che vede il procedimento come «il modo di svolgersi dell'attività (potestà) discrezionale»: M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. II, III ed., p. 155.

<sup>33</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 229-230.

<sup>34</sup> W. GASPARRI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 341.

<sup>35</sup> Il rapporto tra il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. e il “giusto procedimento” ha impegnato la giurisprudenza costituzionale, che si è in un primo momento espressa negativamente, escludendo «un parallelo tra ‘imparzialità’ della pubblica Amministrazione e ‘contraddittorio’ tra questa e gl'interessati», «non potendosi ravvisare costituzionalizzato» (Corte cost., 25 ottobre 1985, n. 234, in *dejure.it*). In tempi più recenti, sembra che la Consulta abbia mutato il suo approccio, da una parte, riconoscendo che il “giusto procedimento” amministrativo «risponde anche ad una esigenza di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione» (Corte cost., 16 maggio 1994, n. 197, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1715 ss.) e, dall'altra, elevandolo a principio di livello costituzionale (si veda Cort. cost., 3 giugno 1998, n. 211, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1633 ss.). Per una lettura in chiave soggettiva dell'imparzialità, si veda I. PIAZZA, *L'imparzialità amministrativa come diritto. Epifanie dell'interesse legittimo*, Rimini, 2021; Sui diversi collegamenti costituzionali del principio di imparzialità, si veda A. CARDONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezione dell'idea di giustizia*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2009, p. 231 ss.; L.R. PERFETTI, *Pretese procedurali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2012, p. 850 ss.



Da ciò consegue che la pubblica amministrazione debba porre in essere un comportamento ed un modo di operare in virtù dei quali *«essa deve giungere alle sue conclusioni e determinazioni, pur sempre ispirate alla esigenza di soddisfacimento dell'interesse pubblico, dopo essersi posta nella condizione di essere imparziale, prendendo tutte le misure all'uopo necessarie ed utili»*<sup>36</sup>. Tra queste misure, la prima e più importante concerne l'apprezzamento di tutti gli interessi di volta in volta coinvolti, pubblici e privati, realizzabile attraverso l'intervento e la partecipazione degli interessati nel procedimento di formazione della decisione<sup>37</sup>. In altri termini, la stessa decisione è imparziale e “giusta” solo nella misura in cui è preceduta dalla acquisizione di tutti gli elementi di fatto e di diritto coinvolti.

Venendo alla legge n. 142/1990, nel regolare l'ordinamento delle autonomie locali, essa prevedeva forme di partecipazione popolare volte a caratterizzare il modo di operare degli enti locali in quanto soggetti esponenziali e rappresentativi di una determinata comunità<sup>38</sup>.

La disciplina della partecipazione popolare prevista originariamente dalla legge n. 142/1990 è ora confluita nell'art. 8 del T.U.E.L. (d.lgs. n. 267/2000), secondo cui *«nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame»*.

In merito alle forme di consultazione del cittadino, spetta alle autorità locali determinare le singole tipologie, le modalità (anche informali) e gli effetti sul processo decisionale. Gli strumenti di consultazione permettono, specie nella prospettiva dell'amministratore locale, di addivenire ad una miglior definizione e individuazione dell'interesse pubblico in concreto, nonché di rilegittimare l'azione amministrativa e recuperare la fiducia dei cittadini. Coerentemente, si è da tempo affermata, dapprima con sperimentazioni al di fuori di ogni disposizione legislativa, e poi sulla base di espresse previsioni, una tendenza da parte delle amministrazioni locali di coinvolgere la popolazione su scelte, questioni e progetti di rilevante

<sup>36</sup> G. ROEHRSEM, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 1987, p. 82.

<sup>37</sup> Si veda A. MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2019, p. 388: *«Anche per questo, ritengo tuttora feconde le teorie dell'imparzialità come ponderazione di tutti gli interesse soggettivi rilevanti, proprio nel mezzo del contraddittorio, al cospetto dell'interesse pubblico individuato dalla legge; nonché l'idea della pubblica amministrazione come “parte imparziale” di fronte alla civis»*.

<sup>38</sup> Si veda l'art. 6 originario: *«1. I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto. 2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto. 3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. 4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto»*. Per un esame degli istituti di partecipazione previsti negli statuti comunali si veda F. MANGANARO – A. PIRAINO, *La partecipazione popolare negli statuti dei comuni capoluoghi di Regione*, in *Il Politico*, n. 3, 1993, pp. 415 ss.

interesse collettivo: dalla pedonalizzazione di centri storici alla realizzazione di determinate infrastrutture<sup>39</sup>.

Una questione particolare concerne l'istituto dei referendum, che «*possono*» essere previsti anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini (art. 8, c. 3, T.U.E.L.)<sup>40</sup>. In origine, la legge n. 142/1990 prevedeva solamente quello «*consultivo*»<sup>41</sup>, oggi, invece, il menzionato articolo 8 non specifica il tipo di referendum, ritenendo dunque ammissibili, «*con le opportune cautele e garanzie, anche forme diverse di referendum (abrogativo, propositivo, di indirizzo)*»<sup>42</sup>.

Nonostante l'appartenenza alla comune area “consultiva”, il referendum consultivo e le altre forme di consultazione rimangono due istituti distinti. Innanzitutto, mentre le seconde seguono un procedimento poco formalizzato, il referendum si svolge in base a procedure formali ben definite<sup>43</sup>, elevandolo ad unico strumento capace di assicurare il «*principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano*»<sup>44</sup>. In secondo luogo, quest'ultimo si rivolge a tutti gli elettori, a differenza delle consultazioni che sono solitamente volte ad acquisire il parere di frazioni di popolazione o categorie di cittadini<sup>45</sup>. E terzo, secondo parte della dottrina<sup>46</sup>, la titolarità dell'iniziativa, in caso di consultazioni, spetterebbe sempre agli organi rappresentativi dell'ente territoriale, al contrario dei referendum consultivi che possono essere promossi «*anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini*» (art. 8, T.U.E.L.).

In merito agli effetti della consultazione sui procedimenti di formazione delle decisioni finali, sia il referendum che le altre forme di consultazione sono generalmente privi di effetto vincolante, mantenendo la decisione in capo all'organo competente. Spetta allo statuto attribuire un diverso valore agli esiti referendari, prevedendo, ad esempio, che il Consiglio possa discostarsene solo con una precisa motivazione o con una maggioranza qualificata<sup>47</sup>.

---

<sup>39</sup> L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 242.

<sup>40</sup> Nonostante il carattere facoltativo della previsione normativa, l'istituto referendario è stato introdotto nella generalità degli ordinamenti comunali e provinciali; si veda G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 306.

<sup>41</sup> In materia di referendum consultivo così come introdotto dalla legge n. 142/1990, si veda: B. CARAVITA, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in P. BARBERA (a cura di), *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini*, Editori Riuniti, Roma, 1989, pp. 95 ss.; A. DI GIOVANE, *I referendum locali*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Laterza, Roma, 1992, pp. 161 ss.; E. CASETTA, *Brevi osservazioni sugli istituti di partecipazione previsti dalla legge sulle autonomie locali*, in *Dir. e soc.*, 1992, pp. 481 ss.; F. NAVARO, *Variazioni territoriali, referendum consultivo e referendum comunali e provinciali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2005, pp. 1221 ss.

<sup>42</sup> F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, p. 81.

<sup>43</sup> Si veda P.M. VIPIANA, in *Dir. soc.*, 1990, pp. 233-234.; A. BENAZZO, *Il referendum consultivo comunale dopo la legge 8 giugno 1990 n. 142*, *ivi*, 1991, p. 647.

<sup>44</sup> Corte cost., 27 luglio 1989, n. 453, in *Foro it.* 1990, I, pp.1468 ss.

<sup>45</sup> S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *federalismi.it*, n. 11, 2016, pp. 8 ss.

<sup>46</sup> P. BARBERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992, pp. 142 ss.

<sup>47</sup> Quanto al valore della consultazione, A. AMBROSINI, *I referendum locali tra statuti, riserve di legge e normativa primaria*, in *La città e la partecipazione fra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 77: «*generalmente gli statuti comunali poco o nulla dispongono in merito. Sembrano preferibili le soluzioni per cui il normale esercizio della funzione amministrativa da parte degli organi dell'ente*

Venendo alle forme di iniziativa del cittadino – *«istanze, petizioni e proposte»* – si tratta di atti di natura partecipativa che consentono ai cittadini di interloquire con le istituzioni al fine di rappresentare, nell’auspicio di risolvere, problematiche particolarmente sentite dalla collettività. Sembra di poter dire che *«le istanze possono avere vario contenuto e servono per prospettare all’amministrazione una o più questioni; le petizioni richiamano l’attenzione delle istituzioni su uno specifico problema sociale, rispetto al quale è sentita la necessità di un intervento mirato, mentre con le proposte la cittadinanza richiede una deliberazione su un atto già articolato nelle forme e nei contenuti»*<sup>48</sup>.

Quanto agli effetti sui processi decisionali, quando tali atti vengono regolamentati dallo statuto comunale *«con la previsione di un particolare procedimento per la loro istruzione e la loro trattazione, essi devono necessariamente essere istruiti e trattati dall’organo cui sono diretti secondo l’iter previsto, non potendo essere considerati tamquam non essent»*<sup>49</sup>. Tuttavia, come recentemente ribadito dal Consiglio di Stato, *«l’oggetto delle petizioni e proposte nonché l’ambito dell’obbligo di provvedere sulle stesse vanno coordinati con i principi generali del procedimento amministrativo cristallizzati nella legge n. 241 del 1990 e, perciò solo, non derogabili da fonte subordinata»*<sup>50</sup>. Di conseguenza, a titolo meramente esemplificativo, *«a fronte di una richiesta di riesame in autotutela formulata mediante una proposta o petizione avanzata nelle forme regolamentate dallo statuto comunale, non sussiste alcun obbligo di provvedere in capo al Comune, né può formarsi alcun silenzio inadempimento»*<sup>51</sup>. Come noto, infatti, la revoca si configura, in ragione della sua ampia discrezionalità, alla stregua di un tipico strumento di autotutela decisoria preordinato alla rimozione, con efficacia *ex nunc*, di un provvedimento all’esito di una nuova valutazione dell’interesse pubblico alla sua conservazione. Dunque, la richiesta avanzata dai privati nei confronti dell’amministrazione al fine di ottenerne un intervento in autotutela – anche se assunta nei modi e nelle forme della proposta o petizione – si atteggia a mera denuncia, con funzione sollecitatoria<sup>52</sup>.

Alla luce dell’esame condotto, sembra che la disciplina delle tradizionali forme di partecipazione consenta *«di mettere in moto un processo di rinnovata democrazia, che, superando i vecchi vincoli statualistici, diventi effettivamente comunitaria e quindi realmente partecipata, responsabile, autonoma»*<sup>53</sup>. Si sviluppa, pertanto, un’idea di partecipazione intesa come la collaborazione, nei modi e nelle forme previsti, tra cittadinanza e pubblici poteri nella definizione dell’indirizzo politico e nell’esercizio della funzione amministrativa.

---

*né viene paralizzato dalla iniziativa referendaria, né è impedito o condizionato dalla sola circostanza che su una certa vicenda sia intervenuta una deliberazione popolare».*

<sup>48</sup> A. SIMONATI, *La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale*, in E. CARLONI – F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 357.

<sup>49</sup> Cons. St., Sez. V, 22 marzo 2023, n. 2911, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ex multis*, si veda Cons. Stato, sez. VI, 25 maggio 2020, n. 3277; Cons. Stato, sez. IV, 11 ottobre 2019, n. 6923; Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2018, n. 2380; Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2017, n. 2751; Cons. Stato, sez. VI, 15 maggio 2012, n. 2774; Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2008, n. 4362.

<sup>53</sup> F. MANGANARO – A. PIRAINO, *La partecipazione popolare negli statuti dei comuni capoluoghi di Regione*, cit., p. 452.

I limiti, tuttavia, sorgono per lo più sul piano pratico, a causa dei ridotti effetti delle forme di partecipazione nei processi di formazione delle decisioni, circoscritti, nei fatti, alla «dimensione dell'ascolto»<sup>54</sup>. La partecipazione «promette più di quanto riesca a mantenere e, nonostante gli spunti d'interesse, spesso si limita ad aspetti marginali delle decisioni pubbliche»<sup>55</sup>, riducendo la diffusione delle stesse pratiche partecipative, specie per quanto riguarda quelle di carattere consultivo<sup>56</sup>. Ciò attiene, in particolar modo, al referendum, «rivelando un declino dell'istituto – dovuto ad un uso spesso distorto e plebiscitario, [...] alla mancanza di effetti giuridici immediatamente percepibili dai cittadini – che l'ha reso inadeguato rispetto alle odierne esigenze di partecipazione popolare»<sup>57</sup>.

Resta da comprendere se e come la digitalizzazione dell'attività amministrativa abbia inciso sugli esaminati processi partecipativi.

#### 4. La partecipazione nell'era digitale: dai sondaggi online alle piattaforme informatiche

La digitalizzazione dei processi partecipativi<sup>58</sup> coinvolge innanzitutto le richiamate forme di consultazione, da un lato, favorendo la realizzazione di nuovi modelli e, dall'altro, tentando di rivitalizzare le tradizionali forme referendarie.

Quanto alla realizzazione di nuovi modelli, è il caso, tra gli altri, dei sondaggi online e delle votazioni in tempo reale in grado di consentire ai cittadini di esercitare direttamente i propri diritti, specie riguardo al governo del territorio e alla mobilità<sup>59</sup>.

Da una parte, non vi è dubbio che i sondaggi online permettano di ampliare i momenti di partecipazione dei cittadini e di realizzare una governance diffusa e distribuita a tutti i soggetti che insistono su un determinato territorio. Le tecnologie si dimostrano – qualora ne avessero ancora bisogno – di essere facilitatori del coinvolgimento diretto dei cittadini nelle politiche urbane.

---

<sup>54</sup> T. FAVARO, *Verso la Smart City: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2020, p. 111; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011, p. 105.

<sup>55</sup> M. CARRER, *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, in B. PEZZINI – S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 186.

<sup>56</sup> Si veda L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004; ID. (a cura di), *Amministrare con i cittadini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

<sup>57</sup> S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, cit., p. 23.

<sup>58</sup> Sul rapporto tra tecnologie e partecipazione, si veda E. LONGO, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1309 ss.;

<sup>59</sup> V. PEPE, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 159. Interessante, a tal proposito, il caso del sondaggio online sulla mobilità avviato dal Comune di Parma in data 27 settembre 2023, con lo scopo di «conoscere i bisogni di chi vive, studia e lavora in città». Il sondaggio consiste nella compilazione di un breve questionario da parte di cittadini e portatori di interessi da utilizzare poi in sede di aggiornamento del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile 2025-2035 (PUMS). Si veda in *comune.parma.it*.

Dall'altra parte, quanto alla capacità di incidere nei processi decisionali, queste forme di consultazione, non generando alcun obbligo in capo all'amministrazione procedente, continuano ad esaurire i loro effetti nella dimensione dell'ascolto. A ben vedere, i sondaggi online, più che strumenti di effettiva partecipazione, sembrano mere modalità per la pubblica amministrazione di acquisire una serie di informazioni a fini istruttori, i cui esiti sono fortemente condizionati dalla stessa formulazione del quesito. Per scongiurare che si trasformino in forme di legittimazione a favore degli attori politici, pare necessario che siano resi pubblici gli esiti dei sondaggi che, una volta analizzati, debbano essere adeguatamente considerati in sede istruttoria sino ad emergere nella motivazione della decisione assunta<sup>60</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la rivitalizzazione degli istituti tradizionali, il referendum consultivo sembra la forma di partecipazione meno capace di rinnovarsi beneficiando delle tecnologie digitali, confermando il suo inesorabile declino. Nella pratica, infatti, i già poco diffusi esempi referendari "rifiutano" l'ausilio del digitale, con il risultato di ottenere esiti il più delle volte plebiscitari, mascherati, in realtà, da una minima partecipazione civica, a tutto vantaggio dell'amministrazione indicente che può usufruire del risultato come forma di legittimazione politica<sup>61</sup>.

Tutto ciò sollecita una riflessione sull'opportunità di continuare a ricorrere ai tradizionali istituti referendari, in luogo, invece, delle più efficaci forme di consultazione digitali. Anche perché sia i referendum consultivi che le altre pratiche partecipative digitali mirano al medesimo fine: acquisire osservazioni e pareri giuridicamente non vincolanti, seppur politicamente apprezzabili, con la differenza che le consultazioni digitali hanno una sicura maggior capacità di diffusione e, dunque, di favorire la partecipazione<sup>62</sup>. In altre parole, sembra essere giunti a un bivio: informatizzare i tradizionali istituti democratici oppure abbandonarli definitivamente e ricorrere a nuovi strumenti di consultazione smart ed efficienti, prevedendo per questi ultimi maggiori garanzie procedurali a favore dei cittadini partecipanti.

---

<sup>60</sup> S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, cit., p. 8.

<sup>61</sup> Il riferimento è al recente referendum consultivo che si è svolto a Parigi il 2 aprile 2023, in cui i cittadini iscritti nelle liste elettorali sono stati chiamati a rispondere al seguente quesito: «*POUR ou CONTRE les trottinettes en libre-service à Paris?*» Il referendum, apertamente incoraggiato dallo stesso Comune di Parigi, ha visto i cittadini recarsi alle urne per dismettere il servizio, reo di aver aumentato a dismisura il numero di incidenti (+189% nel 2019), nonché di aver causato un clima ansiogeno nella capitale francese. Visti gli esiti nettissimi (89,03% favorevoli), il Comune di Parigi ha così ordinato la rimozione entro il 31 settembre 2023 dei quindicimila monopattini in libero accesso di proprietà delle tre società autorizzate. Le perplessità sorgono, tuttavia, se si considera che solo il 7% dei parigini si è recato alle urne e aumentano alla luce delle dichiarazioni della Sindaca parigina, che ha parlato di «*belle réussite démocratique*». Viene spontaneo domandarsi come possa considerarsi un successo democratico una consultazione con il 93% di astenuti. Gli esiti del referendum sono consultabili in <https://cdn.paris.fr/paris/2023/04/03/proclamation2avril2023def-Py.SWZ.pdf>; le dichiarazioni della Sindaca parigina, in [paris.fr](https://paris.fr).

<sup>62</sup> M. PIETRANGELO, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*, in *federalismi.it*, n. 1, 2015, p. 17.

Quanto alle forme di iniziativa, significativo e problematico è il caso delle piattaforme partecipative informatiche, pubbliche e private, in grado di incentivare la collaborazione da parte dei cittadini secondo diversi livelli di intensità<sup>63</sup>.

Le piattaforme pubbliche sono appositamente sviluppate su iniziativa degli enti locali con l'intento di facilitare la comunicazione con i cittadini per realizzare forme diffuse di controllo e di cura del territorio. Si tratta di piattaforme online o tramite app accessibili anche da smartphone e tablet che consentono ai cittadini di segnalare criticità e bisogni da soddisfare ai competenti uffici comunali, monitorando in tempo reale lo stato della procedura<sup>64</sup>.

L'alta informalità che caratterizza queste applicazioni non richiede specifiche competenze tecnico-giuridiche, se non un minimo di abilità digitale. Queste piattaforme sembrano rappresentare una valida opportunità per gli amministratori locali – e indirettamente per i partiti politici – per recuperare la fiducia dei cittadini, ottemperando alle istanze presentate. Al contempo, occorre evidenziare come il mancato riscontro alle istanze avanzate rischierebbe di contribuire ulteriormente all'allontanamento del cittadino dalla classe politica e all'affievolimento delle stesse pratiche partecipative.

Anche perché l'informalità di questi modelli di partecipazione priva il cittadino delle garanzie e dei rimedi previsti dalla normativa vigente. Se da una parte sembra impossibile applicare a queste piattaforme la rigida sequenza procedimentale di cui alla L. n. 241/1990 – che disincentiverebbe sia il cittadino che l'amministrazione a sviluppare queste forme di dialogo – dall'altra, il successo di queste interazioni sembra dipendere unicamente dalla sensibilità politico-amministrativa locale. A quest'ultimo proposito, occorre chiedersi se una mera segnalazione possa scaturire un vincolo politico, più che giuridico, per il Comune o, viceversa, se l'inerzia comunale possa rispondere ad una diversa allocazione delle risorse e, dunque, ad una differente scelta politica in ordine alle priorità. In altri termini, che valore hanno questo tipo di segnalazioni nel quadro locale della selezione degli interessi e come ne condizionano la discrezionalità politica?

Un'ultima considerazione riguarda la componente tecnico-digitale di queste applicazioni: la “società dell'immediatezza” vede il cittadino usufruire di strumenti di comunicazione e partecipazione purché siano semplici e rapidi da utilizzare<sup>65</sup>. I singoli sono incentivati a ricorrere a queste app solo nella misura in cui risultino facilmente accessibili e istantaneamente usufruibili; è inevitabile il confronto con le più

---

<sup>63</sup> Sulle piattaforme digitali si veda, D. TESTA, *Governo e autogoverno della città digitale, luogo di conflitti tra valori pubblici e interessi privati*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2023, pp. 175 ss.

<sup>64</sup> A titolo esemplificativo, le segnalazioni hanno ad oggetto la manutenzione dell'arredo urbano e del verde pubblico, la richiesta di interventi volti al ripristino di segnaletica, marciapiedi e manto stradale e proposte per migliorare i servizi erogati.

<sup>65</sup> Sul rapporto tra democrazia ed immediatezza si veda G. BRUNELLI, *Relazione finale sul gruppo di lavoro “gli attori della società politica”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 7 ss.



moderne app dei social network: affinché il modello delle piattaforme digitali pubbliche sia competitivo è necessario un significativo investimento volto a potenziare la c.d. “*smartness*” di questi strumenti.

Un’ulteriore forma di iniziativa popolare è rappresentata dal caso delle piattaforme private che permettono lo svolgimento e la diffusione di campagne politico-sociali online e gratuite. Il funzionamento è semplice e immediato: chiunque può proporre una petizione su qualunque argomento e, una volta lanciata, i promotori si impegnano a diffonderla, sfruttando il più delle volte i social network<sup>66</sup>. I temi oggetto di petizione sono dei più vari, dalla destinazione d’uso di spazi pubblici sino all’ostensione di striscioni di solidarietà sulle facciate degli edifici comunali<sup>67</sup>. Queste forme di iniziativa sono il più delle volte utilizzate in opposizione a scelte dell’amministrazione locale, contestando non solo la singola decisione ma anche la stessa rappresentanza politica.

Nonostante la maggior capacità di diffusione e di adesione di queste forme di partecipazione, la digitalizzazione non ne muta, tuttavia, la capacità di incidere nei processi decisionali. Occorre, infatti, evidenziare come la disciplina sia comunque sempre regolata dall’art. 8 del T.U.E.L. e, nello specifico, dai singoli statuti comunali, con la conseguenza che gli amministratori locali sono tutt’al più tenuti ad una loro istruzione e trattazione. Pertanto, se da una parte è comunque possibile ritenere che queste interazioni siano più idonee ad intercettare una maggiore partecipazione della collettività, è pur sempre vero che non innovano il ruolo del cittadino nei processi di formazione delle politiche pubbliche<sup>68</sup>.

Non mancano poi i rischi legati all’uso di questo tipo di applicazioni<sup>69</sup>. Innanzitutto, dette piattaforme raccolgono non solo i dati anagrafici e gli indirizzi e-mail dei promotori delle petizioni ma anche di tutti quelli che le firmano, col risultato di avere a disposizione enormi *database* con i dati delle persone per un valore economico elevatissimo. Sebbene queste piattaforme affermino di mettere al centro dei progetti solo le persone, nel rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali, permangono forti dubbi sull’uso e sulla diffusione delle informazioni<sup>70</sup>. Il secondo problema riguarda i finanziamenti di queste piattaforme che portano a domandarsi chi sia il vero proprietario/padrone e se vi sia dietro una regia economico-politica intenzionata a manipolare e indirizzare la partecipazione civica per scopi privati. Il

---

<sup>66</sup> La più famosa è senz’altro [change.org](https://www.change.org) che vede in azione più di cinquecento milioni di persone distribuite su più di 200 paesi.

<sup>67</sup> Recentemente, è stata oggetto di petizione la rimozione della bandiera israeliana esposta in alcuni Comuni a fianco della bandiera della pace.

<sup>68</sup> Si veda L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. Fed.*, n. 4, 2015, p. 946: «non bastano l’accesso a internet e un’infarinatura di competenze digitali per fare un cittadino intelligente».

<sup>69</sup> Si veda, A. SIMONCINI, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2022, pp. 1031 ss.

<sup>70</sup> Si veda F. PAOLUCCI – O. POLLICINO, *Intelligenza urbana e tutela dei diritti fondamentali. Antinomia o complementarità nella nuova stagione algoritmica?*, in M. GIANNELLI – V. PAGANELLI (a cura di), *Smart cities, Diritti, libertà e governance*, cit., pp. 17 ss.; S. ATERNO, *Smart city e sicurezza informatica. La cybersecurity come asset fondamentale delle città del futuro*, *ivi*, pp. 111 ss.; F. DALL’ACQUA, *Brevi considerazioni sulla compatibilità dei sistemi di intelligenza artificiale con la tutela del diritto alla riservatezza*, *ivi*, pp. 161 ss.

terzo e più noto rischio concerne il c.d. *digital divide*<sup>71</sup>, che riguarda sia le competenze digitali dei singoli cittadini che la disponibilità di accesso alla rete di parte della popolazione, restringendo notevolmente l'alveo dei partecipanti.

## 5. Il cittadino nella smart city: partecipazione o strumento per la raccolta dati?

Nella configurazione del ruolo del cittadino nella definizione delle politiche pubbliche locali sembra incidere anche il più ampio concetto di smart city<sup>72</sup>, che aggiunge un ulteriore strato di complessità al panorama urbano, contribuendo alla sua dimensione di laboratorio giuridico<sup>73</sup>.

La smart city, infatti, si configura come un modello di sviluppo che utilizza l'innovazione tecnologica, l'analisi dei dati e la connettività avanzata per creare politiche pubbliche volte a migliorare la qualità della vita dei cittadini, ottimizzare l'uso delle risorse e promuovere la sostenibilità ambientale.

Oltre alla componente digitale, dalla lettura delle due più condivise e diffuse definizioni di smart city – elaborate dall'Università di Vienna nel 2007<sup>74</sup> e dal Parlamento europeo nel 2014<sup>75</sup> – si ricava l'intenzione di coinvolgere attivamente i cittadini nella costruzione delle città intelligenti, attribuendoli un nuovo ruolo politico attraverso il rinnovamento dell'istituto della partecipazione.

In questo contesto si è inserita la recente riforma della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad opera del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, che ha coerentemente previsto che «nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva» (art. 3).

Per verificare in che cosa consista questa “centralità” e se e in che modo possa essere considerata come una forma di partecipazione alla definizione delle politiche urbane, occorre brevemente esaminare alcuni

---

<sup>71</sup> G. DELLE CAVE, *Iperconnessioni urbane e sfide della (e nella) gestione dei dati: riflessioni sui “big data” e il contrasto al “digital divide”*, in *Riv. Dir. pubbl. comp.*, n. 2, 2023, pp. 213 ss.

<sup>72</sup> Sulla smart city, si veda C. LAURI, *Smart City* (voce) (2021), in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg. VIII, Torino, pp. 377 ss.; ID, *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, Napoli, Jovene, 2023; E. FERRERO, *Le Smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, n. 4, 2015, pp. 1267 ss.; V. ASTRID, *Regulating the Smart City in European Municipalities: A Case Study of Amsterdam*, in *European Public Law*, n. 1, 2022, pp. 155 ss.; G. PANATTONI, *Le Smart Connected Cities: i fattori di insicurezza e (s)fiducia dei cittadini*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2023, pp. 621 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, pp. 235 ss.; M. GIANNELLI – V. PAGANELLI (a cura di), *Smart cities, Diritti, libertà e governance*, Giappichelli, Torino, 2023.

<sup>73</sup> Come già sottolineato in dottrina, il concetto di “città intelligente” è più ampio di quello di “città digitale”, si veda C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, in M. GIANNELLI – V. PAGANELLI (a cura di), *Smart cities, Diritti, libertà e governance*, cit., p. XX.

<sup>74</sup> R. GIFFINGER – C. FERTNER – H. KRAMAR – E. MEIJERS, *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science (SRF), Vienna, University of Technology, 2007, in [www.smart-cities.eu](http://www.smart-cities.eu). La definizione elaborata dall'Università di Vienna individua sei assi principali sui quali si sviluppa la smart city: *smart economy, smart mobility, smart environment, smart people, smart living, smart governance*.

<sup>75</sup> La smart city «is a city seeking to address public issues via ICT based solutions on the basis of a multi-stakeholder, municipally based partnership», si veda Studio del Parlamento europeo del gennaio 2014, *Mapping Smart cities in the UE*, PE 507, 480, pp. 17 ss., in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

degli ambiti applicativi più salienti della smart city: la mobilità, la gestione dei rifiuti e la distribuzione dell'energia elettrica.

Quanto al primo settore, la mobilità è uno degli assi portanti della smart city, sia come strumento di coesione territoriale sia per l'impatto sull'inquinamento atmosferico. Il modello di *smart mobility* trova concreta attuazione nel programma *Mobility as a Service* (MaaS), «concetto globale di mobilità che prevede l'integrazione di molteplici servizi di trasporto pubblico e privato accessibili grazie ad un unico canale digitale»<sup>76</sup>. Si tratta di piattaforme digitali di intermediazione che combinano varie funzionalità e garantiscono diverse alternative di viaggio – dal trasporto pubblico al *car sharing*, dal *bike sharing* ai taxi – consentendo agli utenti di pianificare, prenotare e pagare più servizi in base alle proprie esigenze<sup>77</sup>. I servizi MaaS identificano i «*profili comportamentali dell'utenza*»<sup>78</sup>, da raccogliere, monitorare e restituire per l'efficientamento del servizio e un miglior soddisfacimento dei bisogni. Conseguentemente, molte amministrazioni locali hanno sviluppato delle app attraverso le quali l'utente può pianificare uno spostamento e acquisire i servizi di mobilità, integrando le diverse tipologie di trasporto esistenti.

In merito al servizio di gestione dei rifiuti urbani, si vanno diffondendo, in esecuzione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, progetti volti a migliorare il ciclo dei rifiuti secondo modalità più semplici, spedite ed efficienti, aumentando la consapevolezza e la «*partecipazione da parte dei cittadini*»<sup>79</sup>. In sintesi, si tratta di iniziative volte a digitalizzare il sistema di conferimento dei rifiuti da parte dei cittadini, favorendone il monitoraggio e l'efficientamento del servizio<sup>80</sup>.

Il terzo settore in esame concerne il servizio di distribuzione dell'energia elettrica rinnovato dalle c.d. reti intelligenti<sup>81</sup> (*smart grids*), che consentono di ottimizzare la distribuzione dell'energia attraverso una rete

---

<sup>76</sup> Si veda sul sito del [Dipartimento per la trasformazione digitale](#).

<sup>77</sup> Questo nuovo paradigma per la mobilità è stato declinato dal Governo italiano attraverso il progetto “*Mobility as a Service for Italy*” a cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dedica una parte degli investimenti (per un totale di 40 milioni di euro più 16,9 milioni aggiuntivi stanziati dal Fondo Complementare) e per il quale il Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) è soggetto attuatore, con il supporto del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

<sup>78</sup> C. LAURI, *Smart City* (voce), in *Digesto discipline pubblicistiche*, cit., p. 385.

<sup>79</sup> Ministero della transizione ecologica, *Programma nazionale per la gestione dei rifiuti* (PNRR), p. 91.

<sup>80</sup> Un esempio è rappresentato dal nuovo Piano dei Rifiuti del capoluogo toscano, denominato “*Firenze Città Circolare*” e frutto dell'impegno congiunto del Comune e della società gestione del servizio Alia Servizi Ambientali SpA. Il piano attribuisce centralità alla «*partecipazione consapevole di ciascun cittadino*», chiamato a svolgere un ruolo ancor più decisivo nella realizzazione della raccolta differenziata, si veda in [firenzecittacircolare.it](#).

<sup>81</sup> Per una definizione si veda art. 2, par. 130, lett. a) v), Reg. UE n. 651/2014: «*reti intelligenti, definite come qualsiasi attrezzatura, linea, cavo o installazione, a livello di trasmissione e distribuzione a bassa e media tensione, destinati alla comunicazione digitale bidirezionale, in tempo reale o quasi reale, al controllo e alla gestione interattivi e intelligenti della produzione, trasmissione, distribuzione e del consumo di energia elettrica all'interno di una rete elettrica in vista dello sviluppo di una rete che integri in maniera efficace il comportamento e le azioni di tutti gli utenti collegati a essa (produttori, consumatori e produttori-consumatori) al fine di garantire un sistema elettrico efficiente dal lato economico e sostenibile, che limiti le perdite e offra un livello elevato di qualità e di sicurezza dell'approvvigionamento e della protezione*».

decentralizzata e multidirezionale<sup>82</sup>. A differenza del tradizionale sistema di distribuzione dell'energia unidirezionale e centralizzato (dalla centrale ai consumatori), le *smart grids* permettono anche ai singoli utenti di redistribuire l'energia prodotta dai loro pannelli solari immettendola nella rete. Ecco che muta anche il ruolo del destinatario del servizio<sup>83</sup>: non più mero consumatore passivo, ma soggetto capace di erogare prestazioni distribuendo l'energia prodotta (produttore-consumatore, c.d. *prosumer*<sup>84</sup>). Tutto ciò è reso possibile anche grazie ai c.d. contatori intelligenti (*smart meters*), strumento avanguardistico che consente la raccolta e il monitoraggio delle informazioni in tempo reale tra i vari nodi delle *smart grids*. La misurazione e il monitoraggio dei dati di consumo sono indispensabili non solo per le società di servizi che distribuiscono energia, ma anche per i consumatori, per essere più consapevoli e, di conseguenza, attivi nel migliorare le proprie strategie di efficienza energetica.

I tre settori esaminati evidenziano come anche la smart city cerchi di coinvolgere il singolo attraverso l'uso delle tecnologie digitali<sup>85</sup>. Ma anche in questi casi si può parlare di partecipazione alla definizione delle politiche pubbliche e di rinnovamento del ruolo del cittadino?

Se si parte dal presupposto che le informazioni e i dati raccolti rivestano un ruolo importante per l'efficientamento dei servizi e più in generale per innovare strumenti di pianificazione e programmazione urbanistici, allora sembra possibile ritenere che vi sia anche un contributo alla definizione delle politiche pubbliche, indiretto, ma pur sempre un contributo. L'effettività di queste forme di interazione dipende dal ruolo dei governi locali, chiamati a dotarsi di mezzi, personale e competenze per affinare la capacità di raccolta ed analisi dati.

---

<sup>82</sup> Sul tema delle *smart grids*, si veda F. GIGLIONI, *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle smart grid*, in *Munus*, 2013, pp. 463 ss.

<sup>83</sup> N. ACQUARELLI, *Il servizio pubblico nell'ambito della città intelligente*, in M. GIANNELLI – V. PAGANELLI (a cura di), *Smart cities, Diritti, libertà e governance*, cit., p. 49.

<sup>84</sup> Quanto al *prosumer* e, in termini più ampi, alle comunità energetiche, si veda R. MICCÙ – M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 603 ss.; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 111 ss.; C. IAIONE – E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, pp. 589 ss.; G. STRAZZA, *Le comunità energetiche come comunità di dati*, *ivi*, pp. 691 ss.

<sup>85</sup> Si veda, F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, n. 22, 2015, p. 10, secondo cui l'ambito dei servizi pubblici locali evidenzia «un significativo slittamento verso il fruitore del carattere intelligente inizialmente riferito alla comunità».

Tuttavia, quanto al ruolo politico, il cittadino, o meglio, l'utente<sup>86</sup> non pare un agente razionale chiamato a cooperare nella costruzione della città pubblica: nel prisma della smart city, l'individuo sembra essere esso stesso un mezzo, «un'ulteriore componente dell'infrastruttura digitale»<sup>87</sup>.

## 6. Micro-rigenerazione urbana e cittadino coamministratore

Al di fuori del tradizionale concetto di smart city, una forma diversa e più intensa di partecipazione del cittadino nella costruzione della città pubblica può essere rinvenuta nel contesto della rigenerazione urbana: modello di sviluppo e di gestione sostenibile del territorio basato su un uso circolare del suolo già urbanizzato<sup>88</sup>. L'obiettivo di azzeramento del consumo netto di suolo entro il 2050<sup>89</sup> richiede nuove forme di governo del territorio improntate al riuso e al ripensamento della destinazione degli spazi edificati<sup>90</sup>.

Tra queste, meritano particolare attenzione i c.d. interventi di micro-rigenerazione urbana, fondati su iniziative dal basso dei cittadini e volti alla tutela, gestione e valorizzazione di beni comuni e spazi urbani (piazze, aree verdi, parchi pubblici, ecc.)<sup>91</sup>.

La prima e principale fonte di legittimazione degli interventi di micro-rigenerazione urbana è rappresentata dai regolamenti per l'amministrazione condivisa, adottati da più di duecento Comuni italiani

---

<sup>86</sup> Sul rapporto cittadino-utente nei servizi pubblici online, si veda M. PIETRANGELO, *L'utente dei servizi informativi pubblici on line tra vecchie e nuove tutele*, in M. CHERUBINI (a cura di), *Tecnologie, Pubblica Amministrazione, Migrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, pp. 33 ss., in part. p. 45: «La prima domanda che occorre porci è dunque la seguente: a quale "utente" ci riferiamo quando parliamo di utente del servizio pubblico on line? Esistono requisiti giuridici perché l'utente di un servizio pubblico on line erogato da una pubblica amministrazione possa accedere ad essi? E quali sono i requisiti materiali che consentono ad un utente di poter fruire del servizio on line? Riprendendo le fila del discorso tratteggiato nel paragrafo precedente, occorre essere cittadini? Residenti? O non è necessario, perché il servizio è pensato come servizio alla persona? Si può generalizzare o è invece necessario distinguere a seconda del tipo di servizio?».

<sup>87</sup> T. FAVARO, *Verso la Smart City: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, cit., p. 112.

<sup>88</sup> Sulla rigenerazione urbana, si veda: A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2022, pp. 273 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2, 2014, pp. 237 ss.; F. FOLLIERI – M. CIRACI, *La rigenerazione urbana*, in *Urb. e app.*, n. 4, 2022, pp. 572 ss.; M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2023.

<sup>89</sup> *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030*, COM(2021) 699 final, in *ec.europa.eu*, p. 3. Ancor più ambizioso risulta il *Piano per la Transizione Ecologica*, in *mase.gov.it*, p. 6 che ha anticipato l'obiettivo al 2030.

<sup>90</sup> Sul consumo di suolo, si veda: W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. pubbl.*, vol. 2, pp. 421 ss., 2020; ID., *Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata: verso una nozione di 'suolo-bene comune'*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, pp. 1407 ss., Editoriale Scientifica, Napoli 2017; ID., *Espansione urbana e contenimento del consumo di suolo tra unilateralità e consensualità*, in (a cura di) A. FILPA – S. RENZI, *Caring for our soil. Avere cura della Natura dei territori*, WWF Italia Ong Onlus, Roma 2017, pp. 163 ss.; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 69 ss.; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 6, pp. 1261 ss.; Id., *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, pp. 10 ss.; L. RICCI, *La triade "rigenerazione, ambiente e consumo" nel "modello circolare"*, in *RQDA*, n. 2, 2023, pp. 4 ss.

<sup>91</sup> Si vedano gli scritti contenuti in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.



nell'esercizio della potestà regolamentare di cui all'art. 117, comma 6, Cost.<sup>92</sup>. I regolamenti, nel garantire «dignità giuridica»<sup>93</sup> a dette tecniche di governance urbana, individuano alcuni elementi comuni: i) si pongono in diretta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>94</sup> di cui all'art. 118, c. 4, Cost.; ii) adottano una nozione estensiva di cittadini attivi<sup>95</sup>, ricomprendendovi tutti i soggetti che agiscano per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani; iii) intendono per gestione condivisa l'attività di cura di beni comuni urbani svolta congiuntamente dai cittadini attivi e dall'amministrazione con carattere di continuità e di inclusività; iv) individuano nei patti di collaborazione – anche detti patti di sussidiarietà o patti di condivisione – lo strumento giuridico prescelto per esercitare gli interventi di amministrazione condivisa; v) identificano lo spazio digitale come il luogo di confronto e di dialogo tra cittadini e pubblica amministrazione (c.d. cyberspazio)<sup>96</sup>.

Per comprendere con esattezza il ruolo del cittadino nei processi di micro-rigenerazione e, conseguentemente, l'effettivo grado di partecipazione occorre esaminare lo strumento giuridico dei patti di collaborazione, con particolare attenzione agli aspetti procedurali.

I patti di collaborazione sono definiti come «lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni»<sup>97</sup>. Il contenuto del patto varia in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e alla durata della collaborazione, ma deve comunque prevedere: gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura condivisa; la durata della collaborazione; le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni dei soggetti coinvolti; i requisiti ed i limiti di intervento; le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto; le forme di sostegno messe a disposizione dal Comune, modulate in relazione al valore aggiunto che la collaborazione è potenzialmente in grado di generare; le misure di pubblicità del patto; l'affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini.

Per quanto riguarda più strettamente gli aspetti procedurali, spetta ai cittadini promuovere la stipula di un patto di collaborazione, proponendo apposita istanza all'amministrazione, anch'essa titolare del potere di iniziativa attraverso la predisposizione di avvisi pubblici. L'informalità e la flessibilità si evince anche

---

<sup>92</sup> Il primo Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani è stato adottato nel 2014 dal Comune di Bologna. Sul caso di Bologna, si veda: P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2, 2016.

<sup>93</sup> G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbanistica*, in *federalismi.it*, n. 24, 2020, p. 77.

<sup>94</sup> E. BLASI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nelle culture giuridiche tedesca e italiana dopo la riforma del Titolo V*, in [labsus.org](http://labsus.org).

<sup>95</sup> La nozione di "cittadini" non può essere intesa in senso letterale restrittivo, escludendo coloro che non sono cittadini italiani, bensì deve ricomprendere anche i migranti abitanti in una determinata comunità. In dottrina, si veda G. ARENA, *Cittadini si diventa. Come produrre senso civico e nuovo capitale sociale*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2023, p. 69. In giurisprudenza, si veda TAR Sicilia, Catania, sez. I, 19.01.2006, n. 58, in *Foro amm. TAR*, n. 1, 2006, pp. 357 ss.

<sup>96</sup> G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. fed.*, n. 2, 2019, p. 471.

<sup>97</sup> Art. 5, c. 1, Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani è stato adottato nel 2014 dal Comune di Bologna.



dal carattere “aperto” dei patti, prevedendo che «*in qualsiasi momento altri cittadini interessati possano aggregarsi alle attività*»<sup>98</sup>. Quest’ultima previsione certifica chiaramente come la partecipazione sia essa stessa un fine da perseguire, proprio per le sue capacità di inclusione e integrazione sociale.

Sul fronte dell’organizzazione amministrativa, si vanno diffondendo appositi uffici per l’amministrazione condivisa, essenziali per agevolare la valutazione sulla fattibilità delle proposte e il monitoraggio dell’esecuzione, specie nei casi in cui uno stesso bene comune sia oggetto di più proposte, consentendo al responsabile dell’ufficio di favorire un dialogo cooperativo per l’elaborazione di un’unica istanza<sup>99</sup>.

Un’altra questione rilevante concerne l’individuazione di spazi di dialogo capaci di favorire le interazioni tra soggetto pubblico e la comunità, per perseguire fini di interesse generale «*accedendo ad una visione pluralista e paritaria che consente ai cittadini di cooperare attivamente per la soluzione di problemi riguardanti le proprie comunità*»<sup>100</sup>. Questi spazi di cittadinanza sono chiamati a sfruttare le potenzialità offerte dalle tecnologie digitali<sup>101</sup>, consentendo forme di confronto diffuse e coordinate dall’amministrazione competente<sup>102</sup>. Il cyberspazio, sede di esercizio della cittadinanza, assume nella maggior parte dei casi la forma della Rete civica, ma si evidenziano anche esperienze virtuose capaci di sviluppare apposite applicazioni per i patti di collaborazione, incentivando così una maggiore adesione<sup>103</sup>. In quest’ottica, il web viene visto come uno spazio egualitario in grado di rendere effettive queste prospettive, favorendo una più ampia partecipazione civica.

Il ruolo delle tecnologie dovrebbe però caratterizzare solo la fase di “incontro” dei cittadini con la pubblica amministrazione: è indispensabile che le comunità virtuali si trasformino in realtà concrete e ben identificabili, proseguendo sul territorio la loro funzione di aggregazione nata nel web attorno a questioni di interesse pubblico<sup>104</sup>.

La potenzialità delle tecniche di amministrazione condivisa è stata più di recente recepita anche a livello regionale, dapprima con la l. reg. Lazio 26 giugno 2019, n. 10, “Promozione dell’amministrazione

---

<sup>98</sup> Art. 3, co.1, lett. d), Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani è stato adottato nel 2014 dal Comune di Bologna.

<sup>99</sup> Si veda l’art. 6, c. 2, del prototipo di Regolamento Labsus.

<sup>100</sup> 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, p. 314.

<sup>101</sup> Si veda l’iniziativa della Regione Toscana (artt. 6 e 9, l. reg. Toscana 24 luglio 2020, n. 71, “Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio”), che istituisce la banca dati pubblica dei beni comuni, implementata dalle segnalazioni dei cittadini attivi e degli enti pubblici.

<sup>102</sup> Si veda, l’art. 5 l. reg. Lazio 26 giugno 2019, n. 10, “Promozione dell’amministrazione condivisa dei beni comuni” che, nell’ambito della “Piattaforma digitale regionale dati”, istituisce una apposita sezione per l’“Amministrazione condivisa dei beni comuni” nonché favorisce la massima trasparenza verso i cittadini e le amministrazioni locali al fine di rendere conoscibile, accessibile e riutilizzabile il patrimonio informativo acquisito in materia di amministrazione condivisa dei beni comuni.

<sup>103</sup> Si veda l’esempio del playground “Roma 70” in labsus.org; l’app “ProponiIT” sviluppata dal Comune di Genova in [smart.comune.genova.it](http://smart.comune.genova.it).

<sup>104</sup> V. PEPE, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, cit., p. 159.

condivisa dei beni comuni” e con la l. reg. Toscana 24 luglio 2020, n. 71, “Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio” e, da ultimo, con la l. reg. Umbria 6 marzo 2023, n. 2, “Disposizioni in materia di amministrazione condivisa” e con la l. reg. Emilia Romagna 13 aprile 2023, n. 3, “Norme per la promozione e il sostegno del terzo settore, dell’amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva”.

Per quanto qui di interesse, se tutti e quattro gli interventi regionali hanno l’indubbio pregio di prevedere misure di sostegno<sup>105</sup> e di favorire attività di monitoraggio delle iniziative di amministrazione condivisa<sup>106</sup>, si notano significative differenze in ordine al ruolo riconosciuto alla cittadinanza attiva.

Infatti, quanto alle leggi del Lazio e della Toscana, si riscontra – al pari dei regolamenti comunali esaminati – una nozione estensiva di cittadinanza attiva, ricomprendendovi tutti i soggetti, singoli o associati, che, indipendentemente dai requisiti formali riguardanti la cittadinanza, si attivano per la cura, la gestione e la valorizzazione dei beni comuni<sup>107</sup>.

Al contrario, le leggi dell’Umbria e dell’Emilia-Romagna si limitano a disciplinare le forme di collaborazione che possono nascere tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, escludendo, dunque, sia i singoli cittadini che le formazioni sociali prive delle prescritte formalità (es. comitati di quartiere). Una tenue eccezione è prevista dalla legge dell’Emilia-Romagna, che fa salva la possibilità per i Comuni nell’ambito delle proprie competenze di regolare i rapporti con i cittadini, singoli e associati anche in gruppi informali, al fine di garantire l’effettività della partecipazione civica alle attività delle amministrazioni pubbliche, promuovendo modalità operative condivise (art. 6)<sup>108</sup>.

I casi dell’Umbria e dell’Emilia-Romagna confermano la recente tendenza del legislatore<sup>109</sup> (anche regionale) a favorire forme di partecipazione degli enti del Terzo settore, finendo, però, per marginalizzare il ruolo del singolo cittadino nella definizione delle politiche pubbliche locali.

Giunti a questo punto, è opportuno soffermarsi sull’esaminato rapporto tra cittadini e amministrazione, che va oltre la partecipazione prevista dal T.U.E.L. e dalla legge n. 241/1990 e che si manifesta, sul piano teorico, nel concetto di amministrazione condivisa e, sul piano pratico, con lo strumento dei patti di collaborazione.

---

<sup>105</sup> Riguardo alle misure di sostegno, si veda, gli artt. 8-9, l. reg. Lazio; gli artt. 10-11, l. reg. Toscana; l’art. 16, l. reg. Umbria; l’art. 24, l. reg. Emilia-Romagna.

<sup>106</sup> Riguardo alle attività di monitoraggio delle iniziative, si veda l’art. 7, l. reg. Lazio; l’art. 4, c. 2, l. reg. Toscana; gli artt. 15-16, l. reg. Umbria; l’art. 12, l. reg. Emilia-Romagna.

<sup>107</sup> Si veda art. 2, c. 1, lett. e), l. reg. Lazio: «cittadini attivi: tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali o di natura imprenditoriale che, indipendentemente dai requisiti formali riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano, anche per periodi di tempo limitati, per la cura, la gestione o la rigenerazione dei beni comuni in forma condivisa»; art. 5, c. 1, l. reg. Toscana: sono cittadini attivi «Tutti coloro che vivono sul territorio regionale»;

<sup>108</sup> Nonostante questa eccezione, come espressamente previsto dal successivo c. 2, lett. e) del menzionato art. 6 della l. r. dell’Emilia-Romagna, l’intenzione sembra comunque quella di ricondurre i percorsi di evoluzione della cittadinanza attiva e delle forme non strutturate di volontariato e di associazionismo verso figure di enti del Terzo settore.

<sup>109</sup> Sul punto, *supra* nota 5.

Il modello di amministrazione condivisa imposta «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 parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale»<sup>110</sup>. Il contesto della micro-rigenerazione urbana – sospinto sul piano modale dall'uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione – promuove un ruolo dei cittadini come coamministratori degli spazi urbani, effettivamente capace di incidere nella costruzione della città pubblica. I cittadini condividono la responsabilità per la cura, gestione e valorizzazione dei beni comuni urbani, esercitando diritti e assumendo doveri, necessari, anch'essi, affinché si sviluppi un autentico senso di appartenenza sociale. Si instaura così una collaborazione paritaria tra amministrazione e cittadini che consente a questi ultimi di «uscire dal tradizionale rapporto di minorità e subordinazione nei confronti della pubblica amministrazione, per assumere invece uno status più in sintonia con quello che quei medesimi soggetti hanno nella sfera della politica (in quanto elettori) ed in quella del mercato (in quanto consumatori)»<sup>111</sup>. Nel modello di amministrazione condivisa, i cittadini diventano protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale, esercitano una forma di sovranità negli spazi di vita quotidiani e, soprattutto, producono diritto insieme all'amministrazione mediante l'adozione dei patti di collaborazione<sup>112</sup>. In tale declinazione di amministrazione, «la funzione è, dunque, pubblica in ragione dell'adempimento di compiti rispondenti agli interessi della collettività: di fatto, amministrare diventa funzione dell'organizzazione sociale, "diffusa nella società" a prescindere dal profilo soggettivo»<sup>113</sup>.

La differenza con le tradizionali forme di partecipazione è evidente: mentre quest'ultime si esauriscono nel contributo dei cittadini alla definizione delle politiche pubbliche, i patti di collaborazione, grazie alla sinergia tra cittadini e amministrazioni, incidono direttamente sulla realtà urbana.

Infine, parimenti rilevante appare il ruolo ricoperto dalle amministrazioni locali, in alcun modo legittimate a "ritrarsi" in presenza delle autonome iniziative dei cittadini, bensì chiamate a favorire il ruolo attivo dei cittadini e a mantenere le "redini" dello sviluppo urbano<sup>114</sup>. La rigenerazione dal basso e le forme di

---

<sup>110</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, p. 29.

<sup>111</sup> *Ivi.*, p. 63.

<sup>112</sup> G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2020, p. 1455.

<sup>113</sup> M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, cit., p. 192.

<sup>114</sup> Sul ruolo delle amministrazioni pubbliche nel contesto della amministrazione condivisa, si veda F. GASPARI, *Terzo settore ed amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e Diritti*, n. 15, 2023, pp. 71 ss., in part. p. 75: «In tale ricostruzione, lo Stato e i pubblici poteri sono ridotti al ruolo di "facilitatori" (c.d. "enabling State")». Sul più ampio ruolo dei pubblici poteri, si veda, per tutti, S. CASSESE, «Le prospettive», in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 513 ss.

amministrazione condivisa, infatti, non possono prescindere da una regia pubblica in grado di «*incanalare l'energia derivante dalla collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini all'interno di un percorso guidato*»<sup>115</sup>.

## 7. Considerazioni di sintesi

L'esame condotto conferma l'esistenza di diverse «*scale di partecipazione*»<sup>116</sup> nei contesti urbani, accomunate dall'uso delle tecnologie digitali per quanto riguarda la loro diffusione, dal ruolo delle amministrazioni locali in merito alla loro capacità di incidere nella definizione delle politiche pubbliche e dall'intenzione di rendere il cittadino co-creatore degli spazi di vita quotidiani.

Quanto alla digitalizzazione degli ambiti di prossimità, vi sono tre rischi che devono essere governati. In primo luogo, si fa riferimento all'incremento dei fenomeni di alienazione sociale, specie per le comunità che si basano soltanto sull'uso delle tecnologie. Come si è detto, gli spazi digitali svolgono una funzione importante per favorire l'incontro tra cittadini e amministratori, ma la partecipazione deve poi necessariamente trasferirsi negli spazi urbani, gli unici luoghi di inclusione sociale. Il secondo problema, come già accennato, è relativo al c.d. *digital divide* che rischia di restringere l'ambito dei processi partecipativi a pochi, acuendo i divari e le disuguaglianze socio-territoriali<sup>117</sup>. Risulta indispensabile implementare politiche di evoluzione culturale diffondendo mezzi e conoscenze. Il terzo rischio, che per alcuni profili può essere considerato un corollario del secondo, concerne la possibilità che si crei una *élite* che si faccia detentrica dei mezzi e contenuti offerti dalle nuove tecnologie; una sorta di “classe dirigente virtuale” che controlli e gestisca nell'anonimato i processi democratici<sup>118</sup>. Per questo terzo aspetto – decisamente complesso – è indispensabile una regolazione pubblica multilivello, con particolare riferimento al piano sovranazionale.

Per quanto riguarda, invece, il ruolo delle amministrazioni locali, si è visto come le forme della democrazia partecipativa necessitino di un confronto, collaborativo e/o conflittuale, tra cittadini e istituzioni. Queste interazioni possono elevarsi a partecipazione solo nella misura in cui incidano nei processi decisionali e, dunque, dipendono dal ruolo degli amministratori locali, in quanto titolari del potere pubblico. Si tratta di un ruolo che in parte accresce e in parte muta.

---

<sup>115</sup> G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., p. 319; si veda anche G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., p. 63.

<sup>116</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit. p. 20.

<sup>117</sup> Dal rapporto della Commissione europea, *Digital Economy and Society Index 2021*, 12 novembre 2021, risulta che solo il 56% della popolazione europea ha competenze digitali di base. In Italia le stime sono ancora peggiori, secondo ISTAT, nel 2021 solo il 45,7% delle persone di 16-74 anni residenti in Italia hanno competenze digitali almeno di base (<https://www.istat.it/it/files/2023/06/cs-competenzedigitali.pdf>). Sul *digital divide* si veda L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, cit., p. 947; G. SGUEO, *I tre problemi della conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2022, p. 36.

<sup>118</sup> V. PEPE, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, cit. p. 150.

Tra le nuove funzioni pubbliche scaturite dalle potenzialità delle tecnologie digitali, è imprescindibile il potenziamento della funzione amministrativa di raccolta, monitoraggio e analisi dati. Perché vi sia una partecipazione effettiva è indispensabile non solo che le amministrazioni sappiano valorizzare queste interazioni in sede di definizione delle politiche pubbliche, ma che i cittadini siano informati del contributo che hanno dato, incentivando così nuova e maggiore partecipazione.

Sul fronte dei mutamenti, per quanto riguarda il modello di governance urbana, si può ritenere che l'approccio unilaterale e dirigista (*top-down*) debba fare posto ad un modello partecipativo (*bottom-up*) capace di favorire e valorizzare le istanze creative, irregolari e spontanee della comunità locale<sup>119</sup>. E con ciò non si intende che debba venire meno l'esercizio del potere pubblico dirigista, bensì che questo sia esercitato tenendo conto delle istanze dei cittadini o, come si è visto, consultando gli stessi nei processi decisionali. La partecipazione può anche essere conflittuale e portare ad una decisione finale difforme, purché motivata, dal contenuto dell'iniziativa o dal risultato della consultazione: ciò che conta è il contributo alla definizione delle decisioni pubbliche anche nella più semplice forma della valutazione dei vari interessi e delle diverse posizioni. Sarebbe ben peggiore se tutte le iniziative o i risultati delle consultazioni fossero acriticamente ed integralmente trasfusi nelle decisioni istituzionali: spetta ai pubblici poteri<sup>120</sup> ponderare e sintetizzare gli esiti della partecipazione che, in alcun modo, devono essere strumentalizzati o adoperati come fonte di legittimazione.

È necessario scongiurare altresì il rischio che vede le forme di partecipazione assurgere al ruolo «*di parametri per la valutazione della performance urbana*»<sup>121</sup>, svilendo l'essenza stessa della partecipazione e trasformandola in «*una delle tante voci di una check-list di obiettivi stilata dall'esterno*»<sup>122</sup>.

Gli stessi interventi di micro-rigenerazione urbana – che più di tutti rendono effettiva la partecipazione del cittadino, elevandolo a coamministratore della città – si inseriscono in un più ampio contesto di progettazione urbanistica, che si caratterizza per l'adozione di strumenti più o meno partecipati.

Da ultimo, le esaminate forme di partecipazione sembrano convergere nel riconoscimento che i cittadini devono essere co-creatori attivi del loro ambiente. Un approccio bilanciato integra l'efficienza della smart city con l'attenzione alla dimensione umana e sociale della micro-rigenerazione, garantendo che le tecnologie siano strumenti al servizio delle comunità.

---

<sup>119</sup> Sulla contrapposizione tra i due modelli, si veda F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, 2019, pp. 71 ss.

<sup>120</sup> Si veda G. DELLE CAVE, «*Comunità intelligenti*», *enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2021, p. 387, secondo cui, nella smart city la PA è chiamata a «*mediare tra differenti iniziative private, consentendo alle spinte che nascono dalla società di esprimersi al meglio, con l'obiettivo di includere, di valorizzare il capitale umano e di favorire lo sviluppo economico e la qualità della vita nella città*»

<sup>121</sup> E. SPILLER, *Citizens in the loop? Partecipazione e Smart City*, in *La città e la partecipazione fra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 296.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

Nell'esplorare la convergenza tra smart city e micro-rigenerazione urbana emerge il concetto chiave di "diritto alla città" coniato negli anni '60 dal filosofo e sociologo Henri Lefebvre<sup>123</sup>.

Secondo Lefebvre, la città non dovrebbe essere solo un luogo fisico, ma un processo sociale continuo in cui i cittadini hanno un ruolo attivo nella definizione delle dinamiche urbane. Questo concetto pone l'accento sulla democratizzazione dello spazio urbano e sulla partecipazione diretta dei cittadini nella costruzione della città pubblica<sup>124</sup>.

In quest'ottica, il "diritto alla città" diventa un punto di incontro essenziale: mentre la smart city cerca di migliorare la qualità della vita attraverso la tecnologia e la micro-rigenerazione si concentra sul ruolo e sulla potenzialità delle comunità locali, il "diritto alla città" sottolinea che i cittadini devono essere agenti attivi e informati nella definizione delle politiche pubbliche.

Nella smart city, l'uso massiccio dei dati e delle tecnologie intelligenti può creare un divario tra coloro che sono coinvolti nel processo decisionale digitale e coloro che non lo sono. Il "diritto alla città" suggerisce che la partecipazione digitale dovrebbe essere accessibile a tutti, garantendo che le decisioni riflettano le esigenze e le prospettive della diversità delle comunità.

Dall'altra parte, la micro-rigenerazione urbana rappresenta una risposta diretta all'esigenza di esercizio della cittadinanza: progetti a scala ridotta, iniziative locali e partecipazione diretta dei cittadini incarnano il concetto di "diritto alla città", offrendo alle comunità la possibilità di plasmare il proprio ambiente in modo attivo e significativo.

La convergenza tra smart city e micro-rigenerazione urbana, quindi, conduce alla costruzione di spazi urbani inclusivi, accessibili e partecipativi, in cui le innovazioni tecnologiche siano al servizio delle aspirazioni e dei bisogni delle persone.

Una riflessione conclusiva: la prospettata interconnessione tra tecnologia (smart city) e prossimità (micro-rigenerazione) sollecita una rivalutazione della stessa pianificazione urbana per uno sviluppo di "città policentriche e multifunzionali" con la creazione di contesti in grado di assicurare l'effettività del "diritto alla città". Prossimità urbana e tecnologia sono due aspetti da collegare strettamente nella realizzazione della "città intelligente". L'"intelligenza della città" è effettiva soltanto nella misura in cui investa strategicamente e contestualmente nel capitale umano e nelle infrastrutture digitali, così da favorire un progresso economico sostenibile. E ciò significa progettare politiche pubbliche locali per migliorare la qualità della vita attraverso una gestione rispettosa delle risorse naturali e una governance partecipativa per promuovere nuovi modelli economici all'interno degli spazi urbani.

---

<sup>123</sup> H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Éditions Anthropos, Paris, 1968; si veda la traduzione in italiano, ID, *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova, 1970.

<sup>124</sup> Sull'attualizzazione del diritto alla città, si veda F. SAIITA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *ORDINES*, n. 2, 2020, pp. 53 ss.; G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., p. 225 ss.;