

Carullo, Gherardo. 2018. «Strumenti di gestione del territorio e promozione della sostenibilità da parte dell'amministrazione digitale». Pagg. 103–18 in *Città sostenibili*, a cura di V. Bini, A. Dal Borgo, e C. Fiamingo. Broni: Edizioni Altravista.

*Gherardo Carullo*<sup>1</sup>

## **STRUMENTI DI GESTIONE DEL TERRITORIO E PROMOZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE**

### **Abstract**

*The paper analyzes the ways in which the principle of sustainable development can be applied in defining the instruments of territorial governance through the SEA procedure, in light of the progressive digitalization of administrative procedures. After an introductory presentation of the plans and programs considered, and therefore of the supranational recognition of the relevance of new technologies in achieving sustainability objectives, the paper verifies to what extent these digital tools can lead to a more effective realization of the principle sustainable development.*

### **1. Coordinate essenziali in ordine agli strumenti di gestione del territorio nella prospettiva dello sviluppo sostenibile**

Nell'ambito degli studi sulle modalità attraverso cui gli enti pubblici, per il tramite dei loro poteri autoritativi, possono farsi attivamente promotori della sostenibilità urbana, dalla prospettiva del diritto amministrativo assumono una particolare e interessante rilevanza gli strumenti di governo e di assetto del territorio.

Tale ampia categoria viene qui intesa onde riferire l'indagine a tutti quei piani e programmi volti, a vario modo, alla definizione e regolazione del tessuto urbano ed extraurbano, secondo l'idea

---

1. Gherardo Carullo, assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Milano, Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo nella medesima Università, LL.M. al King's College di Londra.

per cui si può qualificare il

“governo del territorio”, unitariamente considerato, quale funzione e momento unitario di coordinamento delle diverse scelte e dei diversi interessi incidenti sul territorio (Pastori 2004: 29).

In ragione della crescente rilevanza dei principi ambientali e di sviluppo sostenibile, si è del resto sottolineato che

il governo del territorio assume connotazioni di più ampio respiro rispetto all'urbanistica, intesa quest'ultima, anche nella sua versione più evoluta, come disciplina dell'uso del territorio (globalmente inteso)» (Martini 2009: 138).<sup>2</sup>

Si tratta di espressione che, dunque, nella sua più ampia accezione può ricomprendere un numero considerevole di strumenti di vario tipo. Basti pensare che, ben prima dell'attuale assetto costituzionale<sup>3</sup>, si era già rilevato che i

piani di governo e di assetto del territorio [...] hanno assunto nomi, oggetti, contenuti e procedimenti svariatisimi; si va da piani di assetto globale di un intero territorio a piani di settore o speciali: se ne annoverano una quindicina di specie, e l'inventiva, in proposito, non è ancor venuta meno (Giannini 1983: para. 3).

Vengono perciò in rilievo sia gli strumenti di pianificazione urbana ed edilizia in senso stretto – oggi peraltro ricondotti alle funzioni fondamentali dei Comuni<sup>4</sup> –, sia anche quegli ulteriori

2. L'Autore da ultimo citato richiama in tal senso anche Urbani 2003: 184 e Amorosino 2003: 143.

3. Con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, sono state introdotte «profonde novità sulla ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni e sui limiti delle potestà legislative di entrambi i soggetti» (Roccella 2010: para. 2). Sul che si rinvia all'Autore citato per l'approfondimento delle relative questioni, specie in ordine all'inquadramento della «materia di governo del territorio» in detto sistema (Roccella 2010: para. 4).

4. Cfr. articolo 14, comma 27, d.l. 31/5/2010, n. 78, tra cui figurano «la pianificazione urbanistica ed edilizia». Per un'analisi di detta disciplina, cfr. Carullo 2013: 2879 e ss..

piani e programmi adottati nell'esercizio di poteri autoritativi comunque idonei ad incidere sulle modalità di organizzazione della vita della comunità amministrata.<sup>5</sup>

Gli strumenti di governo del territorio qui presi in esame possono peraltro assumere un carattere particolarmente idoneo alla promozione della sostenibilità anche in ragione della natura discrezionale che in parte connota l'attività di predisposizione degli stessi.<sup>6</sup> L'amministrazione gode infatti di un'ampia facoltà di scelta nell'adozione delle diverse opzioni selezionabili in sede di pianificazione, essendo di norma i relativi apprezzamenti di merito sindacabili in sede di legittimità solo ove risultino inficiati da errori di fatto o da vizi di grave illogicità, irrazionalità o contraddittorietà.<sup>7</sup>

D'altro canto l'attività di pianificazione presuppone anche l'esercizio di poteri connotati da discrezionalità tecnica<sup>8</sup>, la quale invece «*ricorre ogniqualevolta la valutazione dei presupposti dell'atto richiede il supporto di scienze specialistiche*» (Greco 2013: 139). Ne deriva che all'aumentare delle dimensioni della comunità interessata, ed all'introduzione di nuovi interessi da tutelare, così come di nuovi principi atti ad incidere sulle scelte dell'amministrazione – tra cui quello dello sviluppo sostenibile – si assiste ad una conse-

5. Si pensi, ad esempio, al Piano Urbano del Traffico di cui all'articolo 36 del d.lgs. 30/4/1992, n. 285, (Nuovo codice della strada).

6. Discrezionalità amministrativa intesa quale «facoltà di scelta, nell'ambito dei confini delineati dalla legge», che può riguardare «l' "an" [...] il "quid" [...] il "quomodo" [...] e il "quando"» dell'azione amministrativa (Greco 2013: 133).

7. Cfr. ex multis in tal senso nella giurisprudenza amministrativa, quanto alla pianificazione territoriale: T.A.R. Friuli-V. Giulia, Trieste, Sez. I, 08/8/2017, n. 276; T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 08/11/2016, n. 1100; Cons. Stato, Sez. IV, 20/7/2016, n. 3250; Cons. St., Sez. IV, 12/5/2016 n. 1907.

8. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23/2/2011, n. 1114, laddove ha ricordato «la discrezionalità tecnica che caratterizza gli atti di pianificazione, anche quali strumenti di progressiva specificazione dei vincoli paesaggistici, in conformità alle esigenze di tutela di cui all'art. 9 della Costituzione (Cons. Stato, II, 20/5/1998, n. 548 e 549; VI, 23/11/2004, n. 7667; Corte cost. 13/7/1990, n. 327), nonché l'insindacabilità, nel merito, delle scelte in tale ambito effettuate dall'Amministrazione». Ex multis, sulla pianificazione paesaggistica: T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 05/12/2016, n. 929; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 13/7/2016, n. 935; Cons. Stato, Sez. VI, 03/3/2011, n. 1366; sulla pianificazione urbanistica e territoriale: T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 15/10/2014, n. 1059; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 31/5/2013, n. 1282.

guente crescita dei fattori da acquisire e considerare nel corso del procedimento (Della Cananea e Galetta 2016: XI).

È dunque in tal senso che gli strumenti tecnologici possono rappresentare un'interessante chiave di volta nell'ottica qui considerata. In ragione del crescente numero di informazioni che vengono in gioco nel procedimento, gli strumenti digitali in dotazione alle amministrazioni possono assumere un importante ruolo sia a fini istruttori e decisionali (D'Angelosante 2017: 160), sia in fase di monitoraggio, misurazione e valutazione degli effetti prodotti. In altre parole, il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) può far sì che l'azione complessiva dell'autorità pubblica si fondi su di una più informata conoscenza della realtà amministrata.

In proposito giova tuttavia premettere che in questa sede si darà per presupposta la qualificabilità dello sviluppo sostenibile quale principio capace di ordinare ed indirizzare l'attività amministrativa, quantomeno a livello ambientale, prendendo dunque le mosse da quegli studi che già hanno positivamente vagliato tale assunto (Antonioli 2016: 91–105). Va peraltro aggiunto che si intende qui verificare la capacità del principio dello sviluppo sostenibile di incidere sulle scelte pianificatorie volte alla gestione del territorio seguendo un metodo strettamente giuridico. In ragione della prospettiva (di diritto amministrativo) qui assunta, si ometterà perciò di valutare in che modo la crescente rilevanza dello sviluppo sostenibile nel nostro ordinamento – così come a livello europeo ed internazionale – possa portare ad una qualche ulteriore influenza – di natura economica, sociale o politica – sulle scelte dell'amministrazione.

## **2. Quadro di sintesi in ordine al ruolo della tecnologia nella prospettiva dello sviluppo sostenibile nella normativa sovranazionale**

Lo sviluppo sostenibile, nell'accezione di cui si è in ultimo detto, è rinvenibile in molteplici testi normativi di livello sovranazionale, sia a livello europeo sia internazionale.

In tale quadro viene in primo luogo in rilievo la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (Convenzione, o UNFCC)<sup>9</sup>. Con tale atto si è espressa l'esigenza che gli obiettivi climatici siano raggiunti in modo che

lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile<sup>10</sup> – *riconoscendo* – la necessità di mantenere una crescita economica forte e sostenibile<sup>11</sup> – *anche* – mediante applicazione di nuove tecnologie in condizioni che le rendono economicamente e socialmente vantaggiose». <sup>12</sup>

In relazione a tale ultimo aspetto, la Convenzione ha peraltro posto un particolare accento sulla necessità di favorire ed incoraggiare la cooperazione tra le Parti sulla ricerca, sul trasferimento e sulla circolazione delle tecnologie funzionali al raggiungimento degli obiettivi della Convenzione stessa.<sup>13</sup>

Tali enunciazioni hanno trovato ulteriore sviluppo nel c.d. Accordo di Parigi del 2016 (AP)<sup>14</sup>, adottato nell'ambito della Convenzione. In questa occasione si è anzitutto sottolineato, tra gli altri, «*il rapporto intrinseco che le azioni, le misure di risposta e l'impatto dei cambiamenti climatici hanno con l'accesso equo allo sviluppo sostenibile e lo sradicamento della povertà*»<sup>15</sup>. In tale prospettiva le Parti, «*notando l'importanza della tecnologia per l'attuazione delle azioni di mitigazione e adattamento in virtù del presente Accordo*»<sup>16</sup>, hanno inteso rafforzare «*le attività di cooperazione in materia di sviluppo e trasferimento delle tecnologie*»<sup>17</sup> at-

---

9. Ratificata dall'Italia con l. 15/1/1994, n. 65.

10. Articolo 2, UNFCC.

11. Articolo 4, comma 2, lettera a), UNFCC.

12. Considerando 21, UNFCC.

13. V. in particolare: gli obblighi delle Parti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere c), g) e h), comma 2, lettera a), e commi 3, 5, 7, 8, 9; le funzioni di controllo della Conferenza delle Parti ex articolo 7, comma 2, lettera a); le funzioni di ricerca e di consulenza a favore dei Paesi in via di sviluppo di cui all'articolo 9, comma 2, lettere c) ed e); le modalità di finanziamento ex articoli 11 e 12.

14. Ratificato dall'Italia con l. 4/11/2016, n. 204.

15. Considerando 8, AP.

16. Articolo 10, comma 2, AP.

17. Ibid.

traverso un «*Meccanismo Tecnologico*» volto, in ultima analisi, a «*promuovere e semplificare attività sempre maggiori nel campo dello sviluppo e del trasferimento delle tecnologie*». <sup>18</sup> Si ha in tal modo una conferma dell'importanza della tecnologia per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi posti dalle citate norme internazionali, con al contempo la proposizione di uno strumento volto a concretizzare gli sforzi delle Parti sul punto.

Lo sviluppo sostenibile viene in tal modo ancor più marcatamente configurato non quale obiettivo statico, ma piuttosto quale impegno volto al costante perfezionamento delle politiche e degli strumenti tesi al perseguimento degli obiettivi di crescita economica e sociale. Ne deriva che le riforme che, a vario modo, si sono poste nella direzione dello sviluppo sostenibile possono essere inquadrare nell'ambito di un processo di costante integrazione e perfezionamento per il progressivo adattamento verso «*stili di vita sostenibili e schemi di consumo e produzione sostenibili*» (Preambolo, AP).

Quanto al livello europeo – nell'ambito del quale vale comunque ricordare che i suddetti trattati dispiegano i propri effetti <sup>19</sup> – lo sviluppo sostenibile ha di recente trovato espressa collocazione anche nelle fonti primarie dell'Unione e precisamente all'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) <sup>20</sup>, come da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona <sup>21</sup>.

18. Articolo 10, comma 3, AP.

19. L'Unione Europea ha infatti sottoscritto ed approvato sia la UNFCCC che l'AP – del quale è stata peraltro un'attiva promotrice, cfr. Oberthür and Groen 2017: 4–6 –, sicché le relative norme si applicano, per quanto di competenza, anche ad essa. In proposito cfr. Oberthür 2016. Sul carattere prescrittivo, o meno, dell'AP, e sui meccanismi di implementazione dello stesso, cfr. rispettivamente Bodansky 2016, e Voigt 2016.

20. Ove si è espressamente sancito che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa».

21. Si tratta più precisamente del Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore in data 1/12/2009. Già il Trattato di Amsterdam del 1997 aveva peraltro sancito, all'attuale nono considerando del testo consolidato del TUE, la rilevanza del «principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente», cfr. Porchia 2006: 23. Sullo sviluppo sostenibile nel diritto comunitario e nel trattato di Lisbona, cfr. Iannello 2009: 353 e ss..

Né si può certamente dubitare del ruolo «guida» dell'Unione Europea nella costruzione dell'amministrazione digitale (Leone 2014: 877). Come chiarito dalla Commissione stessa, l'impegno delle Istituzioni europee nel promuovere le ICT mira precisamente a «riportare l'Europa sulla strada di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»<sup>22</sup>, anche al fine di promuovere l'e-Government quale «motore di una nuova fase di sviluppo economico» (Micelli 2004: 188).

La sostenibilità cui mirano gli attori internazionali appare dunque riferibile non solo alla materia ambientale in senso stretto, ma anche al modello di sviluppo economico e sociale (Battini 2002: 973–974), che in misura crescente deve trovare attuazione per il tramite delle nuove tecnologie (Vilella 2000: 55) (Bombardelli 2002: 991 e ss.). In altri termini, l'azione delle amministrazioni, onde conformarsi a tali paradigmi, dovrebbe tendere verso quel concetto di «sostenibilità dello sviluppo» già messo in luce in Dottrina per rimarcare «non soltanto la separatezza [...] della sostenibilità rispetto allo sviluppo, ma soprattutto la primazia della prima nei confronti del secondo» (Antonioli 2016: 34–35).

Nell'attuale contesto di progressiva digitalizzazione dell'amministrazione nazionale<sup>23</sup>, dunque, è interessante valutare come i nuovi strumenti a disposizione degli enti pubblici possano permettere un più consapevole ed efficiente uso degli strumenti di governo del territorio al fine di favorire la sostenibilità. Per fare ciò può essere in questa sede utile concentrare l'analisi su di un particolare istituto tra quelli aventi la «finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile»<sup>24</sup>. Viene in rilievo in particolare la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)<sup>25</sup>, la quale

22. Comunicazione della Commissione su Un'agenda digitale europea, 26/8/2010, COM (2010) 245. Più di recente cfr. anche la Comunicazione del 6/5/2015 sulla strategia per il mercato unico digitale in Europa (COM (2015) 192).

23. Sui caratteri essenziali di tale fenomeno, e relative conseguenze per la pubblica amministrazione, cfr. Masucci 2003: 992–993.

24. Così l'articolo 4, comma 3, del d.lgs. 3/4/2006, n. 152 (Codice dell'ambiente). Sul collegamento tra procedura VAS e sviluppo sostenibile cfr. anche considerando 1, 2 e 4, Direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS).

25. Nonostante la VAS possa essere disciplinata sia a livello statale che regionale, in

ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.<sup>26</sup>

### **3. Strumenti tecnologici e principio dello sviluppo sostenibile nel procedimento di VAS per la definizione delle scelte di governo del territorio**

È anzitutto utile premettere che, dato l'ampio ambito di applicazione della VAS<sup>27</sup>, si può in questa sede dare per presupposto che tutti gli strumenti di gestione del territorio qui considerati siano astrattamente assoggettabili a detta procedura. Vale inoltre ribadire che la prospettiva con la quale si guarda in questa sede alla VAS è dalla parte dell'amministrazione, assumendo cioè che sia questa – in qualità di «*autorità procedente*»<sup>28</sup> e nell'esercizio delle proprie attribuzioni – ad adottare un determinato piano o programma.

Dandosi qui per scontata l'importanza che nella VAS assumono i dati – quali indicatori per l'identificazione e la misurazione degli obietti ambientali (Therivel 2012: 76 e ss.) –, si può passare a descrivere quale rilevanza abbiano gli strumenti digitali nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale.

Si può dunque in primo luogo ricordare il generale principio del *digital first*, che informa il nostro ordinamento amministrativo “digitalizzato” (Leone 2016). Nell'ambito poi della procedura

---

rapporto alle rispettive competenze (Ferrari 2009: 2571), in questa sede si può fare riferimento al solo piano nazionale, venendo qui in rilievo i soli caratteri essenziali del sistema i quali, in quanto di derivazione europea, sono ugualmente riferibili ad entrambi i livelli di governo.

26. Articolo 1, Direttiva VAS.

27. Sui confini di applicabilità della VAS, che riguarda piani e programmi su numerose materie (tra cui trasporti, edilizia, urbanistica, ambiente, ecc.), cfr. a livello statale l'articolo 5, comma 2, lettera a), Codice dell'ambiente, il quale ha previsto un ambito applicativo anche più ampio di quello richiesto dal legislatore europeo (Ferrari 2009: 2567).

28. Ossia «la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma», articolo 5, comma 1, lettera q), Codice dell'ambiente.



VAS statale, viene espressamente richiesto che la documentazione sia trasmessa dall'autorità procedente all'autorità competente «*su supporto informatico*», salva solo «*particolare difficoltà di ordine tecnico*»<sup>29</sup>. Se dunque l'attività amministrativa, ed in particolare l'invio delle risultanze dell'attività istruttoria, devono di norma avvenire con strumenti digitali, si può ritenere che anche l'attività istruttoria debba in via preferenziale essere svolta digitalmente, di modo che l'intero procedimento possa avanzare mediante l'uso delle ICT<sup>30</sup>, evitando così duplicazioni dal cartaceo al digitale.

Risultano inoltre particolarmente interessanti le previsioni che pongono a carico dell'autorità procedente determinate attività istruttorie da svolgere in funzione della VAS.<sup>31</sup> In particolare viene in rilievo la previsione per cui detta autorità è tenuta ad inserire una nutrita serie di informazioni nel rapporto ambientale<sup>32</sup>. E tale rapporto deve essere predisposto in ossequio al principio di precauzione<sup>33</sup>, quindi addirittura «*ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione*».<sup>34</sup> Si può perciò ritenere che in sede di redazione del rapporto ambientale l'amministrazione debba ricorrere all'uso dei più avanzati strumenti a propria disposizione, così da assolvere all'onere di pronosticare «*ogni effetto dell'intervento di trasformazione sul territorio, e nel modo più accurato possibile*».<sup>35</sup>

29. Articolo 12, comma 1, Codice dell'ambiente.

30. Sulla «informatizzazione "per procedimenti"», Marongiu 2007: 37 e ss..

31. Ai sensi dell'articolo 13, comma 3, Codice dell'ambiente – attuativo dell'articolo 5, paragrafo 1, Direttiva VAS che presenta disposizioni del tutto analoghe, perciò riferibili anche alla legislazione regionale –, l'autorità procedente deve redigere un «rapporto ambientale», che «costituisce parte integrante del piano o del programma e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione».

32. Individuate dall'Allegato VI del Codice dell'ambiente, sulla base di quanto prescritto anche in questo caso dall'Allegato I della Direttiva VAS, perciò riferibile anche alla legislazione regionale.

33. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28/6/2016, n. 2921, sull'interpretazione delle disposizioni sulla redazione del rapporto ambientale di cui all'articolo 13, comma 4, Codice dell'ambiente, attuativo dell'articolo 5 paragrafo 2, Direttiva VAS che presenta ancora una volta disposizioni del tutto analoghe, perciò riferibili anche alla legislazione regionale.

34. Ex multis: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I ter, 05/5/2016, n. 5274; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 22/9/2015, n. 11328; Cons. Stato, Sez. V, 18/5/2015, n. 2495.

35. Cons. Stato, Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2921.

È dunque in tale prospettiva che la transizione verso un'amministrazione sempre più digitale, caratterizzata dalla disponibilità di banche dati interconnesse e di un gran numero di dati e di informazioni<sup>36</sup>, può giocare un ruolo chiave nella individuazione delle scelte più opportune al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

In tale prospettiva, tra gli strumenti digitali a disposizione delle amministrazioni, si può anzitutto ricordare a titolo esemplificativo la novella Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)<sup>37</sup>, che «*mette a disposizione dei comuni un sistema di controllo, gestione e interscambio, puntuale e massivo, di dati, servizi e transazioni*». Altri validi esempi possono essere ricavati dalla banca dati della Direzione Generale della Motorizzazione, e dall'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida<sup>38</sup>: tali registri, se consultati incrociando i dati estratti dall'ANPR, possono offrire una valida dimostrazione delle accresciute capacità dell'amministrazione di determinare – ad esempio in sede di formulazione del Piano Urbano del Traffico – la domanda di mobilità derivante dalla popolazione residente.

Od ancora si può pensare all'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire)<sup>39</sup> la quale rende possibile la consultazione dei c.d. «*dati territoriali*»<sup>40</sup>. Il sistema Inspire mira ad essere un'utile risorsa per «*la definizione delle politiche in relazione alle politiche e alle attività che possono avere un impatto diretto o indiretto sull'ambiente*»<sup>41</sup>: quindi sia per il monitoraggio del territorio di competenza, sia per la valutazione dei

---

36. Il fenomeno è oggetto di studio da parte di diversi Autori, tra i quali si possono ricordare gli scritti di Carloni 2005, 2009, 2014, ed i lavori in Ponti 2008. Per una più esaustiva analisi del fenomeno dei big data e pubblica amministrazione, si consenta di rinviare a Carullo 2016, 2017.

37. Banca dati centralizzata istituita ai sensi dell'articolo 62 del d.lgs. 7/3/2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) che sostituisce i precedenti registri mantenuti dai singoli enti.

38. Istituite ai sensi degli articoli 225 e 226 del Nuovo codice della strada.

39. Istituito dalla Direttiva 2007/2/CE (Direttiva Inspire), e relativi regolamenti attuativi, e trasposta con il d.lgs. 27/1/2010, n. 32.

40. Ossia «i dati che attengono, direttamente o indirettamente, a una località o un'area geografica specifica», articolo 3, paragrafo 1, numero 2, Direttiva Inspire.

41. Considerando 4, Direttiva Inspire.

cambiamenti dello stesso, sia per l'apprezzamento dell'impatto e dei risultati delle iniziative adottate, nonché per la formulazione di nuove proposte<sup>42</sup>.

Non solo. Si può anche apprezzare come le amministrazioni, incrociando i dati disponibili in diversi *database* pubblici, ovvero assumendo nuovi strumenti di misurazione, possano progressivamente introdurre ed implementare nuovi elementi di valutazione dell'impatto delle proprie iniziative, così da acquisire un'accresciuta capacità ricognitiva dell'effettivo stato di fatto del territorio di propria competenza, e quindi meglio informare le proprie politiche ed iniziative. A titolo esemplificativo, si possono menzionare le «*zone a traffico limitato*»<sup>43</sup> istituite presso numerosi comuni con controllo automatizzato degli accessi. Ebbene, grazie a detti strumenti di controllo automatizzato, l'ente locale può di sovente acquisire nuovi dati, dotati di un elevato grado di precisione, circa l'effettività e l'efficacia nel tempo delle restrizioni implementate.<sup>44</sup>

Dunque, coerentemente con quell'idea secondo cui l'attività amministrativa è oggi soggetta ad una crescente tecnificazione (Civitarese Matteucci e Torchia 2017), le decisioni che l'amministrazione è chiamata ad assumere per disegnare – o ridisegnare – lo sviluppo del territorio possono essere accompagnate da nuovi strumenti conoscitivi i quali, anche in ragione della possibilità di monitorare gli effetti di ciascuna decisione, possono portare a soluzioni che, nel realizzare l'interesse pubblico, possono dare effettività e concretezza al principio di sviluppo sostenibile.

La necessità di guardare all'insieme delle iniziative da adottare, unitamente alla spinta verso scelte che siano attuative dello sviluppo sostenibile, ed in presenza di precisi indicatori offerti

---

42. A livello nazionale si è data attuazione alla Direttiva con il portale Inspire gestito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, consultabile all'indirizzo [www.pcn.minambiente.it](http://www.pcn.minambiente.it) (mappa consultabile online su [www.pcn.minambiente.it/viewer/](http://www.pcn.minambiente.it/viewer/)), nonché a livello europeo con la creazione del portale Inspire gestito dalla Commissione, all'indirizzo [inspire.ec.europa.eu](http://inspire.ec.europa.eu) (mappa consultabile online su <http://inspire-geoportal.ec.europa.eu/discovery/>).

43. Di cui all'articolo 3, comma 1, numero 54, Nuovo codice della strada.

44. Per quanto riguarda il Comune di Milano, ad esempio, sul sito [dati.comune.milano.it](http://dati.comune.milano.it) è possibile visionare, in open access, report interattivi, riguardanti alcuni dati e indicatori della c.d. Area C (accessi giornalieri ed orari).

dagli strumenti digitali, può in altri termini determinare l'esigenza di tener conto, favorire od incentivare soluzioni a minor impatto ambientale, capaci di ridurre i consumi, ovvero comunque di conseguire l'interesse pubblico con soluzioni massimizzanti la sostenibilità.

Si pensi, ad esempio, alla definizione delle modalità di spostamento urbano, in una macro prospettiva che includa lo studio della viabilità, il trasporto pubblico intermodale, ed azioni volte a promuovere misure quali la costruzione e l'ampliamento delle piste ciclabili, ovvero l'incentivazione di servizi come i c.d. *bike sharing* e *car sharing* (Colapinto 2010). In una tale situazione la capacità delle amministrazioni di misurare esattamente l'efficacia delle proprie iniziative – ad esempio installando rilevatori automatici sull'uso delle piste ciclabili – può divenire un elemento decisivo nella individuazione di quali mezzi di trasporto incentivare, ovvero penalizzare.

#### **4. Conclusioni**

La progressiva digitalizzazione delle amministrazioni fornisce agli enti pubblici un'utile occasione per ricorrere a nuovi strumenti capaci di veicolare l'azione verso un risultato finale misurabile e massimizzante la sostenibilità della scelta, non solo in funzione ambientale, ma anche – e soprattutto – in vista delle ripercussioni sulla qualità della vita degli amministrati, dei flussi esterni (ad es. turismo) e della produttività.

La progressiva digitalizzazione dei procedimenti, e così la possibilità per le amministrazioni di fondare le proprie decisioni sull'analisi di più o meno vaste quantità di dati (c.d. *big data*) direttamente riferiti al caso particolare, consente di dare concretezza al principio dello sviluppo sostenibile. Questo viene così in rilievo in una rinnovata dimensione, capace di cogliere le esigenze attuali degli amministrati, e di fornire proiezioni fondate su rilevazioni accessibili e tangibili. In altri termini, l'accresciuta capacità delle amministrazioni – grazie agli strumenti digitali – di verificare l'effettiva rispondenza delle proprie azioni al principio

dello sviluppo sostenibile, determina quale conseguenza l'astratta capacità di quest'ultimo di influire attivamente sulle scelte di volta in volta adottate nella promozione e nella cura degli interessi della comunità amministrata.

Il che può portare, nella prospettiva del procedimento, ad un'evoluzione del *modus operandi e decidendi* delle amministrazioni. L'acquisizione di crescenti quantità di dati ed informazioni da parte delle amministrazioni, unita alla capacità di operare con nuovi strumenti, può ad esempio determinare l'adozione di innovativi paradigmi decisionali fondati sull'uso dei *big data* e di programmi informatici nell'ambito del processo decisionale, come si è ipotizzato in dottrina con il c.d. «*predictive policing*» (Rademacher 2017).

In ultima analisi, l'introduzione di strumenti capaci di dare un'effettiva rappresentazione della realtà amministrata può avere l'importante conseguenza sia di consentire di tradurre in iniziative concrete il principio dello sviluppo sostenibile, sia di far sì che il soddisfacimento dell'interesse pubblico possa essere inteso anche quale costante verifica, ed aggiustamento, delle decisioni adottate, onde garantire che gli effetti da queste determinati siano coerenti con gli obiettivi di sostenibilità posti a livello internazionale, europeo e nazionale.

## Bibliografia

- Amorosino, S. 2003, "Il Governo Del Territorio Tra Stato, Regioni Ed Enti Locali", in Civitarese Matteucci, S., Ferrari, E., and Urbani, P. a cura di, *Il Governo Del Territorio*, Milano, Giuffrè, 139–158.
- Antonioli, M. 2016, *Sostenibilità Dello Sviluppo E Governance Ambientale*, Torino, Giappichelli.
- Battini, S. 2002, "Il Sistema Istituzionale Internazionale Dalla Frammentazione Alla Connessione", in «Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario», (5): 969–990.
- Bodansky, D. 2016, "The Legal Character of the Paris Agreement, Review of European", «Comparative & International Environmental Law», 25 (2): 142–150.
- Bombardelli, M. 2002, "Informatica Pubblica, E-Government E Sviluppo Sostenibile", in «Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario», (5):

- 991–1028.
- Carloni, E. 2005, “Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni”, in «Diritto pubblico», (2): 573.
- 2009, “La qualità delle informazioni pubbliche. L’esperienza italiana nella prospettiva comparata”, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», (1): 155.
- 2014, *L’amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell’open government*, Rimini, Maggioli.
- Carullo, G. 2013, “Obbligo Di Esercizio «Associato» Delle Funzioni E Modelli Di Cooperazione a Livello Comunale”, in «Foro Amministrativo C.d.S.», (10): 2879.
- 2016, “Big Data E Pubblica Amministrazione Nell’era Delle Banche Dati Interconnesse”, in «Concorrenza E Mercato», 23: 181.
- 2017, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli.
- Civitaresse Matteucci, S., and Torchia L. 2017, “La tecnificazione dell’amministrazione”, in Sorace, D., Ferrara, L., Civitaresse Matteucci, S., e Torchia, L. a cura di, *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana: La tecnificazione*, Firenze, Firenze University Press, 7.
- Colapinto, M. 2010, “Verso Una Mobilità Sostenibile: Il Bike Sharing E Il Car Sharing”, in Fracchia, F. e Occhiena, M. a cura di, *Climate Change: La Risposta Del Diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 195–206.
- D’Angelosante, M. 2017, “La consistenza del modello dell’amministrazione “invisibile” nell’età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni”, in Sorace, D., Ferrara, L., Civitaresse Matteucci, S., e Torchia, L. a cura di, *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana: La tecnificazione*, Firenze, Firenze University Press, 155–175.
- Della Cananea, G., Galetta D.U. 2016, “Introduzione All’edizione Italiana: Le Norme Modello per I Procedimenti Amministrativi dell’Unione Europea”, in Della Cananea, G., Galetta, D.U., Hofmann, H. C. H., Schneider, J.-P., e Ziller, J. a cura di, *Codice ReNEUAL Del Procedimento Amministrativo dell’Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, IX.
- Ferrari, G. F. 2009, “Valutazione Ambientale Strategica (VAS)”, in Nespor, S. e De Cesaris, A.L. a cura di, *Codice dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2547–2574.
- Giannini, M.S. 1983, “Pianificazione”, in *Enciclopedia Del Diritto*. Milano, Giuffrè.
- Greco, G. 2013, *Argomenti Di Diritto Amministrativo. Lezioni*, II. Milano, Giuffrè.
- Iannello, C. 2009, “Lo Sviluppo Sostenibile”, in Lucarelli, A. e Patroni Griffi, A. a cura di, *Dal Trattato Costituzionale Al Trattato Di Lisbona*, Napoli,

- Edizioni Scientifiche Italiane, 353–369.
- Leone, C. 2014, “Il Ruolo Del Diritto Europeo Nella Costruzione Dell’amministrazione Digitale”, in «Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario», (3–4): 867.
- 2016, “Il Principio “digital First”: Obblighi E Diritti in Capo All’amministrazione E a Tutela Del Cittadino. Note a Margine Dell’art. 1 Della Legge 124 Del 2015”, «Giustamm.it».
- Marongiu, D. 2007, *Il governo dell’informatica pubblica*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Martini, G. 2009, “Il Potere Di Governo Del Territorio”, in Poggia, A. e Vandelli, L. a cura di, *La Repubblica Delle Autonomie Nella Giurisprudenza Costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 139–172.
- Masucci, A. 2003, “Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull’azione amministrativa”, in «Diritto Pubblico», 991–1012.
- Micelli, S. 2004, “Le direttrici di sviluppo dell’e-government”, in Di Maria, E. e Micelli, S. a cura di, *Le frontiere dell’e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Milano, FrancoAngeli, 187.
- Oberthür, S. 2016, “Perspectives on EU Implementation of the Paris Outcome”, «Carbon & Climate Law Review», (10): 34.
- Oberthür, S., e Groen, L. 2017, “The European Union and the Paris Agreement: Leader, Mediator, or Bystander?”, in «Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change», 8 (1): n/a-n/a.
- Pastori, G. 2004, “Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali”, in Pozzo, B. e Renna, M. a cura di, *L’ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 29.
- Ponti, B. 2008, “Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici”, in Ponti, B. a cura di, *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, Maggioli, 213.
- Porchia, O. 2006, “Tutela Dell’ambiente E Competenze dell’Unione Europea”, in «Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario», (1): 17–67.
- Rademacher, T. 2017, ““Predictive Policing” Als Herausforderung Für Das Öffentliche Recht”, in Proceedings of the Twelfth International SIPE Congress: Information and Communication Technologies Challenging Public Law, Beyond Data Protection.
- Roccella, A. 2010, “La Pianificazione Urbanistico-Paesaggistica Del Territorio Tra Normativa Statale E Legislazione Regionale”, in «Lexambiente.it», (10).
- Therivel, R. 2012, *Strategic Environmental Assessment in Action*. London, Routledge.
- Urbani, P. 2003, “Governo Del Territorio E Luoghi Di Vita E Di Lavoro”, in Civitaresse Matteucci, S., Ferrari, E., e Urbani, P. a cura di, *Il Governo Del Territorio*, Milano, Giuffrè, 183–198.

Vilella, G. 2000, “Dove va Lo Stato Contemporaneo?”, in «Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario», (1): 43–59.

Voigt, C. 2016, “The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement”, in «Review of European, Comparative & International Environmental Law», 25 (2): 161–173.

## **Sommario**

*Lo scritto analizza le modalità attraverso cui il principio dello sviluppo sostenibile può trovare applicazione nella definizione degli strumenti di governo del territorio per il tramite della procedura di VAS, alla luce della progressiva digitalizzazione dei procedimenti amministrativi. Dopo un'esposizione introduttiva dei piani e programmi considerati, e quindi del riconoscimento a livello sovranazionale della rilevanza delle nuove tecnologie nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, lo scritto verifica in che misura detti strumenti digitali possano portare ad una più efficace ed effettiva concretizzazione del principio dello sviluppo sostenibile.*

## **Keywords**

*sustainable development; strategic environmental assessment (SEA); digitalization; planning; plans and programs*

## **Parole chiave**

*sviluppo sostenibile; valutazione ambientale strategica (VAS); digitalizzazione; pianificazione; piani e programmi*