



LUCIA MUSSELLI*

LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA ALL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: IL CASO DEL MONITORAGGIO CIVICO**

Abstract [It]: La partecipazione del pubblico ai processi decisionali delle amministrazioni costituisce uno dei tratti essenziali delle amministrazioni contemporanee nel contesto della democrazia partecipativa. Le forme della partecipazione possono essere assai diverse. Scopo dell'articolo è esaminare le traiettorie in cui esse si sviluppano con particolare riguardo all'esperienza del monitoraggio civico.

Abstract [En]: Public participation in decision-making processes is a crucial aspect of modern public administration within the framework of participatory democracy. The ways in which citizens can participate vary widely. This article explores the different pathways of public participation, with a particular focus on the experience of civic monitoring.

Parole chiave: Democrazia partecipativa, Istituti partecipativi, partecipazione procedimentale, Monitoraggio civico.

Keywords: Participatory democracy, Participatory Institutions, procedural participation, Civil Monitorig.

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza: coinvolgimento *versus* imposizione. – 2. La democrazia partecipativa in Italia e le sue “stagioni”. – 3. Le forme della partecipazione pubblica: la partecipazione procedimentale. – 4. Le altre modalità di partecipazione pubblica. – 5. Il monitoraggio civico: aspetti generali. – 5.1 Il progetto LIBenter. – 5.2. Il monitoraggio civico ambientale e il paradigma del “cittadino sentinella”. – 6. Conclusioni.

* Professore associato di Diritto amministrativo – Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*. La ricerca si colloca nell'ambito del Progetto PRIN 2022 “Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale” n. 2022MBZKNT. Finanziato dall'Unione europea- Next Generation EU | Missione 4 | Componente 2 | CUP G53D23002300006.

1. Il punto di partenza: coinvolgimento *versus* imposizione

Non è possibile comprendere il senso e la portata della diffusione degli istituti partecipativi oggi, tra cui annoveriamo anche il monitoraggio civico, senza ricordare quello che costituisce un vero e proprio capovolgimento di paradigma intervenuto in questi ultimi decenni nei rapporti tra istituzioni e cittadini, sia con riferimento al diritto che alle politiche pubbliche. Tale cambiamento, in via di estrema sintesi, prevede la necessità, nell'ambito dell'adozione di decisioni pubbliche suscettibili di ricadute territoriali, *in primis* quelle relative alle opere pubbliche, di informare e coinvolgere i cittadini e di acquisire il loro punto di vista¹.

Sostituendosi ad un modello di amministrazione di stampo ottocentesca verticale ed autoritativa che assumeva le proprie decisioni in modo unilaterale ed autonomo, tradizionalmente intesa come mera esecutrice della legge, nell'attuale modello in cui l'amministrazione si pone sovente come regolatrice dell'assetto di interessi² e ove il principio partecipativo risulta pienamente accolto a livello giuridico in ottica multilivello³, la partecipazione, intesa in senso ampio, come inclusione di vari soggetti esterni alla pubblica amministrazione nell'arena decisionale⁴, si configura come un tassello imprescindibile nella disciplina delle relazioni tra cittadini ed istituzioni pubbliche. In un contesto di un diritto amministrativo aperto agli apporti delle altre scienze sociali possiamo affermare che oggi non risulta più sufficiente che una decisione sia legittimamente assunta, ma occorre che essa abbia una sua legittimazione discorsiva e cioè che “rappresenti l'esito di un processo di formazione e trasformazione delle opinioni e dei giudizi politici dei cittadini a cui abbiano concorso pubblicamente (in vario modo, direttamente o indirettamente) tutti coloro che, a quella decisione, sono interessati”⁵.

Tale idea forte e sostanziale di partecipazione, non intesa in senso retorico né circoscritta ad un utilizzo in ambiti settoriali (ambiente, urbanistica), ma accolta più in generale come “metodo di governo della complessità sociale”⁶, è suscettibile di essere declinata secondo

¹ La questione del “coinvolgimento” dei cittadini è stata affrontata dapprima in ambito politologico e successivamente in quello giuridico, ove peraltro la tematica viene strettamente collegata a quella della partecipazione. Sotto il primo profilo, tra gli scritti fondamentali, G. POMATTO, L. BOBBIO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, 58/2007, 45 ss. e, in ambito giuridico sulla questione specifica, G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere*, Milano, Giuffrè, 2010.

² A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento amministrativo tra democrazia e disordine sociale*, in *Pol. Dir.*, 2023, 131.

³ Per il carattere assunto dalla partecipazione come elemento fondante lo *ius public europaeum* si veda P.M. ROSA SALVA, *Il principio di partecipazione alla sfida della sostenibilità territoriale. Italia e Francia a confronto*, DPCE online, 2021, 1799.

⁴ Per un inquadramento generale della questione in chiave politologica L. BOBBIO, *Le arene deliberative* in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, 2002, 5 ss e S. RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, 2006, 61 ss. Sotto il diverso profilo giuridico V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

⁵ Si veda A. FLORIDIA, *Come costruire le politiche pubbliche? Un'idea partecipativa e deliberativa di democrazia*, in LoSTATOpresente, blog di riflessione sullo Stato e il mondo odierno.

⁶ Sui rischi di un approccio retorico alla tematica si veda A. Valastro, *Gli Istituti della partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 60 ss.

differenti modalità, tali da dar luogo ad innovazioni istituzionali e sociali, caratterizzate da diversi gradi di formalizzazione e strutturazione⁷.

Nell'ambito del diritto amministrativo l'accoglimento pieno di tale principio determina l'affermazione di un nuovo modello di amministrazione, sintetizzato oggi nella felice formula dell'*amministrazione condivisa*⁸, che risulta peraltro il frutto di un lungo percorso di studi e riflessioni che si sviluppano dagli anni Cinquanta del secolo scorso da parte di maestri del diritto amministrativo⁹ particolarmente attenti alle interazioni tra diritto e realtà sociale, quello che oggi chiameremmo *law in action*. Tale nuovo modello di Amministrazione che ridefinisce i rapporti tra cittadini ed Amministrazioni in senso radicalmente innovativo determina un superamento del c.d. paradigma bipolare e ne informa anche l'organizzazione in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale contenuto nell'ultimo comma dell'art. 118¹⁰. Tale articolo, che si ricollega in senso stretto al principio di eguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3 secondo comma della Costituzione, costituisce oggi per moltissimi cittadini ed organizzazioni che operano in diversi settori di interesse generale (e non solo nell'ambito del c.d. terzo settore) un titolo di legittimazione del loro operato, ma anche “un punto di partenza, uno stimolo a continuare nelle loro iniziative nell'interesse generale”¹¹.

Parallelamente a tali riflessioni e muovendo dal dato comune della crisi della democrazia rappresentativa¹² si è sviluppato un importante filone di indagine nell'ambito degli studi delle politiche pubbliche, soprattutto locali, focalizzato sulla dimensione della partecipazione, del dialogo tra i portatori di interessi e del passaggio dal *Government* alla *Governance*¹³.

⁷ Come nota A. DI GREGORIO (*Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE online*, 2/2023, 1842) nella prassi le tipologie astrattamente riconducibili alla democrazia partecipativa sono aumentate a dismisura rendendola “una nozione sfumata, polisemica e polimorfa”

⁸ Su cui G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n. 117/188, 1997, 29-65, F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2022, 204-212; G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, ESI, 2022.

⁹ Si vedano in particolare F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Scritti in onore di Guicciardi*, Padova, 1975, 797; E. CASETTA, *La “partecipazione democratica” nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972, 875 ss.; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977 F. LEVI, *Partecipazione ed organizzazione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1977, 1625 ss.; F. MERUSI, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali*, in *Amministrare*, 1972, 11 ss. A. ROMANO, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1973, 885 ss.

¹⁰ L'art. 118 u. c. prevede che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Il principio di sussidiarietà orizzontale da tale norma previsto prevede e riconosce, da un lato, la libera iniziativa dei cittadini nel perseguimento di finalità di interesse generale e dall'altro un dovere di ausilio nei loro confronti da parte delle Amministrazione determinando in tal modo l'affermazione di un'amministrazione pluralista, paritaria e relazionale. Su tale principio A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2000, 60 P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95; G. COTTURRI, *Potere sussidiario*, Roma, 2001; F. Pizzetti, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Nonprofit*, 3.2001, 267; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002.

¹¹ In tal senso G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Astrid on line*,

¹² Su cui si veda P. BILANCIA, *Crisi della democrazia e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia*, Torino, Giappichelli, 2018, 6 ss. e M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 31 ss.

¹³ Sul tema si veda L. BOBBIO, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori, 2017.

Lo sviluppo odierno di tali studi, pur nella diversità delle impostazioni disciplinari e degli approdi finali raggiunti nelle singole discipline¹⁴, può oggi trovare una comune matrice ideologica di riferimento nella nozione di “democrazia partecipativa” su cui risulta opportuno soffermarsi ai fini di inquadrare, quanto meno nei suoi tratti essenziali, il contesto nel quale si attua il monitoraggio civico¹⁵.

2. La democrazia partecipativa in Italia e le sue “stagioni”

Il termine “democrazia partecipativa” viene utilizzata per la prima volta nel 1962 negli USA in un preciso contesto politico nell’ambito del *Port Huron Statement*, manifesto politico approvato dagli *Students for a Democratic Society* (SDS)¹⁶, in cui si rivendicava la necessità di un impegno personale e diretto nella politica¹⁷ per concorrere a realizzare una società migliore, inclusiva, solidale e democratica coniugando il radicalismo americano con la tradizione socialista in un particolare momento storico segnato, in ambito internazionale dalla guerra fredda e a livello interno dalla presenza di fortissime ingiustizie sociali tra cui il permanere di forme di segregazione razziale. In tale contesto si sviluppa, negli anni a seguire, un’importante corrente politologica che propone il modello della *participatory democracy*, come critica alla teoria elitistica della democrazia, in stretto collegamento con i movimenti pacifisti e per l’affermazione dei diritti civili degli afroamericani; non era estraneo a tale modello “l’ideale jeffersoniano” di una democrazia decentrata in cui ognuno potesse sentirsi *participator*¹⁸.

¹⁴ Si veda in particolare M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in *Stato e mercato*, 2005, 89 ss.

¹⁵ Per gli studi giuridici sul tema si vedano V. ATRIPALDI, *Lo Stato, la Piazza e la “Democrazia partecipativa”*, prefazione in A. PIGLIARU, *La Piazza e lo Stato*, Il Maestrale Nuoro, 2012, XI; A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE online*, 2023, 1837 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Diritto*, IV, 2011 295 ss. e, dello stesso autore, *Qualche avanzamento sulla via della democrazia partecipativa: riflessioni su alcune leggi regionali e una sentenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, 389 ss.; P. PICIACCHIA, *Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?* in *federalismi.it*, 22/2024, 216 ss.; M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull’incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Napoli, ESI, 2020; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, 2010; L. ZAMPETTI, *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, Genova, ECIG, 1995. In ambito politologico, oltre agli autori citati, si veda A. FUNG, E.O. WRIGHT (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Boston, Verso Press. e B. SANTOS DE SOUSA, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta edizioni, 2002; L. SUSSKIND – J. CRUIKSHANK, *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, 1987, New York, Basic Books.

¹⁶ La bozza di tale documento venne redatta in una versione iniziale da Tom Hayden, ai tempi studente presso l’Università del Michigan. Il documento ebbe un grandissimo successo ed una straordinaria diffusione (ne furono stampate 60000 copie in pochi anni); esso costituisce un vero e proprio manifesto politico di una generazione che proponeva un nuovo modello di società in antitesi a quella tradizionalista e conservatrice del tempo. Seppure il termine “democrazia partecipativa” compaia una sola volta nel testo tutto il documento appare chiaramente ispirato a tale principio. Per tali considerazioni si veda R. FLACKS, N. LICHTENSTEIN, *Introduction in The Port Huron Statement - Sources and Legacies of the New Left’s Founding Manifesto*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2015 cit., 3 ss.

¹⁷ Anche nelle “ultimate questions of war and peace” considerate tradizionalmente come il regno degli “esperti”. Tale *empowering* individuale veniva peraltro inteso in senso interdependente con gli altri individui e la Comunità era intesa come “civic society” sul punto T. HAYDEN, *Crafting the Port Huron Statement: Measuring Its Impact in the 1960s and After*, in *The Port Huron Statement*, cit., 21.

¹⁸ G. BORGOGNONE, *Democrazia partecipativa*, in *Il Pensiero politico*, 2018-09, vol. 51, 468.

Sotto un profilo storico invece i germi della nozione di democrazia partecipativa si ritrovano nelle democrazie elleniche del VI secolo A.C. a partire dal 507 a.a. quando Clistene introdusse la “demokratia” ad Atene; in tale contesto emergono alcuni aspetti di particolare interesse quali il sorteggio con cui si effettuava la selezione dei governanti che, come ci ricorda Aristotele rappresentava la scelta migliore per garantire la democraticità del sistema, mentre l’elezione spesso conduceva all’oligarchia¹⁹ e l’importanza riconosciuta all’argomentazione²⁰. Alcuni di tali metodologie verranno riprese nelle successive pratiche dialogico-deliberative adottate in diversi contesti geografici come le giurie di cittadini, i *Town meeting*, le *consensus conference*, i *deliberative poll* nell’ambito dei quali i cittadini sono scelti molto spesso casualmente, ma in modo da essere rappresentativi delle comunità di riferimento²¹.

In via di sintesi con la nozione democrazia partecipativa si fa oggi riferimento ad un insieme molto variegato di procedure, istituti, metodologie che implicano un *diretto coinvolgimento* dei cittadini nei processi di costruzione di una decisione politica o amministrativa e il loro esercizio di un qualche grado di potere e di influenza²². Andando al cuore della nozione Umberto Allegretti la definisce come un “relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento diretto della prima nei processi di decisioni delle seconde”²³, essa si differenzia dalla “democrazia diretta” e va ad integrare la democrazia rappresentativa, non proponendosi mai come un’alternativa ad essa²⁴.

Sotto un profilo storico evolutivo possiamo identificare diverse “stagioni” della partecipazione²⁵ caratterizzate da alcuni tratti comuni, ma anche da profonde differenze legate al contesto storico-politico in cui esse si sono sviluppate.

Un elemento comune alle diverse fasi è rappresentato dal fatto che gli istituti partecipativi si sviluppano in ambiti contrassegnati da un atteggiamento di sfiducia verso i partiti politici e di generale crisi del sistema politico²⁶. Come sottolinea Luigi Bobbio “che si parli di post-democrazia (C. Crouch), di democrazia del pubblico (Manin) di derive populistiche o di scomparsa dei partiti dalla società l’accento viene comunque posto su insufficienze che richiedono la ricostruzione di un rapporto tra le istituzioni e i cittadini”²⁷.

¹⁹ Y. SINTOMER, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, 2009.

²⁰ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, 307 ss.

²¹ Sulla democrazia deliberativa si veda A. FLORIDIA, *Un’idea deliberativa di democrazia. Genealogia e principi*, Bologna, Il Mulino, 2017 e R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e partecipativa*, in *Astrid Rassegna*, 2009.

²² A. FLORIDIA, *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*, XXVII Convegno SISP, Università di Firenze, 12-14 settembre 2013.

²³ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, voce, 306. Sempre secondo l’autore (U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, 7) la nozione rinvia ad un’ “interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti”.

²⁴ La valenza integrativa delle pratiche partecipative rispetto alla rappresentanza politica che deve invero cambiare profondamente le sue caratteristiche aprendosi ad aspetti di partecipazione ed ascolto è unanimemente affermato in dottrina; sul punto M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *costituzionalismi.it*, 2017.

²⁵ Per l’esame del concetto di “partecipazione” si veda L. PELLIZZONI, *Cosa significa partecipare*, in *Rass. It. Soci.*, 2005, 479 ss.

²⁶ Tale aspetto veniva giustamente sottolineato da M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, 39 ss. che afferma come la condizione per il suo emergere sia una “crisi di egemonia”, una situazione di contrasto tra rappresentanti e rappresentati. Sul punto v. anche F. LEVI, *Partecipazione ed organizzazione*, 1637.

²⁷ L. BOBBIO, *Ives Sintomer e Giovanni Allegretti, I bilanci partecipativi in Europa*, in *Il Mulino*, 2010, 328-329.

Una prima “stagione” è riconducibile agli anni Sessanta e Settanta ove la partecipazione assume una decisa valenza politica e si sviluppa nell’ambito dei movimenti di contestazione studenteschi²⁸. La partecipazione viene invocata per poter incidere in senso trasformativo sugli assetti tradizionali presenti nel mondo del lavoro, delle istituzioni, della famiglia traducendosi in un maggiore protagonismo della società civile. Sotto il profilo del diritto positivo è in questo periodo che si porranno nel nostro paese le basi per l’approvazione di importanti legislazioni riformiste nei vari settori (la riforma del diritto di famiglia, l’approvazione dello statuto dei lavoratori, la legge sul divorzio ecc.).

È questo, come noto, un periodo di forte crisi della rappresentanza politica in cui i giovani contestatori considerano del tutto inadeguati i sistemi politici liberaldemocratici rispetto ai principi egalitari della democrazia e tale critica trova espressione nel pensiero di Marcuse nel suo *One-Dimensional Man* che diventa un libro manifesto del Sessantotto²⁹.

La “partecipazione” diviene quasi uno slogan catartico in nome del quale si realizzano alcune interessanti esperienze che sono espressione di autonomia della società civile rispetto alle istituzioni avvertite come fredde, burocratiche e lontane dai bisogni reali: le “autogestioni”, che si sviluppano in Francia ed Italia, mentre negli Stati Uniti si affermerà l’idea di uno spazio *adversaria*³⁰.

Con riferimento all’esperienza italiana l’analisi politica più attenta rileva tuttavia come nell’ambito dei movimenti studenteschi si parli raramente di “democrazia partecipativa”, che forse richiamava concetti troppo tradizionali, privilegiandosi invece una dimensione di assemblearismo caratterizzato spesso da personalismi nell’individuazione dei *leader* dei movimenti.

Sotto il profilo giuspubblicistico non è un caso che sia proprio negli anni Settanta che la dottrina “riscopra il tema della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo come individuo o come membro di un’associazione”³¹, anche in concomitanza con l’istituzione delle Regioni.

Nel diritto positivo il principio di partecipazione viene ad essere ripreso negli statuti regionali, ma le esperienze maggiormente interessanti di introduzione di innovazioni partecipative sono costituite dalle forme di partecipazione organica negli organi delle scuole e la normativa (curiosamente bollata per lungo tempo come legislazione fallimentare, ma in realtà forse per i tempi fin troppo innovativa) volta all’istituzione sub-comunale dei comitati di quartiere ad opera della l. n. 278/1976³². Vedremo invece come oggi nell’ambito del c.d.

²⁸ Per una ricostruzione della letteratura in materia si veda A. FLORIDIA, *Un’idea deliberativa della democrazia- Genealogia e principi*, Bologna, Il Mulino, 2017, 14 ss.

²⁹ Tale aspetto è ben illustrato da G. BORGOGNONE, *Democrazia partecipativa*, cit. 467 ss.

³⁰ Come sottolinea U. ALLEGRETTI (*Democrazia partecipativa*, cit. 13) tali esperienze pur costituendo un campo indipendente di azione della società civile non rappresentano delle vere e proprie modalità partecipative come le intendiamo oggi.

³¹ A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento*, cit. 130 ss che richiama il fondamentale saggio di G. Berti *Procedimento, procedura, partecipazione* cit. e *La parabola regionale dell’idea di partecipazione*, in *Le regioni*, 1974.

³² G. BERTI, *La parabola regionale dell’idea di partecipazione*, cit., 1 ss.

“nuovo diritto delle città”³³ si assista, proprio nei municipi delle grandi città, ad interessanti forme di attivismo civico.

Negli anni Ottanta e Novanta l'afflato partecipazionista degli anni Settanta sembra spegnersi e si assistette ad un “riflusso dell'autonomia della società”³⁴. Gli anni Novanta si apriranno con quella che costituisce ad oggi la più grave crisi nell'ambito della classe politica del dopoguerra. Tangentopoli determinerà la fine della prima repubblica e la scomparsa dei partiti tradizionali con l'affermazione di nuovi soggetti politici.

Sono questi anni segnati da un tramonto delle ideologie, da uno spiccato individualismo e da una crisi economica che porterà i governi tecnici di quegli anni all'adozione di misure eccezionali talora assai contestate. Le stragi di mafia di quegli anni determineranno invece, nello specifico contesto della lotta per la legalità, un forte attivismo civico: il 25 marzo 1995 nasce l'associazione “Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie”.

L'approvazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, frutto del lavoro di una Commissione ministeriale presieduta da Mario Nigro di cui facevano parte alcuni tra i migliori amministrativisti del paese³⁵, costituisce un fondamentale tassello per la delineazione di un nuovo modello di amministrazione la cui attività procedimentale deve prevedere il coinvolgimento dei soggetti interessati³⁶.

In tale complesso contesto segnato, da un lato, da forti tensioni politiche e sociali, ma anche dall'adozione di alcune leggi fortemente innovative sotto il profilo del diritto amministrativo, si colloca la seconda stagione della partecipazione che, seguendo l'impostazione di Umberto Allegretti nella sua voce “Democrazia partecipativa”, viene strettamente collegata alla globalizzazione. La democrazia rappresentativa, nata con riferimento ad ordinamenti statali, entrerebbe in crisi di fronte “all'invadenza dei poteri globali, pubblici e privati” nei confronti dei quali le forme di partecipazioni poste in essere dalle comunità territoriali fungerebbe da correttivo e riequilibrio, questo nell'ambito di una visione ideologica fondata su un'aperta critica al neoliberalismo³⁷.

Seguendo questa ricostruzione i luoghi in cui si sviluppano gli istituti partecipativi sono diversi e distanti geograficamente³⁸. Sicuramente una menzione particolare va riservata al caso del Brasile ed in particolare all'esperienza di Porto Alegre ove sul finire degli anni Ottanta viene per la prima volta sperimentato il bilancio partecipativo (*orçamento participativo*): i cittadini riunendosi in piccole assemblee potevano fare sentire la propria voce su come investire il denaro pubblico, riducendo in tal modo la corruzione e la gestione clientelare. A tale esperienza, che ebbe una straordinaria diffusione grazie anche al primo

³³ In tal senso A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione tra retorica delle riforme*, 40. Sul tema di veda anche F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani- Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017.

³⁴ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa* (voce), cir. 312

³⁵ Oltre a Nigro ricordiamo gli apporti di Pericu, Pastori e Pugliese. Sul punto G. DELLA CANANEA, *Mario Nigro riformatore: la legge sul procedimento amministrativo*, in *Nomos*, 3/2023.

³⁶ Sul punto M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'Amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)* (1988) ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, Giuffrè, 1996, 2045

³⁷ Per tale lettura U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa* (voce), cit. 314.

³⁸ L'affermarsi di differenti “famiglie” di pratiche partecipative è ben illustrato da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit. 13.

Forum sociale mondiale organizzato proprio a Porto Alegre nel 2001, è seguito un fenomeno di “disseminazione” di tali pratiche in Europa ove, accanto al bilancio partecipativo³⁹, si è assistito al fiorire di ulteriori pratiche quali le inchieste pubbliche, i dibattiti pubblici, le giurie civiche ecc.

Altri luoghi importanti per la maturazione di pratiche partecipative nell’ottica della differente nozione di democrazia deliberativa⁴⁰, sono gli Stati Uniti e il Canada.

In Italia grazie alla sensibilità di amministratori locali particolarmente attenti alle esigenze della partecipazione troviamo le prime esperienze di bilancio partecipativo dei Comuni di Grommare, Pieve Emanuele e nel Municipio XI di Roma⁴¹.

La terza stagione della partecipazione è quella attuale caratterizzata da elementi in parte diversi rispetto al passato e che si sviluppa a partire dagli anni Duemila. Il principio di partecipazione è ora accolto nell’art. 11 del TUE e diviene una componente dello Stato di diritto europeo.

Il contesto odierno è segnato da crisi ricorrenti e dalla presenza diffusa di condizioni di vulnerabilità di persone e gruppi⁴². Dopo le crisi economiche, la crisi pandemica e quella bellica internazionale, l’attuale crisi climatica ci consegna ad un’epoca di incertezze rispetto al futuro, caratterizzata da tensioni e conflittualità latenti. Le amministrazioni contemporanee si trovano ad affrontare decisioni sempre più complesse⁴³ che richiedono un cambiamento di passo nell’ottica di un accrescimento dell’*administrative capacity building*⁴⁴

Tuttavia le crisi, intese come situazioni di turbamento rivelatrici della fragilità, vanno anche lette, come ben ci ricorda Alessandra Valastro⁴⁵, come possibili “risorse” che determinano un ripensamento delle tradizionali categorie politiche e giuridiche, anche alla luce del principio di partecipazione.

Si avverte dunque oggi un crescente bisogno di informazione e partecipazione da parte di associazioni del terzo settore, ma anche di singoli cittadini spinti non da interessi lobbistici o di parte, ma da un genuino interesse per l’ambiente in cui si vive, dalla volontà di prendersi cura dei “beni comuni”.

³⁹ Su cui v. I. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009.

⁴⁰ In tale modello si pone l’attenzione sulle modalità del dibattito razionale che precede le decisioni pubbliche sul punto G. BOSETTI, S. MAFFETTONE, *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, Luiss University Press, 2004 e A. FLORIDIA, *Un’idea deliberativa della democrazia*, cit.

⁴¹ Per un bilancio di tali esperienze si veda S. RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, cit. 78 ss.

⁴² Alessandra Valastro (*Gli istituti di partecipazione*, cit. 64) ben sottolinea come “il riconoscimento del carattere strutturale della fragilità impone di tornare ad interrogarsi sul modo di leggere i bisogni, sul modo di includere i saperi civici in quanto fonti di informazioni essenziali, sul modo di governare preventivamente i conflitti generati da decisioni che incidono fortemente sui territori”, 64. Sul ruolo della democrazia partecipativa nei confronti dei “gruppi vulnerabili” si veda espressamente A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli*, cit., 1837 ss. e L. A. NOCERA, A. FIORENTINO, *Declinazioni innovative della democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli: riflessioni comparate e conclusive*, in *DPCE online*, 2023, 1957 ss.

⁴³ Per i vari profili derivanti dalla crescente complessità in un assetto istituzionali policentrico e per i vari correttivi che possono essere adottati si vedano le lucide riflessioni di C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pubbl.* 2021, 15 ss.

⁴⁴ Su tale aspetto si veda F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *La capacità amministrativa e il PNRR*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2023, 436 ss.

⁴⁵ In tal senso si veda A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica*, cit. in part. 64 ss.

Tale esigenza partecipativa si muove lungo una direttrice in parte diversa rispetto al passato fondata su una nozione di cittadinanza civica, partecipata e praticata⁴⁶; se pensiamo ad esempio ad uno degli ambiti ove si sono sviluppate forme assai interessanti di monitoraggio civico e cioè quello legato all'utilizzo dei fondi europei o al controllo sulla legalità o sull'anticorruzione possiamo vedere come tali istanze partecipazioniste assumono un carattere trasversale, meno connotato politicamente rispetto al passato, ove il desiderio di fare sentire la propria voce in modo disintermediato rispetto alla politica⁴⁷ si riconnette ad un civismo diffuso od alla volontà di occuparsi dei beni collettivi sulla base del paradigma sussidiario (Arena).

Il legislatore, fatta eccezione per l'accesso civico introdotto in forma generalizzata nel 2016 e per l'introduzione settoriale del dibattito pubblico nel contesto delle grandi opere pubbliche, che peraltro oggi è stato alquanto limitato nella sua portata, non ha mostrato in questi anni un grande interesse per la dimensione della partecipazione. È invece nella prassi dell'associazionismo, nell'ambito dei *think-tank* o delle politiche locali che troviamo esperienze concrete di attivismo civico che si sviluppano secondo traiettorie diverse, di tipo istituzionali o meno, ma accumulate dalla produzione di nuovo capitale sociale⁴⁸. In tal senso una spinta importante nella promozione di forme virtuose di attivismo civico è avvenuta grazie all'opera di Labsus- Laboratorio per la sussidiarietà⁴⁹, che ha fornito anche un modello di regolamento comunale a disposizione delle Amministrazioni che volessero formalizzare un maggiore impegno verso il riconoscimento di forma di collaborazione tra privati e pubblica amministrazione nella gestione dei beni comuni.

In forma fortemente spontanea, fondata sull'impegno talora anche autofinanziato di centinaia di volontari, troviamo poi le varie esperienze di monitoraggio civico talora anche dal carattere fortemente militante che svolgono funzioni di primaria importanza nell'ottica di accrescere la consapevolezza su obiettivi e risultati delle politiche pubbliche, formare giudizi sull'efficacia degli interventi, incidere sulle politiche pubbliche e svolgere più in generale un'attività di *advocacy*; il progetto Monithon, le Comunità monitoranti di Libera, l'Osservatorio civico sul PNRR e le interessanti esperienze di monitoraggio ambientale fondato sulla *citizen science* non sono altro, come più avanti vedremo, che le espressioni più evidenti di un'attivazione civica fortemente diffusa nella società.

3. Le forme della partecipazione pubblica: la partecipazione procedimentale.

⁴⁶ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione*, cit. 68.

⁴⁷ Su tali profili si veda ampiamente P. PICIACCHIA, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa*, cit. 224.

⁴⁸ G. ARENA, *Cittadini si diventa. Come produrre senso civico e nuovo capitale sociale*, in *Dir. Pubbl.*, 2023, 71 ss. e G. MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci, 2021,

⁴⁹ Labsus (www.labsus.org) fondato da Gregorio Arena si è configurata nel tempo come un **vero e proprio laboratorio**, all'interno del quale vengono favorite **riflessioni e pratiche di Amministrazione condivisa**, attraverso attività di comunicazione, ricerca, formazione e accompagnamento di numerosi soggetti attivi sul territorio, dalle amministrazioni pubbliche agli enti del terzo settore, ai cittadini, singoli o associati, interessati a trovare soluzioni innovative per la gestione condivisa dei beni comuni. Per una sintesi delle attività svolte si veda P. BONASORA, *L'amministrazione condivisa per una città plurale*, in *il puntodiLabsus*, 7 maggio 2024.

La partecipazione pubblica, intesa come partecipazione del pubblico all'attività amministrativa si sviluppa oggi lungo traiettorie differenti⁵⁰.

In uno dei fondamentali scritti in materia Franco Levi già sottolineava la valenza complessa del termine “partecipazione” ed il suo utilizzo in diversi contesti delle scienze sociali: nella sociologia politica come categoria descrittiva di comportamenti politici della collettività e nella scienza della politica in funzione di correttivo (o proposta di correttivo) alle disfunzioni delle amministrazioni⁵¹. Sotto un profilo giuridico la partecipazione assumerebbe anche un'ulteriore accezione “dogmatica” funzionale all'identificazione di istituti giuridici classificabili come “fenomeni dell'idea di partecipazione”⁵².

L'interesse verso la partecipazione ed il diluirsi della contrapposizione tra Stato e società si sviluppa in concomitanza con il passaggio dallo Stato liberale in cui l'Amministrazione era intesa in ottica autoritativa ed unilaterale allo Stato pluriclasse e sociale ove l'Amministrazione si pone come erogatrice di servizi⁵³.

Sotto il profilo del diritto positivo, come già ricordato, un periodo di fondamentale maturazione del concetto si è avuto negli anni Sessanta e Settanta con le prime previsioni di istituti partecipativi che corrispondono ad “un concetto ampio ed eclettico di partecipazione”⁵⁴: i comitati di quartiere, la presenza di esponenti di interessi in organi di gestione e degli utenti negli organi di gestione dei servizi ed in generale nelle varie forme di partecipazione sviluppatasi soprattutto in una dimensione locale. Tali istituti sono profondamente diversi tra loro e si inquadrano entro schemi organizzativi distinti che sono quelli della democrazia rappresentativa, della rappresentanza di interessi e del coordinamento tra i vari organismi pubblici⁵⁵.

Volendo invece ricercare un tratto comune ai vari istituti partecipativi questo può essere ravvisato nella “presenza nell'amministrazione del non professionista” in attuazione di quel disegno riformista della società previsto dall'art. 3 c.2 della Costituzione⁵⁶.

L'ambito più significativo di accoglimento del principio di partecipazione è quello del procedimento amministrativo, in un primo momento sviluppato a livello dottrinale⁵⁷ e successivamente ad opera della l. 241/1990 ed in particolare del suo capo III⁵⁸.

L'accoglimento del principio di partecipazione rappresenta il fulcro di un nuovo disegno di amministrazione paritaria ed “aperta” che si contrappone al modello tradizionale di

⁵⁰ Sul punto per una visione d'insieme si veda F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento IV, 2000, 943 ss.

⁵¹ F. LEVI, *Partecipazione ed organizzazione*, cit. 1625.

⁵² F. LEVI, *Partecipazione ed organizzazione*, cit. 1625.

⁵³ Tale percorso è ben illustrato da M.P. CHITI, *Partecipazione popolare*, cit. in part. 60 ss.

⁵⁴ E. CASETTA, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato italiano*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, 23-25 settembre 1976, Milano, 1977, 65

⁵⁵ F. LEVI, *Partecipazione ed organizzazione*, cit. 1634.

⁵⁶ Così F. LEVI, *Partecipazione ed organizzazione*, cit. 1635 ss.

⁵⁷ Sul punto V. F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975 e F. LEVI, *Partecipazione ed organizzazione*, cit., 1625 ss.

⁵⁸ Su cui si veda R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIQUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005, 3 ss. e A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. Amm.*, 1993, 133-172; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998, 63 ss.

amministrazione autoritativa e unilaterale di tradizione francese. In tal senso la partecipazione alla formazione dell'atto da parte del privato portatore di un interesse che può essere confliggente con quello dell'Amministrazione influisce in modo sostanziale sulla natura del procedimento amministrativo che anziché rappresentare una serie di adempimenti formali diviene un'innovativa modalità di azione che contribuisce al processo di democratizzazione dell'Amministrazione⁵⁹.

La partecipazione al procedimento amministrativo è un tema su cui molto si è scritto⁶⁰. La possibilità offerta ai soggetti coinvolti nell'attività amministrativa di fare sentire la propria voce è stata collegata all'affermarsi nell'ambito dell'attività amministrativa del principio del contraddittorio di matrice processuale. In realtà se i punti di contatto con tale principio sono molteplici e se nel nostro paese la dimensione di tipo difensiva è quella che si è presentata con maggiore ricorrenza occorre ricordare come tale aspetto non ne esaurisce la sua funzione in quanto la partecipazione in senso ampio mira “a contribuire alla formazione delle decisioni dell'autorità amministrativa affinché meglio si conoscano gli interessi coinvolti e se ne tenga conto⁶¹” e in tale senso essa può anche assumere una funzione di tipo collaborativo. Come sottolineato in dottrina la partecipazione in tal senso intesa non consente solo di arricchire la base conoscitiva dell'amministrazione, ma permetterebbe un migliore messa a fuoco del “problema amministrativo”, anche se poi la decisione finale spetta sempre all'Amministrazione⁶². L'affermazione del principio partecipativo si pone dunque nel contesto di un nuovo modello di amministrazione dialogante con il privato e aperta all'utilizzo di moduli convenzionali.

Tuttavia in dottrina si sono evidenziati anche alcuni aspetti problematici.

Quello che è stato definito il “nodo della partecipazione” rinvia infatti ad alcune domande fondamentali circa le modalità e le dinamiche con cui poteri pubblici e “i contro poteri privati” si relazionino tra loro ed alle modalità con cui “si organizzano, nel procedimento stesso, le occasioni ed i momenti (formali ed informali) del confronto tra le differenti pretese e posizioni di vantaggio, ossia fra i “doveri” pubblici e le aspettative legittime delle altre “parti”⁶³.

Nel dibattito in materia non sfugge alla dottrina più attenta il rischio che la partecipazione svolga una funzione di tipo debole che si espliciti prevalentemente sotto un profilo burocratico formale o che in essa si vengano a privilegiare interessi forti o organizzati

⁵⁹ Secondo la ricostruzione di G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Scritti Guicciardi*, 1975, 802.

⁶⁰ Oltre agli scritti citati si vedano: S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche - Saggio di diritto comparato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007, 13 ss; M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, Cedam, 2010; S. COGNETTI, “Qualità” e “quantità” della partecipazione, Milano, Giuffrè, 2000, M. D'ALBERTI, *La “visione” e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2000, 1 ss1996; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, M. A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, Giuffrè, 2000; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1996. Da ultimo si veda la lucida analisi di A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit. 132 ss.

⁶¹ Così F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2010, 299 ss.

⁶² Sul punto si vedano le acute osservazioni di F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. Amm.*, 1993, 133 ss.

⁶³ R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. Amm.*, 2017, 209.

rispetto agli interessi dei singoli cittadini⁶⁴. Per usare le parole di Allegretti solo gli “interessi corporati” (o qualificati) hanno dignità di assumere nel procedimento amministrativo una tutela specifica mentre gli “interessi semplici”, perché privi di una proiezione in una situazione soggettiva⁶⁵ rimarrebbero privi di tutela. In particolare non troverebbero riconoscimento i diritti delle persone rispetto ai beni comuni, laddove essi non si aggregano in associazioni e comitati come richiede, in modo restrittivo, la legge sul procedimento amministrativo.

In verità oggi il vero punto della questione non sembra tanto risiedere unicamente nella contrapposizione tra interessi forti e deboli, questione comunque che rimane presente, quanto nel significato da attribuire alla nozione di partecipazione se limitarla ad una dimensione di tipo procedurale o se intenderla in senso più ampio⁶⁶. In tal senso si esprime anche la dottrina più recente che avverte il rischio che anche in contesti di democrazie mature la partecipazione perda il suo valore genuinamente democratico per dare luogo a fenomeni lobbistici provenienti da gruppi di pressioni organizzati tali da sviare le finalità pubblicistiche dell’agire amministrativo⁶⁷. Andare quindi oltre la dimensione procedimentale, allargare lo sguardo verso una nozione maggiormente ampia ci permette di superare i limiti intrinseci alla nozione di partecipazione procedimentale, pur nella consapevolezza dell’importanza fondamentale che l’istituto continua a conservare per garantire la possibilità ai privati di fare sentire la propria voce nell’ambito dell’esercizio puntuale del potere amministrativo.

4. Le altre modalità di partecipazione pubblica

Se dunque per molti anni la partecipazione è stata prevalentemente analizzata nell’ambito del diritto amministrativo come “partecipazione procedimentale” e in quello del diritto costituzionale come “partecipazione politica” occorre oggi ritornare a quella visione “eclettica” ed ampia del concetto di partecipazione richiamata precedentemente in dottrina. In tal senso possiamo fare riferimento ad una nozione di partecipazione pubblica, altrimenti definita come “civica”⁶⁸, come una categoria ampia in cui ricompriamo le diverse forme di interazioni tra i cittadini⁶⁹ e la pubblica amministrazione al fine di concorrere ad una migliore definizione dell’interesse pubblico. Tale nozione ampia di partecipazione, disciplinata o meno dal diritto, si presenta come un fenomeno complesso, sfaccettato, non

⁶⁴ U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.*, 2007, 779 ss.

⁶⁵ Come gli interessi degli abitanti rispetto a quelli dei proprietari, dei lavoratori o studenti rispetto ad un luogo che frequentano abitualmente, i diritti materiali o culturali di coloro che fruiscono di un paesaggio o ambiente.

⁶⁶ U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo* cit. ma anche S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2007, 13 ss.

⁶⁷ A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit. 130 ss. Questo si verificherebbe in particolare in ambito ambientale ove, con riferimento alla relazione impresa-ambiente, i rapporti di dominio e di conflitto si risolvono in trattative, transazioni, negoziazioni tra p.a. e gruppi di interessi forti, tali da vincolare il provvedimento finale ed escludere le “deboli” pretese partecipative” (134).

⁶⁸ Su cui si veda F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, 1 ss.

⁶⁹ Tale nozione è intesa in senso ampio ed atecnico e non si identifica con la nozione giuridica di cittadinanza italiana.

univocamente inquadrabile e fortemente influenzato dagli accadimenti politico-sociali presenti in un dato momento storico.

Gli istituti partecipativi nell'esperienza italiana presentano ancora oggi alcuni tratti di incertezza e di bruschi arresti di direzione. Se tradizionalmente possiamo registrare un generale ritardo o una certa disattenzione del legislatore verso l'accoglimento degli istituti partecipativi, a dispetto della vivacità del dibattito che si è sviluppato in questi anni nell'ambito delle altre scienze sociali con riferimento alla democrazia partecipativa e deliberativa, si segnalano invece a livello di enti territoriali interessanti esperienze che hanno svolto la funzione di apripista. Tra le esperienze di istituti partecipativi non “codificati”, ma rimessi alla scelta, per molti versi lungimirante di amministrazioni particolarmente attente alla dimensione partecipativa, possiamo ricordare il dibattito pubblico svoltosi a Montaione con riferimento alla realizzazione del *resort* di Castelfafi nel 2007⁷⁰, quello in Liguria a Genova sulla c.d. Gronda di Ponente nel 2009⁷¹, il dibattito pubblico promosso dal sindaco Sala nel 2018 sulla riapertura dei navigli⁷² così come le esperienze dei bilanci partecipativi adottati in alcuni Comuni⁷³.

I primi interventi normativi che accolgono gli istituti partecipativi, e particolarmente l'istituto del dibattito pubblico si ritrovano invece a livello regionale⁷⁴. Al riguardo occorre senza dubbio segnalare la esperienza pilota delle due leggi della regione Toscana la n. 69/2007 e la n. 46/2013⁷⁵ che introdussero nel nostro paese, dietro suggestione del modello francese del *débat public*⁷⁶, il dibattito pubblico. A tali leggi regionali ne sono seguite altre, la l.r. Emilia-Romagna n. 15/2028, la L. r. Puglia n. 28/2027 e la l.r. Marche n. 31/2020 che hanno continuato sulla strada della partecipazione, seppure seguendo strategie diverse.

A livello di legislazione nazionale il panorama degli istituti partecipativi appare più deludente⁷⁷.

Una prima disciplina in materia di dibattito pubblico, limitatamente all'ambito delle “grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale”, è stata introdotta dall'art 22 del D.lgs. n. 50 del 2016 del c.d. Codice appalti la cui disciplina attuativa è entrata in vigore solo due anni dopo con il DPCM 10 maggio 2018, n.76. Proprio nel regolamento si specifica che il dibattito pubblico consiste in incontri di informazione, approfondimento e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni e che la partecipazione è

⁷⁰ Su cui A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito pubblico sul “caso Castelfafi”*, Convegno annuale SISP XXII, Pavia 4-6 settembre 2008.

⁷¹ L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, 2010, 119 ss.

⁷² Per la documentazione su tale dibattito pubblico si veda www.progettonavigli.comune.milano.it

⁷³ Su cui si veda S. RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, cit.

⁷⁴ M. P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Ist. Fed.*, 2020, 680.

⁷⁵ G. PABA, A. PECORIELLO, C. PERRONE, F. RISPOLI, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press, 2009 e E. ROSSI, G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* n. 1-2/2015, p. 13 ss

⁷⁶ Sull'esperienza francese si veda P. PICCIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Gran Débat National*, in *DPCE online*, 2020, 3204 ss.

⁷⁷ Da ultimo si veda A. SCOGNAMIGLIO, *I contratti della Pubblica Amministrazione: ascesa e declino del “dibattito pubblico”*, in *Dir. Amm.*, 2023, 777 ss.

consentita ad ogni singolo cittadino. Con il primo decreto correttivo al Codice appalti veniva istituita una Commissione investita del compito di monitorare l'andamento dei singoli dibattiti pubblici e di formulare indicazioni generali per il loro corretto svolgimento.

A partire da Ottobre 2021 sono stati avviati numerosi dibattiti pubblici⁷⁸. Purtroppo, nonostante i primi interessanti risultati di tali procedure, non risulta possibile tracciare un bilancio circa l'utilità dell'istituto in quanto il dibattito pubblico è stato oggetto di una profonda revisione con il D.lgs. 36/2023 che ha proceduto nell'art. 40 ad una riscrittura sostanziale della disciplina depotenziandolo pesantemente, in particolare sotto il profilo della legittimazione alla partecipazione⁷⁹.

Soppressa la Commissione nazionale, accentuandosi la contiguità tra stazione appaltante e responsabile del dibattito pubblico che invece dovrebbero rimanere il più possibile figure distinte l'istituto viene spogliato in larga misura della sua efficacia.

Di fronte alle difficoltà che il principio partecipativo incontra qualora si passi dal piano della declamazione formale, su cui tutti convergono, alla sua traduzione in pratica nell'ambito di istituti formalizzati registriamo invece un crescente interesse della società civile verso ulteriori istituti partecipativi.

Tra le forme di attivazione spontanea rimesse all'iniziativa dei cittadini che oggi appaiono di particolare interesse troviamo il monitoraggio civico oggetto, come vedremo, di particolari sperimentazioni nei settori della tutela della verifica del corretto utilizzo di fondi pubblici e dell'ambiente.

5. Il monitoraggio civico: aspetti generali

Il principio di partecipazione si presta a fenomeni di innovative sperimentazioni territoriali⁸⁰. La base giuridica di riferimento per tali attività, che sovente nascono sulla base di un'attivazione esclusivamente "dal basso", risulta rappresentata dall'art. 3 secondo comma della Costituzione letto congiuntamente con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 u. c. della Costituzione. Il principio costituzionale di partecipazione, letto non in senso isolato, ma rapportato al principio democratico e solidaristico di cui agli artt. 1 e 2 della Costituzione, rappresenta una norma a fattispecie aperta che consente lo sviluppo di forme partecipative secondo modalità innovative e non previamente codificate⁸¹.

Il "monitoraggio civico" è stato inizialmente oggetto di analisi nell'ambito degli studi sulle politiche pubbliche ed in particolare in quelli sullo sviluppo regionale. La necessità di sviluppare un'ampia partecipazione delle "comunità civiche" in tutto il ciclo della *policy* (da

⁷⁸ Si vedano ad esempio i casi del dibattito pubblico sulla circonvallazione ferroviaria di Trento e sul nuovo stadio a Milano. Sul punto N. PETRUCCO, *Il dibattito pubblico alla prova dei fatti*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2022, 168 ss.

⁷⁹ La legittimazione a partecipare viene ora limitata alle amministrazioni, enti territoriali e ai soggetti portatori di interessi diffusi senza più essere riconosciuta ai singoli cittadini. Essa si esplica ora in modo prevalentemente cartaceo.

⁸⁰ Per tale riflessione F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, cit. 204 ss.

⁸¹ Sul punto si veda S. BARTOLE, *La partecipazione nelle leggi*, in *Il Politico*, 1980, 74.

quella preventiva a quella della gestione fino alla verifica dei risultati) veniva richiesta nell'ambito della gestione dei fondi europei per finalità di trasparenza ed *accountability*⁸².

Sotto un profilo più generale il potenziamento degli istituti partecipativi risulta una conseguenza dell'accoglimento dell'*open government* come nuovo paradigma di *management* delle pubbliche amministrazioni fondato sull'apertura dei processi decisionali.

Il passaggio dal contesto efficientista del *new public management* a quello del *new public governance* segna anche una maggiore attenzione per la previsione di innovazioni democratiche volte ad includere voci esterne alle istituzioni⁸³.

Negli ultimi anni assistiamo ad una rinnovata attenzione per la tematica del monitoraggio nell'ambito del PNRR. In tale contesto, infatti, ed in particolare negli obiettivi di carattere ambientali contenuti nella Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) si evidenziano alcuni aspetti problematici che spingono fortemente a valorizzare forme di controllo civico *ex post*.

In modo particolare è stato rilevato in dottrina come, fin dalla gestazione del piano che, come noto, si prefigge obiettivi assai ambiziosi, fosse stata molto scarso il coinvolgimento della società civile⁸⁴ e come il Piano risultasse per molti aspetti caratterizzato da una sua “torsione in senso tecnocratico”⁸⁵. Tale deficit del “politico”, che rappresenta uno dei limiti del PNRR, ha portato prevalentemente “ad inquadrare il problema collettivo nel frame della necessità ed urgenza”⁸⁶.

La scarsa trasparenza circa alcuni dati pubblici, riguardanti in modo particolare la gestione della pandemia da Covid-19 ed i costi della “ricostruzione”, ha determinato lo sviluppo di iniziative di *campaigning* e di *advocacy* promosse da diverse organizzazioni quali #Datibenecomune⁸⁷ o l'Osservatorio civico sul PNRR⁸⁸ con lo scopo di ottenere dati *open* e *machine-readable*.

Gli ultimi sviluppi di tale processo teso a coniugare il principio di partecipazione con quello di trasparenza vedono il passaggio da una dimensione di cittadino informato alla identificazione di funzioni ulteriori di cittadino “monitorante” per ovviare alla opacità di

⁸² P. BUTTIGLIONE, L. REGGI, *Il monitoraggio civico delle politiche di coesione e lo sviluppo di comunità civiche*, in *Prisma-Economia, Società e lavoro*, 2015, 81 ss.

⁸³ E. DE BLASIO, D. SELVA, *Le piattaforme di partecipazione tra tecnologia e governance: i modelli di sviluppo in Italia, Spagna e Regno Unito*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, 2019, 349 ss.

⁸⁴ Nonostante il fatto che poi il Piano nelle sue parti prevedesse un coinvolgimento attivo della società civile ed in particolare del Terzo settore. A tal proposito si veda A. SCIALDONE, N. PARISI, *Per un monitoraggio civico del PNRR. Una nota su trasparenza e spazi della società civile*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2022, 333. Sullo scarso coinvolgimento nella fase “ascendente” di redazione del Piano, ma con possibili recuperi della partecipazione nella fase “discendente”, si rinvia a E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica ai tempi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. Amm.*, 2023, 301 ss.

⁸⁵ A. SCIALDONE, N. PARISI, *Per un monitoraggio civico del PNRR*, cit., 332.

⁸⁶ Così V. MARTONE, *Un'ecologia politica della transizione ecologica. Democrazia dei dati e monitoraggio civico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Soc. urb. Rur.*, 2023, in part. nt. 7, pp. 47-48.

⁸⁷ Tale iniziativa, nata nel 2020 su iniziativa di OpenData, Actionaid e Transparency international Italia, aveva l'obiettivo di rendere aperti i dati sulla spesa Covid-19.

⁸⁸ All'Osservatorio fanno capo ActionAid, Cittadinanzaattiva, Legambiente e Slowfood. Su tali esperienze V. MARTONE, *Un'ecologia politica della transizione ecologica*, cit. 52 ss.

alcuni meccanismi di policy⁸⁹ e per verificare il raggiungimento degli obiettivi delle politiche pubbliche⁹⁰.

Con il termine monitoraggio peraltro si intendono differenti istituti. Così possiamo identificare una funzione di monitoraggio sui servizi pubblici (ad esempio nel settore sanitario) rappresentato dal “nuovo sistema di garanzia” (NSG) attraverso cui ci si assicura che a tutti i cittadini siano erogati prestazioni e servizi compresi nei livelli essenziali di assistenza in condizioni di qualità, appropriatezza ed uniformità. Tale ipotesi rappresenta un “monitoraggio amministrativo” svolto in senso alla stessa PA che presenta caratteri profondamente diversi dal monitoraggio a cui facciamo riferimento in questa sede.

Il monitoraggio “civico” presenta invece la caratteristica essenziale di essere svolto *dall'esterno* secondo metodologie predeterminate da parte di soggetti estranei alla pubblica amministrazione che non devono possedere una qualifica particolare. Esso rappresenta una forma di attivismo spontaneo, volontario e gratuito che in molti casi esprime il bisogno genuino di concorrere ad una migliore definizione dell'interesse collettivo e che trova come retroterra ideologico la *monitory democracy* di John Keane⁹¹.

Così inteso il monitoraggio civico, inteso in senso giuridico come esplicitazione del principio di sussidiarietà orizzontale in settori di interesse generale, non duplica l'attività di vigilanza istituzionale, ma si pone come correttivo al meccanismo di delega della democrazia rappresentativa e richiede perché risulti utile e sia suscettibile di una seria considerazione la messa a punto di una apposita strumentazione⁹².

A tale riguardo una delle prime esperienze che ha condotto alla predisposizione di un *set* di regole metodologiche, indispensabili per rendere il monitoraggio uno strumento operativo affidabile è stata svolta in Italia da *Monithon*. Tale esperienza è di estremo interesse; essa si sviluppa nell'ambito del team nazionale del portale Opencoesione per la trasparenza della spesa dei fondi regionali e prosegue, a partire dal settembre del 2013, come attività volontaria in qualità di privati cittadini portata avanti da alcuni componenti del team a cui si uniscono giornalisti, analisti di policy, studenti e comuni cittadini. Nell'ambito della maratona di monitoraggio del progetto Monithon si sviluppano “metodi e strumenti” per il monitoraggio civico e si “favorisce la collaborazione tra le comunità e le amministrazioni responsabili degli interventi” il cui strumento finale è rappresentato dal Report di monitoraggio, mettendo tali strumenti a disposizione del pubblico.

A livello metodologico, nelle successive iniziative di monitoraggio, assume un particolare rilievo la metodologia del *Community base approach* nell'ambito del quale si sviluppano vere e proprie “comunità monitoranti”; tale modello è stato seguito, con esiti assai promettenti, in

⁸⁹ A. SCIALDONE, N. PARISI, *Per un monitoraggio civico del PNRR*, cit. 334.

⁹⁰ P.L. BUTTIGLIONE, L. REGGI, *Il monitoraggio civico delle politiche di coesione* cit. e A. SCIALDONE, N. PARISI, *Per un monitoraggio civico del Pnrr*, cit. 334.

⁹¹ Come richiamato da V. MARTONE, *Un'ecologia politica della transizione ecologica*, cit. 52-53.

⁹² Questo soprattutto in ambiti altamente complessi come quello del PNRR ove si richiede “una seria metodologia” che garantisca la “comparabilità dei risultati del monitoraggio e della valutazione d'impatto delle misure contenute nel Pnrr, consentendo una reale valutazione delle politiche pubbliche”. In tal senso A. SCIALDONE, N. PARISI, *Per un monitoraggio civico del Pnrr*, cit. 344.

ambito antimafia, contesto in cui risulta fondamentale l'aspetto della valorizzazione della componente territoriale⁹³.

In tal senso va segnalata l'iniziativa portata avanti dall'Associazione onData, in collaborazione con Libera, che si propone l'obiettivo di monitorare e rendere aperti i dati relativi ai beni confiscati dalla mafia; attraverso la piattaforma "confiscati bene 2.0", oltre a trovare una mappatura di tutti i beni confiscati suddivisi su base territoriale, si permette ai cittadini di monitorare i beni di loro interesse, fornendo alcune semplici regole metodologiche da seguirsi e predisponendo all'uso un modello di scheda di monitoraggio.

Gli esiti a cui conducono tali iniziative di monitoraggio sono quelli di aumentare l'*accountability* delle politiche pubbliche, presidiarne l'attuazione e svolgere giudizi sull'efficacia degli interventi, raccogliere idee e proposte, segnalando rischi e criticità, in definitiva, incidere in senso trasformativo sulle politiche pubbliche.

5.1 Il progetto LIBenter di monitoraggio dell'attuazione del PNRR

Il monitoraggio civico ha acquisito, come si è ricordato, in questi ultimi anni un particolare rilievo nel contesto delle eccezionali misure di finanziamento previste a livello europeo a seguito della pandemia⁹⁴. L'ormai noto PNRR si inserisce all'interno del programma europeo Next Generation Eu (NGEU) con cui l'Unione europea ha previsto un'eccezionale integrazione al bilancio europeo; in particolare, attraverso il Dispositivo per la ripresa e resilienza (RFF), è stato adottato un rilevantissimo programma di aiuti, mediante sovvenzioni a fondo perduto e prestiti da erogarsi fino al 2026. I paesi membri per beneficiare dei finanziamenti hanno dovuto presentare Piani nazionali di ripresa e resilienza indicando in modo preciso gli investimenti e le riforme che essi intendono realizzare.

Il nostro paese ha formulato una prima versione del PNRR nel 2021, successivamente l'8 dicembre 2023, il Consiglio dell'UE ha approvato la proposta di decisione presentata dalla Commissione europea, che modifica il PNRR italiano originariamente approvato con Decisione del Consiglio del 13 luglio 2021, garantendo all'Italia complessivamente 194,4 miliardi di Euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in forma di sovvenzioni). Nell'ambito del nuovo PNRR vengono oggi definite 7 Missioni (Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Turismo, Rivoluzione verde e transizione ecologica, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, Istruzione e ricerca, Inclusione e Coesione, Salute, REPower EU) articolate in Componenti, aree di intervento che affrontano sfide specifiche, ognuna delle quali prevede un ampio numero di investimenti.

I principi che guidano gli investimenti, le riforme e i progetti del PNRR devono rispettare le priorità trasversali della promozione delle pari opportunità di genere, territoriali e generazionali. Il Piano prevede inoltre un'ampia strategia di riforme che devono essere

⁹³ Sul punto si veda L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop. È semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, Torino, Egea, 2017, 133 ss.

⁹⁴ Vedi L. REGGI, *Il monitoraggio civico dei progetti del PNRR*, in www.osservatoriocivicopnrr.it

poste in essere per raggiungere gli obiettivi prefissati, suddivise in riforme trasversali (giustizia e pubblica amministrazione), riforme abilitanti (concorrenza, normative ambientali, contratti pubblici, qualità della regolazione, federalismo fiscale, tax gap, semplificazione amministrativa, contabilità economico-patrimoniale, revisione e valutazione della spesa, tempi di pagamento della PA, Recovery Procurement Platform, anticorruzione, investimenti e interventi nel Mezzogiorno, edilizia, urbanistica e rigenerazione urbana) e riforme settoriali riguardanti ambiti specifici.

Se la cabina di regia del PNRR è rappresentata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri l'attuazione delle misure è demandata ai soggetti attuatori che sono le amministrazioni centrali, regionali o locali sulla base delle specifiche competenze istituzionali.

Al di là degli aspetti tecnici della rendicontazione e del monitoraggio amministrativo degli interventi finanziati con il PNRR che fa capo al sistema informativo ReGis sviluppato dalla Ragioneria centrale dello Stato risulta oggi di primaria importanza garantire un coinvolgimento civico sui progetti finanziati, anche in considerazione dello scarso coinvolgimento civico che vi è stato “a monte” in fase di redazione del PNRR.

In tale contesto il progetto LIBenter⁹⁵ rappresenta nel panorama italiano una delle iniziative maggiormente interessanti in materia di monitoraggio. Essa infatti si qualifica come un'associazione temporanea di scopo, fondata dall'Università cattolica S.C., Libera e Fondazione Etica e sostenuta dal CNEL, che si propone l'ambizioso obiettivo di rendere monitorabili e valutabili le principali misure previste nel PNRR, al fine di vigilare sull'impiego delle risorse europee e nazionali⁹⁶. Fin dalla sua origine LIBenter si è aperta alla collaborazione con soggetti della società civile già attivi nel monitoraggio o in iniziative civiche.

L'azione del progetto si dispiega lungo tre direttrici: la definizione di un modello di monitoraggio, un'attività di *engagement* della società civile e la previsione di iniziative di formazione e assistenza verso le pubbliche amministrazioni coinvolte nei progetti finanziati dal PNRR.

Particolare significativa è stata l'attività di definizione di un modello di monitoraggio che ha la funzione di aiutare chiunque a “tradurre” i contenuti del PNRR in qualcosa di monitorabile e di rendere le attività di monitoraggio omogenee tra loro. Tale modello si fonda su alcune Linee guida⁹⁷ predisposte nel 2021 da un gruppo di ricerca costituita entro il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore in coordinamento con componenti del Dipartimento di Economia e Finanza, alla quale partecipano anche referenti della società civile. Nel 2023, la metodologia è stata, inoltre, digitalizzata tramite la predisposizione di una piattaforma digitale di monitoraggio.

⁹⁵ www.libenteritalia.eu. LIBenter rappresenta l'acronimo di L'Italia Bene comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile.

⁹⁶ A. SCIALDONE, N. PARISI, *Per un monitoraggio civico*, cit. 344 ss.

⁹⁷ Tali linee guida si compongono di due documenti, uno destinato ai progetti di investimento e l'altro alle riforme. Sul punto v. P. BALDUZZI, M. BORDIGNON, L.V.A. COLOMBO, *Pnrr, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa*, in *Vita e Pensiero*, 2022, 1 ss.

A partire dalle Linee guida si è proceduto, nel corso del 2022, ad elaborare una griglia di valutazione dei progetti di PNRR che contiene un set di indicatori⁹⁸. La griglia è lo strumento che permetterà - a tutte le comunità monitoranti e a tutti coloro che nel quadro di LIBenter vogliono contribuire al monitoraggio civico - di poter contare su una metodologia solida, che si intende aggiornare e perfezionare in modo condiviso. Essa consta di vari indicatori che fanno riferimento all'attuazione generale del principio di trasparenza all'interno dell'Amministrazione e in modo specifico con riferimento al progetto nonché alle varie fasi in cui si articolano le procedure contrattuali pubbliche. Più in particolare l'attività di monitoraggio si articola nella compilazione di sette schede, presenti su un'apposita piattaforma, che fanno riferimento ai dati anagrafici del progetto, alla trasparenza generale e specifica del progetto nonché alla programmazione del fabbisogno, alla progettazione (composta di diversi livelli, come stabilito dall'art. 23 dell'attuale Codice dei contratti pubblici), alla procedura di aggiudicazione e alla sua esecuzione. La griglia identifica anche la metodologia per attribuire un punteggio sui progetti da parte dei monitoranti. La reperibilità dei dati trova come fondamento normativo il D.lgs. 33/2013 sulla trasparenza e in tal senso il funzionamento del monitoraggio appare fortemente collegato alla effettiva disponibilità dei dati sui portali pubblici.

Le principali fasi delle attività di monitoraggio risultano: l'individuazione delle informazioni necessarie per rispondere agli indicatori e loro inserimento nella piattaforma; il caricamento in piattaforma delle risposte, corredate di note e link relativi ai singoli indicatori; l'assegnazione del punteggio a ciascun indicatore sulla base del sistema di calcolo meglio illustrato nella nota metodologica; la valutazione del livello di trasparenza e integrità della singola PA; la comparazione delle PA analizzate e l'individuazione delle buone pratiche e delle criticità esistenti tra le PA analizzate.

La metodologia di LIBenter mira a verificare che ogni progetto del PNRR sia fatto correttamente mediante la predisposizione di un modello scientifico di valutazione al fine di verificare che presenti caratteristiche di sostenibilità ed efficacia e sia monitorabile consentendo alla cittadinanza, specie se organizzata in comunità monitoranti, di prendersi cura di quei progetti più vicini al loro territorio o interesse.

Di particolare rilievo appare poi l'attività di *engagement*. Al riguardo si prevede un'intensa attività rivolta a generare, formare, accompagnare e guidare le realtà monitoranti, anche mettendole in rete tra loro, garantendo la presenza sui territori e la produzione di strumenti di coinvolgimento civico e di *empowerment*. Questo compito, in LIBenter, è stato assunto dalle sigle civiche che ad essa aderiscono, a cominciare da Libera e dai partner di LIBenter che già fanno, sul piano professionale, monitoraggio e valutazione di progetti di investimento e riforme⁹⁹.

⁹⁸ LIBenter, *Metodo di valutazione per il monitoraggio del PNRR- Guida al set di indicatori*. Si può trovare tale guida in licenza sharing Common su <https://libenteritalia.eu/guida-al-set-di-indicatori>.

⁹⁹ Allo stato aderiscono a LIBenter ASeS-Agricoltori Solidarietà e Sviluppo, Open Polis, ISTEa, Osservatorio civico PNRR, Gran Sasso Science Institute, ISFORT, Cittadini reattivi, Rinascimento Green, Monithon, Università degli Studi di Torino, Re-Act the Integrity Company, Movimento europeo Italia, OCIPA, Stati generali delle donne, Amapola, INAPP, Associazione analisti ambientali, Comunicazione pubblica, We Start.

Di recente è stato presentato il primo rapporto di Monitoraggio posto in essere su 112 progetti che hanno coinvolto Comuni capoluogo di Provincia nel periodo antecedente il 1 gennaio 2014¹⁰⁰. Il primo esercizio di monitoraggio restituitoci dal Rapporto lungi dal porsi come un'analisi finale dei progetti finanziati dal PNRR, vuole mettere a disposizione dei lettori una prima fotografia basata sulle informazioni e sui dati oggettivi e indipendenti ad oggi disponibili, in quanto pubblicati dagli enti stessi nei rispettivi siti web e trasmessi alle banche dati pubbliche di riferimento¹⁰¹. A tal fine il monitoraggio si è concentrato sulla azione dei seguenti indicatori: 1) sintesi anagrafica; 2) trasparenza generale; 3) trasparenza specifica; 4) progetto di fattibilità.

L'esito di tale primo monitoraggio civico ha evidenziato alcuni aspetti di rilievo. In primo luogo si registra la necessità di una maggiore standardizzazione delle modalità di pubblicazione dei dati sui siti pubblici, in modo da facilitare il reperimento dei dati ai fini del controllo civico. Secondariamente tale primo monitoraggio ha evidenziato, com'era prevedibile, il permanere di alcuni aspetti di inefficienze nel sistema amministrativo locale, ma nel contempo anche il realizzarsi di esperienze virtuose, ugualmente suddivise tra comuni del Nord, del Centro e del Sud, sia sotto il profilo informativo sia nel ricorso agli istituti innovativi previsti per promuovere l'integrità degli appalti come l'utilizzo dei patti di integrità¹⁰².

5.2 Il monitoraggio ambientale e il paradigma del “cittadino sentinella”

La materia ambientale si pone come un campo privilegiato per l'affermazione di esigenze di partecipazione pienamente collaborative che, nell'ottica della “democrazia ambientale”, appaiono caratterizzate da alcuni elementi di specificità volti tra l'altro ad allargare quanto più possibile la sfera soggettiva di coinvolgimento dei soggetti i quali nel loro apporto collaborativo si ritiene costituiscano “una risorsa insostituibile per le Amministrazioni”¹⁰³

Ancora pochi risultano gli studi, almeno in Italia, sul tema del monitoraggio civico in ambito ambientale, seppure l'istituto appaia assai promettente e risulti promosso ed incentivato a livello europeo¹⁰⁴. Il contesto in cui l'istituto viene prevalentemente inquadrato è quello della *citizen science* che può essere definita come “the non-professional involvement of volunteers in the scientific process, commonly in data collection, but also

¹⁰⁰ LIBenter, *Rapporto di monitoraggio civico del PNRR - Primi risultati per non addetti ai lavori*, Dicembre 2024, in www.libenter.eu.

¹⁰¹ *Rapporto di monitoraggio civico*, cit. 13.

¹⁰² In particolare, come si desume dal *Rapporto di monitoraggio*, hanno sviluppato buone pratiche informative, andando anche oltre di quanto richiesto dalla legge, i Comuni di Modena, Perugia e Pescara, mentre hanno fatto ricorso allo strumento volontario dei patti di integrità i Comuni di Brescia, Arezzo e Matera.

¹⁰³ In tal senso si veda M. FEOLA, *Ambiente e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2015 in part. 15 ss. e C. MARI, *La democrazia ambientale. Partecipazione e forme di tutela*, Roma, IPZS, 2016

¹⁰⁴ In dottrina A. BERTI SUMAN, *Sensing the risk. In search of the factors contributing to the policy uptake of citizen sensing*, Doctoral Thesis discussed at Tilburg University, Tilburg 2020 e A. BERTI SUMAN, *Citizen sensing from a Legal Standpoint: legitimizing the Practice under the Aarhus Framework*, in *Journal for European Environmental*, 2021, 8 ss.

in other phases, such as quality assurance, data analysis and interpretation, problem definition and the dissemination of results”¹⁰⁵.

La *citizen science* costituisce oggi uno strumento fondamentale di *public engagement* e di *empowerment* in ambito ambientale che appare del tutto coerente con l’obiettivo di realizzare un processo decisionale aperto, trasparente ed inclusivo, anche alla luce delle indicazioni contenute nella Convenzione di Aarhus adottata nel 1998 dalla Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UNECE). Ai sensi della Convenzione di Aarhus il diritto d’accesso all’informazione ambientale, unitamente al diritto del “pubblico” di partecipare al *decision-making*, risultano essere funzionalmente connessi al diritto di ogni persona di vivere in un ambiente adeguato alla sua salute ed al suo benessere.

Indicazioni normative a favore del coinvolgimento dei cittadini nel monitorare l’ambiente nelle sue diverse componenti si ricavano, più di recente, anche da quanto previsto nel Protocollo di Kiev sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (PRTR) e nella Raccomandazione UNECE del 2005 “on the more effective use of electronic information tools to provide public acces to environmental Information”¹⁰⁶.

In tale contesto il monitoraggio civico rappresenta “una forma di scienza civica caratterizzata dall’attenzione sul rilevamento e/o sulla percezione da parte di persone comuni” attraverso tecnologie a basso costo o più semplicemente attraverso i propri sensi¹⁰⁷; essa si sviluppa come reazione alle risposte ritenute non adeguate o non efficienti fornite dall’amministrazione locale o dalle istituzioni preposte alla tutela ambientale e quindi come risposta ai fallimenti della *governance* pubblica in ambito socio-ambientale¹⁰⁸.

I cittadini monitoranti svolgono dunque una fondamentale attività di acquisizione di dati ed informazioni che vanno a colmare lacune informative o rappresentano un parallelo canale informativo rispetto ai dati ufficiali. La loro azione talora riesce a coniugare aspetti di giustizia ambientale con esigenze di giustizia sociale con riferimento ad esempio al monitoraggio in quartieri periferici o che risultano di minore interesse per gli amministratori.

Un punto centrale è rappresentato dal rilievo giuridico che assumono i dati risultanti dal monitoraggio ambientale. Al riguardo, se in generale risulta ipotizzabile che nell’ottica del principio di buona amministrazione le pubbliche amministrazioni debbano tenere in considerazione gli esiti dei monitoraggi civici, qualora siano sorretti da una validità metodologica, in dottrina si inizia anche ad ipotizzare, sulla base di un’articolata lettura delle norme sovranazionali in materia, un vero e proprio obbligo delle autorità di tenere in considerazione i *citizen-sensed data*, allorchè le informazioni ambientali da loro detenute siano insufficienti o assenti¹⁰⁹.

¹⁰⁵ European Commission, *Best practices in Citizen Science for Environmental Monitoring* (Commission staff working Document), 27/7/2020, 1 ss.

¹⁰⁶ Sulle previsioni in esse contenute vedi A. BERTI SUMAN, *Citizen Sensing from a legal Standpoint*, cit. 24 ss.

¹⁰⁷ Così A. BERTI SUMAN, M. PECA, L. GREYL, L. GRECO, P. CARSETTI, *Il “Paradigma del Cittadino sentinella” per favorire una transizione urbana. Cosa ci insegna il monitoraggio civico ambientale a Roma*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2023, 358 ss.

¹⁰⁸ A. BERTI SUMAN, M. PECA, L. GREYL, L. GRECO, P. CARSETTI, *Il “paradigma del Cittadino”* cit., 362.

¹⁰⁹ In tal senso A. BERTI SUMAN, *Citizen sensing from a Legal Stanpoint*, 35.

La *citizen science* può esprimersi lungo traiettorie diverse; come “scienza civica estrema”, ove l’iniziativa si sviluppa in modo del tutto autonomo ed è condotta interamente dai cittadini, che in forme “guidate” dal mondo accademico o dalle istituzioni pubbliche ove talora si palesa il rischio di forme di monitoraggio più “addomesticate” e meno indipendenti ed efficaci nei risultati.

Sperimentazioni interessanti di monitoraggio ambientale di carattere fortemente partecipativo sono state svolte dai cittadini con il coordinamento dall’associazione A sud con riferimento ai fiumi Tevere e Aniene¹¹⁰. Tali iniziative denominate *Roma up* e *Walk up Aniene* hanno costituito degli esempi di serie esperienze di monitoraggio civico, seppure con una leggera forma di supporto istituzionale¹¹¹. Comuni cittadini che vivevano lungo il fiume o interessati alle tematiche ambientali hanno partecipato al monitoraggio, dopo aver seguito un breve corso organizzato sulle metodiche da seguire. I volontari coinvolti, che a loro volto hanno coinvolto alcuni esperti di ecologia fluviale, ogni mese attraverso un kit per il monitoraggio dell’acqua registravano vari parametri chimici e fisici, temperatura e torbidità dell’acqua, mentre altri campioni che richiedevano un’analisi più complessa venivano analizzati in laboratorio. La metodologia seguiva le indicazioni contenute nel *Fresh Water Watch* un progetto di scienza civica su scala globale e ogni campionamento veniva caricato sulla piattaforma dell’osservatorio rendendo i dati fruibili a tutti.

Gli esiti di tali attività di monitoraggio sono stati assai rilevanti: allertare (*early warning*) le amministrazioni su siti particolarmente inquinati dei fiumi in modo da indagare sulle possibili cause, aumentare il grado di consapevolezza sullo stato del fiume in modo da influenzare i comportamenti individuali e collettivi, aumentare i legami di comunità, favorire a cascata la pratica di altri monitoraggi.

6. Conclusioni

Quanto sopra illustrato circa lo sviluppo che il principio partecipativo ha conosciuto in questi ultimi decenni e che ha portato all’imporsi di una nozione ampia di “partecipazione pubblica”, altrimenti detta “civica”, intesa come partecipazione del pubblico fondata su un nuovo modello di *governance* incentrato sui principi di apertura, trasparenza ed inclusività dei processi decisionali, permette di svolgere qualche considerazione finale.

Le continue emergenze che le amministrazioni si trovano ad affrontare, di carattere sanitario, sociale ed ambientale pongono in rilievo sfide e problematiche nuove che, da un lato, richiedono una notevole capacità di adattamento e di flessibilità nell’individuazione delle soluzioni più adeguate, anche declinata in chiave di *administrative capacity building*¹¹², e

¹¹⁰ Su tali esperienze si veda A. BERTI SUMAN, M. PECA, L. GREYL, L. GRECO, P. CARSETTI, *Il “paradigma del Cittadino*, 362 ss.

¹¹¹ Le due iniziative infatti sono state finanziate da una fondazione no profit e dal Programma Horizon 2020.

¹¹² Con tale termine, utilizzato per la prima volta nel contesto del PNRR, si fa riferimento ad una capacità speciale della PA nell’ambito della progettazione, decisione ed attuazione delle politiche pubbliche che in modo reattivo individui anche dei percorsi innovativi nei rapporti con i privati e che andando oltre l’impostazione formalistica dell’amministrazione ponga attenzione alla qualità dell’azione (al come). Per tali aspetti si veda C. BARBATI, *La decisione*

dall'altra devono necessariamente prevedere il dialogo con i privati. Il principio partecipativo richiede oggi di essere “preso sul serio” non solo per le note ragioni culturali riconducibili alle esigenze di democratizzare l'amministrazione¹¹³, ma anche per esigenze di funzionalità amministrativa. Le decisioni che le amministrazioni devono adottare, spesso complesse e talora caratterizzate dall'incertezza scientifica, richiedono, qualora abbiano un impatto sul territorio o su una comunità su di essa insediata, l'informazione, l'ascolto ed il coinvolgimento con i soggetti e le comunità territoriali perché scelte unilaterali calate dall'altro e frutto unicamente di una determinazione unilaterale risulterebbero scarsamente efficienti. L'apparente semplificazione della procedura decisionale unilaterale, sovente invocata per ostacolare l'affermazione di istituti partecipativi, risulterebbe infatti vanificata dalle successive opposizioni sociali, dai conflitti e dal contenzioso che ne deriverebbe.

Da un diverso angolo visuale sono i cittadini in alcuni ambiti particolarmente sensibili, quali quello dell'ambiente e della legalità (settori non a caso spesso collegati tra loro), a rivendicare oggi un ruolo fortemente attivo sia in ambito informativo che di controllo civico, senza sostituirsi alla politica o alle istituzioni pubbliche, ma supplendo in taluni casi alle sue mancanze o integrando l'azione pubblica sulla base del paradigma sussidiario¹¹⁴.

Lo sviluppo tumultuoso in questi ultimi anni di istituti partecipativi assai differenti quanto a caratteristiche e a grado di formalizzazione che risultano in minima parte disciplinati dal diritto, mentre in moltissimi casi sono rimessi all'iniziativa volontaria e spesso autofinanziata di cittadini ed associazioni civiche va quindi salutato con estremo favore nell'ottica dell'esplicazione di forme di *civicness* nel contesto ideologico della democrazia partecipativa. Il passaggio dalla dimensione di cittadino informato a quella di cittadino “sentinella” rappresenta peraltro un *continuum* rispetto ad una tendenza più generale all'accoglimento di istituti volti a promuovere una cultura della legalità. In tal senso si pensi all'introduzione dell'istituto del *whistleblowing*, figura dai contorni giuridici ben definiti, ma che richiede l'assenza di interesse personale che muove il segnalante¹¹⁵. Certamente si è anche consapevoli dei rischi insiti nell'attività di segnalazione dei cittadini. Tra questi due in particolare: il rischio di “cattura” dei segnalanti da parte di associazioni e gruppi organizzati anche esponenziali di interessi diffusi, così come, laddove il monitoraggio richieda una *expertise* scientifica, l'assenza di qualifiche specifiche in capo ai cittadini monitoranti. Tali aspetti andranno dunque ulteriormente indagati.

pubblica al cospetto della complessità, cit. in part. 36 ss. e per i collegamenti tra *administrative capacity building* con la tematica della partecipazione si veda E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica*, cit.

¹¹³ Sui limiti di tale lettura v. F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, 1 ss.

¹¹⁴ Sul punto, da ultimo v. G. ARENA, *Cittadini si diventa. Come produrre senso civico e nuovo capitale sociale*, in *Dir. Pubbl.* 2023, 61 ss.

¹¹⁵ L'art. 2 c.a del D.lgs. 24/2023 prevede infatti che l'istituto del whistleblowing non si applica “alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate”. Sulla vocazione altruistica delle segnalazioni si veda G. DE SANTIS, *Whistleblowing: esercizio di virtù civica al servizio della compliance*, in *Res. Civ. Prev.*, 2024, 360 ss.

Infine il monitoraggio civico non può e non deve sostituirsi alle attività di vigilanza svolte dai soggetti istituzionali a ciò preposti. Esso non rappresenta nessuna alterazione delle regole ordinarie di competenza amministrativa, ma svolge una diversa funzione di tipo integrativo/collaborativa, soprattutto sotto il versante informativo, in esplicitazione del principio di sussidiarietà orizzontale e del principio solidaristico accolto nella Costituzione.

Dato che al momento non esistono previsioni normative al riguardo, il futuro sviluppo dell'istituto dipenderà dalle garanzie di credibilità, serietà ed indipendenza che il monitoraggio nelle sue varie sperimentazioni sul campo presenta.