

## «Comunità intelligenti», enti locali, mobilità sostenibile: le *Smart City* al cospetto del potere pubblico \*

Gianluigi Delle Cave

SOMMARIO: 1. *Smart City* e P.A.: quale ruolo (e potere) per l'autorità pubblica? – 2. Diritto alla mobilità e pianificazione urbanistica. – 3. Mobilità “digitalizzata”: l'innovazione di una declinazione. – 4. Conclusioni.

### 1. *Smart City* e P.A.: quale ruolo (e potere) per l'autorità pubblica?

È sempre più frequente, anzi di uso ormai comune, l'utilizzo dell'aggettivo “*smart*”. L'etimo della parola, in particolare, riconduce – con una traduzione non perfettamente letterale – ai concetti di intelligenza, reattività dell'ingegno, ampie capacità intellettive. Negli ultimi anni, poi, si è assistito all'accostamento dell'aggettivo in esame anche a politiche normative ed amministrative, locali e nazionali, tese alla creazione di nuove realtà (*rectius* entità) sostenibili “ibride”, vale a dire di nuovi contesti socioeconomici capaci di impattare in maniera rilevante e considerevole su materie quali l'edilizia, l'ambiente, i trasporti<sup>1</sup>. Entità, queste ultime, la cui naturale declinazione è costituita proprio dalle città, che costituiscono – anche in virtù del generale principio di prossimità – l'unico vero e proprio terreno fertile per l'applicazione delle neo-strategie di sviluppo della collettività (o “*Smart Community*”).

---

\* Intervento al XXIII Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (AIDU) “*Ripensare la città e il suo diritto*”, IV sessione, 01-02 ottobre 2020.

<sup>1</sup> Si vedano, a tal proposito, gli impulsi di matrice europea con riferimento alle certificazioni energetiche in materia urbanistica (Direttive UE nn. 2018/844 e 2018/2002), alla diffusione di sistemi di trasporto intelligente (Direttiva UE n. 2010/40), alla diffusione della c.d. “banda larga” (caposaldo della strategia c.d. “Europa 2020”). In dottrina, C. Schepisi, *Servizi della società dell'informazione, Unione europea e nuovi modelli economici: smart cities e sharing economy*, in G. Olivieri, V. Falce (a cura di), *Smart Cities e Diritto dell'Innovazione*, Milano, 2016, 19 ss.; C. Gargiulo, V. Pinto, F. Zucaro, *EU smart city governance*, in *Journal of land use, mobility and environment*, 2013, 6, 356 ss.

La trasformazione “intelligente” del contesto cittadino, dunque, ha condotto alla creazione dell’espressione – suggestiva ed omnicomprensiva – di “*Smart City*”, ovvero sia una città caratterizzata dall’integrazione tra strutture e mezzi tecnologicamente avanzati<sup>2</sup>, proiettata verso politiche di crescita sostenibile al fine di ottenere un miglioramento degli standard qualitativi della vita umana<sup>3</sup>.

Sebbene sia assai difficoltoso, anche per l’assenza di puntuali indicazioni normative<sup>4</sup>, definire in termini giuridici la Smart City, è comunque possibile isolarne alcuni fattori tipici, elementi che concorrono alla sua definizione, ovvero: (i) l’utilizzo della tecnologia e dell’innovazione; (ii) la generazione dal basso delle iniziative (valorizzando, in buona sostanza, la sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 Cost.); (iii) la logica della condivisione (attraverso la comunione di un fattore, di uno spazio, di una prestazione, di una tecnologia o di un complesso di informazioni)<sup>5</sup>.

Alla luce dei suddetti caratteri, dunque, pare opportuno interrogarsi, in primo luogo, sul ruolo della pubblica amministrazione per la realizzazione di tali contesti urbani intelligenti. Innanzitutto, data la particolare e stretta connessione tra comunità intelligenti ed amministrazione pubblica, va da sé che gli

<sup>2</sup> «*A city seeking to address public issues via ICT-based solutions based on a multi-stakeholder, municipally-based partnership. These solutions are developed and refined through smart city initiatives*»: così viene definita la città intelligente nel parere del Comitato economico e sociale europeo TEN/568 del 01 luglio 2015.

<sup>3</sup> Nel merito, S. Antoniazzi, *Smart city: l'intreccio di riferimenti normativi e l'innovazione tecnologica nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *Il Merito*, 2018.

<sup>4</sup> A livello sovranazionale, l’idea di Smart City è rinvenibile, seppur *in nuce*, già con la Carta di Lipsia del 2007, documento sullo sviluppo sostenibile delle città e sull’incentivazione di politiche urbane integrate. La città intelligente trova, tuttavia, il suo massimo riconoscimento con la strategia “Europa 2020”, all’interno della quale la – ancor fumosa – entità Smart City viene formalmente investita del ruolo di strumento principe per conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Più nel dettaglio, la Smart City, in particolare, viene descritta per la prima volta in via ufficiale a livello UE solo nel 2009, nell’ambito dello *Strategic Energy Technology Plan* (SET Plan), sebbene già nel 2005 Eurostat e OCSE, con il “Manuale di Oslo”, avessero già evidenziato «il ruolo fondamentale dell’innovazione nel settore delle ICT, fornendo strategia e strumenti per affrontare il tema dell’innovazione urbana». La strategia, nello specifico, prevede due linee di sviluppo ben precise: (i) la linea *Smart Cities and Communities* (SSC1), che si concentra su sviluppo e implementazione di soluzioni che siano sostenibili, convenienti e replicabili, combinando energia e trasporti mediante le tecnologie ICT; (ii) la linea *Sustainable cities through Nature-based solutions* (SSC2-4) che ha come obiettivo quello del “rinverdimento” delle città ottenuta attraverso l’applicazione di soluzioni innovative e specifiche per le situazioni locali.

<sup>5</sup> Si veda, nel dettaglio, P. Pantalone, M. Piacentini, *Smart city, tecnologia e mercato: quale ruolo per i pubblici poteri?*, in *diritto24.it*, 2020; E. Ferrero, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, in *Foro it.*, 2015, 3, 456 ss.; F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, 2015, 22; A. Pensi, *L’inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *GiustAmm.it.*, 2015, 9, 1; G. Moro, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, in P. Chirulli, C. Iaione, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 24 ss.; A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, 268 ss.; F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. economia*, 2019, 98, 71-110.

enti locali<sup>6</sup>, in quanto “custodi” – in concreto – della città, acquisiscono una sorta di valore aggiunto per la definizione delle Smart City<sup>7</sup>. In tale contesto, poi, il ruolo dell’amministrazione pubblica assume una veste addirittura “atipica”, connotata da plurime sfaccettature. Ed infatti, nell’allestimento della Smart City, la P.A. non è chiamata ad organizzare – come nel caso di un servizio pubblico – un’offerta di prestazioni sul mercato per rimuovere gli ostacoli che impediscono l’eguaglianza sostanziale, bensì a “mediare” tra differenti iniziative private<sup>8</sup>, consentendo alle spinte che nascono dalla società di esprimersi al meglio, con

<sup>6</sup> Per quanto qui di interesse, si segnala che, per tradizione nel nostro ordinamento, la funzione di erogazione dei servizi pubblici può essere esercitata dai Comuni con ampia discrezionalità circa le modalità più adeguate di gestione e la scelta delle forme di affidamento (*in house*, a società a partecipazione pubblica mista quotate o non quotate, a società private), anche ai sensi del d.lgs. n. 175/2016. Più nel dettaglio, è assai diffusa la soluzione della società “multiservizi” che gestisce i servizi pubblici locali di interesse economico generale per più Comuni. Ebbene, tali realtà, al pari degli enti locali medesimi, certamente costituiscono attori fondamentali per la promozione e la realizzazione della *smart city*, in quanto soggetti particolarmente idonei alla organizzazione e gestione di specifiche e flessibili strategie innovative, difficilmente eseguibili da enti locali “strutturati”. Più di recente, si consideri il ruolo che queste società sono chiamate a svolgere nell’attuazione della c.d. “economia circolare”, in applicazione della disciplina comunitaria (cfr. le direttive del 30 maggio 2018, n. 849-850-851-852/2018/UE), che coordina, in una visione complessiva, opportunità economiche ed esigenze di tutela dell’ambiente mediante la riutilizzazione dei beni, al fine di ridurre al minimo i rifiuti e di far uso di meno risorse possibili. Obiettivi che inevitabilmente si ricollegano alla *smart city*. Si pensi, inoltre, alle possibili commistioni tra comunità intelligenti e le c.d. “Società di Trasformazione Urbana” (STU), disciplinate dall’art. 120 del d.lgs. n. 267/2000, società promosse dalle P.A. proprio per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana o per attuare il PRG in un’area specifica, ciò in collaborazione con soci privati.

<sup>7</sup> Sul punto, E. Ferrero, *Riflessioni sul Patto globale per l’ambiente: quale ruolo per le «smart cities»?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019, 2, 127 ss.; R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2015, 2; A. Cocchia, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in R.P. Dameri, C. Rosenthal-Sabroux (a cura di), *Smart City. How to create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, New York, 2014, 35 ss.; J.B. Auby, V. De Gregorio, *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, 2015, 4, 975-993; C. Rochet, *Smart Cities: Reality or Fiction*, New York, 2018; R. Sennett, *Costruire e abitare: Etica per la città*, Milano, 2018.

<sup>8</sup> Tale ruolo di mediazione e controllo “dall’alto” sembrerebbe essere confermato anche dal fatto che, dal febbraio 2014 ad oggi, più di 200 comuni hanno stipulato migliaia di patti di collaborazione con i cittadini per la cura condivisa dei beni e degli spazi urbani dei rispettivi territori. Si sono aggiunte poi altre esperienze di collaborazione e partecipazione alle decisioni pubbliche realizzate in diverse città italiane, mediante la diffusione di bilanci partecipativi, laboratori di quartiere, sperimentazioni di usi civici e collettivi, percorsi di co-progettazione e innovazione sociale. La stessa sicurezza urbana, la cui disciplina appare, *prima facie*, impermeabile alla partecipazione dei privati, è in parte interessata da sperimentazioni di rigenerazione dal basso, che affidano l’attività progettuale di riqualificazione degli spazi urbani alla stipulazione di «patti per l’attuazione della sicurezza urbana tra il prefetto ed il sindaco», previsti nel d.l. n. 14/2017. Un esempio virtuoso di tali processi è rappresentato dall’Ayuntamiento di Barcellona, in cui «*se han buscado fórmulas innovadoras que permitan no sólo regenerar el espacio urbano sino también involucrar directamente a los diferentes actores sociales en su gestión. De manera que la ciudadanía deja de verse únicamente como un simple usuario de dicho espacio para pasar a hacerse responsable del diseño y administración del mismo. Así [...] destaca la puesta en marcha en el año 2017 del “Programa de Patrimonio Ciudadano de Uso y Gestión Comunitarios” (Programa de Patrimoni Ciutadà d’Ús i Gestió Comunitàries), que pretende, específicamente, no solo reconocer y dar valor a los bienes comunes urbanos sino también dar impulso a diferentes supuestos de gestión colaborativa del espacio público, fijando su marco conceptual y normativo*». Tra le iniziative di gestione diretta da parte dei cittadini di beni e spazi comuni meritano una segnalazione specifica «*la cesión temporal y gratuita a entidades sin ánimo de lucro de determinados solares que se encuentran en desuso, con el objetivo de dinamizarlos y poder llevar a cabo actividades de interés público*» e la «*gestión cívica de equi-*

l'obiettivo di includere, di valorizzare il capitale umano<sup>9</sup> e di favorire lo sviluppo economico e la qualità della vita nella città<sup>10</sup>.

E ciò, diventa di assoluta evidenza allorquando si analizzi proprio il livello dei servizi locali<sup>11</sup>, ovvero – a titolo meramente esemplificativo – i servizi energetici, la gestione del traffico e la mobilità urbana<sup>12</sup>. Con riferimento ai piani volti alla gestione del traffico veicolare e della mobilità, è, ad esempio, di evidenza palmaria come il ruolo dell'Amministrazione pubblica<sup>13</sup> giochi un ruolo fonamen-

---

*pamientos municipales*». Per un'analisi giuridica, si veda M. Vilalta Reixach, *Instrumentos de gestión ciudadana de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos*, in C. Alvisi, D. Donati, G. Pavani, S. Profeti, C. Tubertini (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, 2019, Bologna, 1088 ss.

<sup>9</sup> Si evidenzia, per completezza, che spinte propulsive per la realizzazione delle città intelligenti si rinvengono anche in previsioni normative non espressamente dedicate agli enti locali. Ad esempio, l'art. 1, comma 1087, l. n. 205/2017, prevede che «al fine di affermare un modello digitale italiano come strumento di tutela e valorizzazione economica e sociale del made in Italy e della cultura sociale e produttiva della tipicità territoriale, è assegnato un contributo pari a 1.000.000 di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 in favore dell'istituto IsiamED per la promozione di un modello digitale italiano nei settori del turismo, dell'agroalimentare, dello sport e delle *smart city*». Ed ancora, tra gli interventi a sostegno della mobilità sostenibile, il medesimo art. 1, comma 71, l. cit. ha previsto il finanziamento per un importo fino a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033 di progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai Comuni e dalle Città metropolitane ovvero di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto. Il successivo comma 72, peraltro, al fine di sostenere «la diffusione delle buone pratiche tecnologiche nel processo di trasformazione digitale della rete stradale nazionale», autorizza la sperimentazione su strada delle soluzioni di *smart road* e di guida connessa e automatica.

<sup>10</sup> Per quanto non formalmente espressione di una politica legislativa volta al conseguimento di una dimensione *smart* della città, bensì in quanto senz'altro riconducibili alle materie che estrinsecano taluni e rilevanti obiettivi che la città intelligente si prefigge di realizzare, non può non farsi menzione, anche in ragione della portata sistemica di cui sono manifestazione, al d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e il d.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente). Inoltre, pare opportuno evidenziare anche il disposto della l. n. 10/2013, che affida agli enti territoriali sub-statali il compito di promuovere «l'incremento degli spazi verdi urbani, di "cinture verdi" intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani» e di adottare «misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e a ridurre l'effetto "isola di calore estiva"» (cfr. C. Napoli, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, 2019, 2, 445 ss.).

<sup>11</sup> Si ricorda, nuovamente, come l'erogazione dei servizi pubblici – ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 – possa essere esercitata dai Comuni con ampia discrezionalità circa le modalità "più adeguate" di gestione e la scelta delle forme di affidamento. Sul rapporto tra servizio pubblico e utenti, *ex plurimis*, G. La Rosa, *Le carte dei servizi pubblici e la tutela degli utenti*, in C. Buzzacchi (a cura di), *Il mercato dei servizi in Europa. Tra misure competitive e vincoli interni*, 2014, Milano, 183 ss.

<sup>12</sup> Con riferimento ai servizi pubblici locali, si pone, inoltre, un interessante quesito su come la dimensione delle comunità intelligenti debba conciliarsi con le norme che regolano il governo del territorio. Sul punto, è significativo il tema dell'energia, dove il servizio di erogazione dell'energia elettrica attraverso "reti intelligenti" deve sottostare non solo alle norme programmatiche territoriali ma anche, *ex lege*, alle disposizioni dettate dalle autorità di regolazione di settore (nel caso di specie, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente - AEREA).

<sup>13</sup> Tanto sembrerebbe essere confermato anche dall'art. 20 del D.L. n. 179/2012 che, con riferimento alle attività di monitoraggio delle comunità intelligenti, prevede il ricorso all'ANCI nell'individuazione di un complesso di misurazione edificato su indicatori statistici e di «meccanismi per l'inclusione progressiva, nel sistema di monitoraggio, anche dei Comuni che non abbiano ancora adottato misure rientranti nel piano nazionale

tale nello sviluppo di servizi connotati dalla c.d. “*smartness*”<sup>14</sup>. Si pensi, nel merito, al c.d. “Piano Urbano del Traffico”, istituito dal d.lgs. n. 285/1992, finalizzato ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali (art. 36, comma 4, d.lgs. cit.). Sulla scorta dell’ampiezza del dato normativo, gli enti locali vengono, *de facto*, incentivati a far ricorso a nuovi sistemi tecnologici capaci di garantire alla cittadinanza un livello di gestione veicolare ottimale e, soprattutto, sostenibile<sup>15</sup>. Ed infatti, le azioni di mobilità sostenibile, sebbene, ad oggi, possano considerarsi solo in fase sperimentale, sono state in maggior parte dirette alla riduzione del traffico nelle aree urbane, anche attraverso disincentivi all’uso dell’auto privata, e alla promozione di mezzi di spostamento collettivi e sostenibili. Rientrano nel novero di dette azioni proprio quegli strumenti che concorrono alla realizzazione di una Smart City, quali *bike and scooter sharing, park pricing, car sharing, car pooling e van sharing*<sup>16</sup>, vale a dire sistemi di mobilità che presentano, da un lato, caratteri di motilità cittadina innovativa e “dolce” (in quanto basati sulla condivisione, a favore dell’utenza, di dispositivi messi a disposizione da parte di operatori econo-

---

delle Comunità intelligenti», lasciando intendere che non può prescindersi dal coinvolgimento attivo degli enti territoriali primari e secondari nella realizzazione delle città intelligenti. Tuttavia, come evidenziato da autorevole dottrina, è bene sottolineare come il riferimento alle “comunità” anziché alle “città”, dà una chiave di lettura essenziale che non viene tuttavia in alcun modo sviluppata nel disposto dello stesso art. 20, come pure sarebbe stato legittimo aspettarsi. Sul punto, S. Andreani, F. Bianconi, M. Filippucci, *Smart cities e contratti di paesaggio: l’intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. fed.*, 2014, 2, 895 ss.; M. Roversi Monaco, *La città nell’ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2016, 3, 975 ss.; C. Iaione, *The right to the co-city*, in *Italian Journal of Public Law*, 2017, 1, 125 ss.

<sup>14</sup> Come evidenziato in dottrina, sebbene il riparto delle competenze non sia sufficientemente chiaro, è tuttavia palese come i due ambiti, coordinamento informativo ed informatico da un lato e organizzazione amministrativa dall’altro, non siano facilmente scindibili; altrettanto evidente è che «la natura trasversale dei provvedimenti che incidono sui percorsi di digitalizzazione della nostra amministrazione necessiterebbe di un coordinamento tra fonti e strumenti in primo luogo a livello centrale, prima che tra questi e quelli di un eventuale livello di governo territoriale diverso» (cfr. M. Caporale, *L’attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Ist. fed.*, 2015, 4, 958 ss.).

<sup>15</sup> A tal proposito, un suggerimento di riflessione sulla riconduzione delle comunità intelligenti ad un livello di governo territoriale ben definito, è offerto proprio dalla dottrina, che trova nel documento “Architettura per le comunità intelligenti” dell’AGID «l’unico riferimento agli Enti locali laddove si raccomanda, appunto, per la migliore attuazione delle Comunità intelligenti, di promuovere sinergie tra diversi livelli istituzionali (Comune, Provincia, Regione e altri livelli amministrativi) per la realizzazione di alcuni interventi in quanto la città si realizza “orizzontalmente” mentre le competenze sono distribuite “verticalmente” [...]. È in questa chiave che si comprende come, più che catturare la dimensione della smartness ancorandola a un unico livello di governo, il disegno legislativo delle Comunità intelligenti debba affermarsi per moduli, anche differenziati, e geometrie territoriali e di competenze anche diversi ma certamente coordinati» (M. Caporale, *Ibidem*).

<sup>16</sup> La *shared mobility*, anche secondo quanto recentemente chiarito dalla Corte di Giustizia, «funge da vero e proprio organizzatore e operatore di servizi di trasporto urbano», dal momento che «la prestazione di messa in contatto del passeggero con il conducente non è [...] né autonoma, né principale rispetto alla prestazione di trasporto» (CGUE, 20 dicembre 2017, n. C-434/15, in *Foro it.*, 2017, 12, 2357 ss.).

mici), e, dall'altro, costituiscono un valido mezzo (legato agli spostamenti locali di breve durata, necessari ai fini della copertura del cosiddetto "ultimo miglio") per garantire l'utilizzo intermodale degli strumenti di *smart mobility*, esistenti e da implementare.

Per tale tipologia di mobilità, dunque, il dato esperienziale mostra una predilezione della P.A. per una regolazione "*light*", volta a garantire perlopiù le condizioni di sicurezza e decoro affinché la circolazione dei dispositivi *smart* si svolga nel rispetto delle condizioni di sicurezza stradale sia per gli utenti sia per gli altri fruitori dello spazio pubblico. In buona sostanza, il potere pubblico, al cospetto della complessa scelta tra favorire la novità (il che consiglierebbe una regolazione ancora più "*soft*", se non addirittura un'assenza di intervento pubblico) e definire un quadro normativo compiuto, sceglie per l'introduzione di regole volte a tutelare interessi più rilevanti (circolazione stradale, ordine e sicurezza urbana, uso del suolo pubblico)<sup>17</sup>. Ciò, si badi, nonostante parte della dottrina ritenga, *de contrario*, che nell'ambito della Smart City, le istituzioni pubbliche debbano, in ogni caso, mantenere un "ruolo di rilievo", riconoscendo che le sole energie dei cittadini non sono sufficienti<sup>18</sup> e che non ci si può affidare in via esclusiva alla cittadinanza attiva per la *governance* e la gestione in concreto dei beni comuni urbani<sup>19</sup>.

Ebbene, al di là di tali rilievi, ciò che emerge, con forza, da quanto sopra esposto è che gli strumenti per la realizzazione delle comunità intelligenti sem-

<sup>17</sup> Sul punto, si rinvia a P. Pantalone, M. Piacentini, *op. cit.*; S. Antoniazzi, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017, 479 ss.; C. Iaione, *Sharing economy e diritto dell'innovazione: il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, 2019, 1, 187-232.

<sup>18</sup> Sul punto, S.A. Frego Luppi, *Note minime in tema di nuove forme di cittadinanza attiva tra demarchia e beni comuni nel contesto della smart city*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016, 15-16, ove si legge altresì che «analogamente per lo svolgimento dell'attività amministrativa provvedimentale forme di autoamministrazione non dovrebbero elidere l'intervento della pubblica amministrazione che dunque non scompare, ma mantiene almeno in parte gli odierni poteri e compiti, pur decidendo in modo più partecipato e rinunciando a ogni pretesa di esclusiva nel campo dell'agire riferibile ai beni comuni». In sintesi, dunque, nonostante un primo inquadramento – da parte dell'A. – del tema delle smart city (e dei beni comuni) nell'ambito della teoria dello "Stato facilitatore" (che sembrerebbe riconoscere dunque, parzialmente, un ruolo *light* della P.A.), si afferma poi che «realisticamente [...] le sole energie dei cittadini non sono sufficienti» e che «[...] l'intervento della pubblica amministrazione [...] non scompare, ma mantiene almeno in parte gli odierni poteri e compiti». In senso analogo, si veda F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 2, 271 ss.

<sup>19</sup> A tal proposito, un possibile indicatore – una spia luminosa, seppure flebile – della tendenza delle Amministrazioni a non affidarsi *tout court* alle spinte *bottom up* (provenienti dai cittadini) per la realizzazione delle città intelligenti, potrebbe emergere dal ruolo di committenza (e non solo di regolazione "*soft*") delle P.A. di servizi comprensivi di misure volte alla realizzazione di Smart City, specie in relazione ai c.d. "servizi elettrici" (si veda, a titolo esemplificativo, l'illuminazione pubblica). Aspetto, quest'ultimo, che sconta, però, il fatto – e la necessaria critica – che spesso tali committenze sono, in realtà, figlie di rapporti e sinergie tra enti locali e privati (si pensi allo strumento del partenariato pubblico-privato ex d.lgs. n. 50/2016), nei quali, in buona sostanza, è l'operatore economico a proporre alla P.A. strumenti e soluzioni idonee – potenzialmente – alla transizione verso la città intelligente e non viceversa.

brerebbero impattare notevolmente anche a livello di pianificazione territoriale, in particolare sulla “pianificazione strategica” intesa quale processo grazie al quale è possibile costruire una rete relazionale tra gli attori che rappresentano la società locale al fine di individuare le possibilità di sviluppo e di definire assieme gli obiettivi e le strategie di lungo periodo per la trasformazione della città e della società nel suo complesso. Ciò con il chiaro obiettivo della realizzazione di modelli di sviluppo urbano sostenibile a prescindere da rigide disposizioni regolatorie prescrittive o vincolistiche<sup>20</sup>.

## 2. *Diritto alla mobilità e pianificazione urbanistica*

La suddetta analisi conduce ad interrogarsi – inevitabilmente – anche sul c.d. “diritto alla mobilità”. Trattasi, quest’ultimo, certamente di un diritto umano fondamentale, tanto da essere protagonista di uno specifico articolo della Costituzione, vale a dire l’articolo 16<sup>21</sup>. Tuttavia, come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale, l’articolo 16, pur sancendo un diritto supremo, non stabilisce il diritto, riconosciuto indiscriminatamente a tutti i cittadini, alla guida di veicoli a motore. Analogamente, l’uso delle strade, in quanto beni pubblici, può essere limitato se vi è la necessità di tutelare altri diritti fondamentali, come, ad esempio, il diritto alla salute o il diritto all’uso collettivo<sup>22</sup>. Pertanto, la Corte ha rilevato come l’applicazione dell’articolo 16 non può, per ragioni di ordine pubblico, eliminare l’adozione di leggi che incidono sulla mobilità delle persone, a condizione che non siano violati i diritti tutelati dalla Carta costituzionale<sup>23</sup>.

Detta declinazione del diritto alla mobilità può essere riletta, in tempi più recenti, anche nella giurisprudenza amministrativa. Ed infatti, proprio con riferimento al potere “autorizzatorio” della P.A. sulle attività di *sharing* di veicoli, i

---

<sup>20</sup> Ed infatti, nella ridefinizione delle infrastrutture pubbliche integrate nel territorio, un ruolo molto importante verrà svolto dalla mobilità, anche nell’ambito del sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), sistema integrato di infrastrutture che costituiscono la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci. Considerato il ruolo ultra-locale che sono chiamati a ricoprire gli enti pubblici, soprattutto quelli di area vasta (in particolare le città metropolitane) di cui alla legge n. 56/2014, le città diventano realmente il luogo elettivo di implementazione di politiche *smart*. Ed infatti, lo sviluppo metropolitano determina, in un quadro di auspicabile «deurbanizzazione», la creazione di «sistemi di città costituiti da una costellazione di centri o sub-poli che si sviluppano intorno ad una grande metropoli, oppure costituiti da una rete di città di dimensione media o minore, reciprocamente integrate [...]». I vari sistemi urbani tendono poi a collocarsi in più vasti sistemi intermetropolitani che si dispongono lungo i grandi assi infrastrutturali di interconnessione» (S. Cafiero, *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in *Riv. econ. mezz.*, 2013, 1-2, 9 ss.).

<sup>21</sup> «Ogni cittadino può circolare e risiedere liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, fatte salve le limitazioni che la legge stabilisce in generale per motivi di salute o di sicurezza» (art. 16 Cost.).

<sup>22</sup> Per un’analisi approfondita, V. Parisio, P. Stella Richter, *La mobilité urbaine, compétences administratives et aménagement du territoire dans le système juridique italien*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6, 340 ss.

<sup>23</sup> Si vedano, nel merito, Corte cost., 30 gennaio 1962, n. 2 e 10 maggio 1963, n. 64.



giudici amministrativi<sup>24</sup> hanno evidenziato come la regolazione del diritto alla mobilità risponde (anche) all'esigenza di garantire condizioni di sicurezza e decoro affinché detto diritto (nelle forme dell'utilizzo di veicoli *smart*) si svolga nel rispetto delle condizioni di sicurezza stradale<sup>25</sup>. Potere che viene esercitato a prescindere dalla natura dell'attività stessa<sup>26</sup>: in buona sostanza, la regolazione della mobilità viene dettata non già per garantire il bisogno degli amministrati di fruire dei servizi di mobilità secondo gli *standard* che solo l'applicazione dei principi che governano il servizio pubblico<sup>27</sup> può garantire ma per evitare che l'attività sia svolta in contrasto con le esigenze di decoro e sicurezza urbana<sup>28</sup>.

Da qui, l'importanza – e la consonanza – della pianificazione urbanistica per una corretta, trasparente e partecipata regolazione del diritto alla mobilità in

<sup>24</sup> Si veda T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 03 luglio 2020, n. 1274, in *Foro it.*, 2020, 7, 1474 ss.

<sup>25</sup> Il concetto di "sicurezza urbana" va letto non solo con riferimento alla materia stradale dell'ordine pubblico locale ma anche in senso ampio, quale "dimensione integrata" la cui realizzazione è frutto del concorso di tutti i livelli di governo e di amministrazione, riportando la nozione nell'alveo della "sicurezza integrata", finalizzata quest'ultima al perseguimento del benessere delle comunità territoriali (si veda anche E. Carloni, M. Vaquero Pineiro, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, 2015, 4, 880 e ss.).

<sup>26</sup> Nello specifico, i giudici amministrativi hanno chiarito che non costituisce attività di servizio pubblico l'individuazione, con avviso pubblico, di soggetti pubblici o privati interessati a svolgere servizi di mobilità in sharing con dispositivi per la micromobilità elettrica, se il Comune non ha espresso l'intento politico di soddisfare il bisogno, proprio dei suoi amministrati, di spostarsi nel territorio cittadino mediante l'uso di *hoverboard*, *seguway*, monopattini elettrici e *monowheel*; ciò in quanto manca il momento fondamentale dell'"assunzione", espressione di una scelta politica, che costituisce presupposto indefettibile per poter integrare la figura del pubblico servizio. Sulla mobilità elettrica, R. Cafari Panico, S. Dominelli, *Partenariato pubblico privato e mobilità elettrica: le proposte della Commissione europea e le sfide nell'ordinamento italiano*, in L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, 117-142.

<sup>27</sup> Sulla distinzione tra servizio pubblico e c.d. servizio "universale", in dottrina si è osservato che «la tradizione giuridica dei Paesi a diritto amministrativo non conosce una nozione di servizio universale distinta da quella di servizio pubblico riservato ai pubblici poteri e da questi gestito in regime di esclusiva ([...] la gestione dei servizi pubblici in monopolio si giustifica in quanto contrappeso rispetto agli obblighi di servizio pubblico e condizione di realizzazione del sovvenzionamento interno tra attività redditizie e non)»; in particolare, «la progressiva apertura dei mercati ha introdotto una differenziazione del regime delle attività di servizio pubblico, tendenzialmente liberalizzato e sottoposto alla disciplina di diritto comune, contribuendo, così, ad attribuire rilievo autonomo alla nozione di servizio universale [...]». Il servizio universale, quindi, «appare, dunque, come un sottoinsieme del servizio pubblico che consente di garantire il perseguimento degli obiettivi sociali non assicurati dal libero gioco del mercato. Questa nozione è all'origine di importanti conseguenze sul piano giuridico: gli obblighi di servizio universale comprendono, oltre ai vincoli di continuità, uguaglianza di trattamento ed adattamento ai bisogni (che caratterizzano il servizio pubblico), obblighi tariffari ed «obblighi di predisposizione», tali da rendere il servizio accessibile anche ad utenti ed in aree geografiche non profittevoli» (N. Rango, *Le telecomunicazioni*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo speciale*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, 2003, III, Milano, 2391 ss.).

<sup>28</sup> Per quanto qui di interesse, e con specifico riferimento al settore della mobilità effettuata con microveicoli elettrici, il T.A.R. Milano ha evidenziato che proprio la restrizione del mercato implica l'adozione di una serie di accorgimenti volti ad assicurare che la scelta degli operatori da ammettere alla fase sperimentale ricada su coloro che «non solo garantiscano uno standard minimo di qualità, ma che siano anche in grado di soddisfare maggiormente l'interesse pubblico e quello degli utenti di poter beneficiare del miglior servizio possibile» (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 03 luglio 2020, n. 1274, in *Foro it.*, 2020, 7, 1474 ss.).



esame<sup>29</sup>. Non a caso, si assiste, oggi, allo sviluppo di originali forme di pianificazione, tese a fornire una risposta innovativa alle istanze economiche e sociali. Si tratta, come anticipato, di quella “pianificazione strategica”<sup>30</sup> tesa, sostanzialmente, al riposizionamento funzionale ed economico dei territori in un’ottica di maggiore flessibilità, partecipazione e integrazione<sup>31</sup>. Un simile modello di pianificazione, oggi, si riscontra – a livello legislativo – non solo con riferimento alle aree vaste<sup>32</sup> ma anche nelle aree urbane di più limitate dimensioni, coinvolgendo pure agglomerazioni o distretti, parti di città e ambiti sub-provinciali. Come evidenziato in dottrina, tra gli elementi che caratterizzano siffatta pianificazione vi è l’intendere il territorio come un costruito dell’azione collettiva e una matrice di progetti, anziché come una dotazione statica di risorse (abitanti, territorio, infrastrutture): in buona sostanza essa, oltre a facilitare una progettualità privata diffusa, permette di superare i limiti territoriali degli strumenti di pianificazione

<sup>29</sup> In generale, sulla pianificazione, W. Tortorella, *Pon Metro, città medie e la fantagenda urbana italiana*, in *Astrid*, 2015, 13, 1-2, il quale rileva come l’Italia non si sia mai data un’agenda nazionale per le aree urbane e che, dunque, la c.d. “agenda urbana nazionale” «rischia di palesarsi nel tempo come sommatoria di “enne” programmi/progetti privi di una reale strategia politica di indirizzo capace di far superare la sovrapposizione-contrapposizione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive, priorità nazionali ed istanze locali». Cfr., altresì, R. Gallia, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in *Riv. giur. mezz.*, 2016, 3, 781 ss.

<sup>30</sup> Come emerge dalla recente giurisprudenza amministrativa (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2012, 3, 324 ss.), le scelte urbanistiche possono svolgere anche finalità economico-sociali in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del territorio e non sono rigidamente vincolate alla c.d. “vocazione edificatoria” dei suoli. Il Consiglio di Stato, nella richiamata pronuncia, non si limita a decidere il caso concreto ma elabora importanti affermazioni di principio, soprattutto laddove afferma che «il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemporanea di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti». È evidente dunque che la città intelligente debba tener conto di tutti gli interessi e beni (anche comuni) che emergono da una concezione ampia di urbanistica e nell’ottica di politiche del governo del territorio sempre più integrate e digitalizzate (cfr. F. Gaspari, *op. cit.*).

<sup>31</sup> Si veda, sul punto, T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 2, 87 e ss., secondo cui «pure questa forma innovativa di pianificazione non risulta esente da criticità. Si tratta infatti di soluzioni solamente parziali e frammentarie, rimesse ad amplissima discrezionalità e caratterizzate da modalità ed estensioni differenziate sul territorio nazionale, che fanno avvertire la necessità di un’effettiva pianificazione strategica a livello nazionale prima ancora che locale». In buona sostanza, non vi è solo la generica esigenza di una legge che regoli puntualmente la materia ma si ravvisa ancor prima la necessità di “amministrativizzare” la stessa fase di normazione, definendo una «politica operativa, cioè da realizzarsi attraverso l’attività normativa, la quale potrebbe consentire di anticipare una trasfigurata funzione amministrativa che riesce a mediare gli interessi coinvolti, anche incentrandosi su un’analisi costi/benefici, già nella fase di elaborazione delle norme».

<sup>32</sup> Ad esempio, la l. n. 56/2014 (c.d. “Legge Delrio”) conferisce alle città metropolitane un ruolo decisamente significativo – proprio sulla base delle funzioni di “area vasta” – non solo per lo sviluppo economico e sociale del territorio ma anche e soprattutto per la programmazione dello sviluppo urbano. La città metropolitana – disancorata dal concetto di comunità intelligente – è, tuttavia, disciplinata sulla scorta del principio di differenziazione, il quale, in estrema sintesi, può prevedere diversi livelli di amministrazione nonché i più disparati strumenti di governo e di pianificazione territoriale. Ben lungi, quindi, dal ricondurre ad un unico soggetto la definizione di obiettivi e strategie di sviluppo urbano (si veda, sulla pianificazione, anche J.B. Auby, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013).

urbanistica legati al perimetro dell'ente locale interessato, promuovendo e implementando sistemi partenariali e reti di alleanze attorno a degli obiettivi strategici comuni (si pensi, con riferimento alla mobilità, al caso del *vehicle sharing* “ultra comunale” di recentissima introduzione).

Da quanto sopra, tuttavia, consegue un decisivo interrogativo, vale a dire se sia davvero sufficiente analizzare il tema della mobilità soltanto dal punto di vista locale/regionale tralasciando l'uniformità normativa che solo il livello nazionale può garantire<sup>33</sup>. Ed infatti, non può non esser rilevato come risulti decisiva – al fine del pieno dispiegarsi del diritto alla mobilità sostenibile – una necessaria opera di razionalizzazione degli strumenti e dei programmi posti in essere a livello locale, il cui andamento armonico è troppo spesso compromesso<sup>34</sup>. Ed infatti, per quanto il legislatore abbia più volte tentato di perseguire obiettivi di flessibilità e semplificazione nella materia *de qua*<sup>35</sup>, tali “attrezzi urbanistici” restano comunque – come ben evidenziato in dottrina (Carpentieri) – frutto del «mito (razionalista e illuministico) del Piano», velleitari e troppo distanti dalla realtà concreta degli interven-

<sup>33</sup> Ed infatti, come evidenziato da autorevole dottrina (Gaspari), l'intervento pubblico deve sostanziarsi in primo luogo in una adeguata programmazione strategica, che deve ritenersi “*costituzionalmente obbligatoria*”. Più nel dettaglio, l'agenda urbana europea e quella nazionale sono espressione di una nuova stagione di programmazione, anche se presentano ancora significativi limiti, in quanto, da un lato, la politica europea per le città è recente e non ancora consolidata e, dall'altro lato, le agende urbane nazionali, laddove esistenti, non sempre hanno una visione unitaria e strategica. Una tale programmazione strategica sembra tuttavia riscontrabile nelle politiche infrastrutturali, che trovano fondamento normativo nel d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei Contratti Pubblici), che ha individuato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la progettazione (art. 23) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese. Tale nuova stagione di programmazione strategica infrastrutturale è segnata dal superamento, sostanziale, della c.d. “Legge Obiettivo” (legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) dal nuovo Codice (art. 217, comma 1, lett.d) e dalle Linee guida, trasmesse al CIPE il 01 dicembre 2016 e redatte con decreto ministeriale (n. 300 del 16 giugno 2017), dai Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS), in attuazione della direttiva 2014/94/UE 99, «che riguarda in modo particolare le città metropolitane, ed evidenzia un chiaro indirizzo per procedere verso una stagione di pianificazione della mobilità sostenibile metropolitana».

<sup>34</sup> Sul punto, si rileva come, dal punto di vista comunitario, già il Trattato di Amsterdam conteneva (ed auspicava) dei fugaci richiami alla politica di coesione territoriale; ma la completa e definitiva affermazione di tale concetto è avvenuta solo nel 2009 con il Trattato di Lisbona: è dunque soprattutto in tempi recenti che il tema dello sviluppo locale sostenibile e integrato assume una concreta rilevanza nell'ambito del quadro strategico della politica di coesione, resa anche evidente dall'evoluzione delle forme di intervento europeo (cfr. T. Favaro, *Ibidem*).

<sup>35</sup> In relazione al contesto nazionale, si segnala, innanzitutto, la disciplina del d. m. 27 marzo 1998 con cui sono state promosse forme di mobilità alternative e più sostenibili. Successivamente, con la l. n. 221/2015, il legislatore è intervenuto nuovamente sul tema della *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse, incentivando iniziative di mobilità sostenibile incluse quelle di *car-pooling*, *bike sharing* e *car sharing*. Più recentemente, con il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 10 luglio 2019, sono state definite le modalità di attuazione delle misure volte allo sviluppo territoriale sostenibile realizzate dagli enti locali: tra queste, spicca la possibilità, da parte dei Comuni, di intervenire sui servizi per la ciclomobilità e pedonalità, compresa la micromobilità in sperimentazione.

ti da realizzare<sup>36</sup>. Basti pensare, a tal proposito, anche all'impatto della mobilità sostenibile in termini di realizzazioni infrastrutturali (e non solo, quindi, sul livello dei piani). Prendendo ad esempio il modello del *bike sharing*, diverse leggi regionali<sup>37</sup> hanno già provato ad affrontare tale tipologia di impatto, arrivando ad evidenziare la complementarità della mobilità sostenibile rispetto al trasporto pubblico regionale/locale e la necessità di idonee infrastrutture per il pieno e corretto funzionamento (in termini, ad esempio, di parcheggi, stazioni all'inizio e alla fine dei percorsi, colonnine elettriche per la ricarica dei veicoli, tecnologie di tracciabilità e rilevamento per la sicurezza degli utenti). Tuttavia, neppure in questo caso, si è assistito ad una vera svolta "programmatica" dell'azione amministrativa nel disciplinare la materia in esame (nemmeno verso un'armonizzazione generale), avendo ritenuto l'autorità pubblica più saggio rifugiarsi nelle maglie dei piani di settore. E così, anche in tale esperienza, si è conferita autorità di "piano" ai c.d. "Biciplan" (piani urbani della mobilità ciclistica)<sup>38</sup>, ossia piani di settore dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS), finalizzati a definire nel dettaglio gli obiettivi, le strategie e le azioni necessarie a promuovere ed intensificare l'uso di tale tipologia di mobilità. Piani che scontano, però, il fatto di non rientrare in un disegno unitario ed euritmico della materia *de qua* e che – complessivamente – rischiano di non valorizzare sufficientemente (o di vanificare del tutto) quelle spinte dal basso tese alla piena realizzazione della mobilità sostenibile sul territorio.

Un elemento c.d. "breaking" del sistema sopra descritto sembrerebbe essere costituito dalle nuove modalità di *sharing* di veicoli che si stanno lentamente imponendo sul mercato: si tratta del servizio di *sharing* del tipo "a flusso libero" o *free-floating*<sup>39</sup>, che non sembrerebbe necessitare di infrastrutture o di interventi pianificatori specifici. Ed è, infatti, in questo settore che la pubblica amministrazione sta sperimentando quella regolazione *soft* di cui si è trattato in premessa (è il caso dei monopattini elettrici), una programmazione sostanzialmente mirata ad evitare (i) un'immissione incontrollata di veicoli sul territorio (oltre cioè le reali ed effettive esigenze di spostamento) e (ii) una congestione degli spazi pubblici destinati ai pedoni.

<sup>36</sup> Diventa, allora, doverosa un'indagine specifica nei seguenti termini, cioè se la città intelligente imponga un effettivo ripensamento degli istituti giuridici, oppure miri solamente ad indicare i fini ultimi di natura "politica" da tenere in considerazione nell'attuazione dei tradizionali strumenti urbanistici. Sul punto, G. Vesperini, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 2, 234 ss.; L. Marfoli, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 3-4, 567 ss.; P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 4, 303 ss.

<sup>37</sup> Si vedano, in particolare, la l. r. Lazio n. 11/2017, la l. p. Trento n. 6/2017, la l. r. Lombardia n. 27/2015 nonché la l. r. Piemonte n. 1/2000.

<sup>38</sup> Si veda, nel dettaglio, l'art. 6 della l. n. 2/2018.

<sup>39</sup> In sintesi, tale servizio prevede la possibilità di trovare i veicoli offerti praticamente ovunque sul territorio prescelto dall'operatore, senza necessità di postazioni di parcheggio o ricarica, nel rispetto degli spazi riservati a pedoni o agli utenti della strada in genere.

### 3. *Mobilità “digitalizzata”: l’innovazione di una declinazione*

Come illustrato dalla più recente dottrina sul punto<sup>40</sup>, sembrerebbe chiara la funzione strumentale delle tecnologie I.C.T. (*Information and Communication Technologies*) rispetto alle tematiche di sviluppo urbano, essendo ricondotti al concetto di Smart City – come detto in premessa – i più svariati interventi micro-settoriali, come ad esempio l’implementazione della c.d. “banda larga”, il concetto di *open government*, l’utilizzo dei *big data* da parte delle P.A. nonché la promozione della mobilità sostenibile. Da tale angolazione, la digitalizzazione sembrerebbe meramente funzionale ad efficientare i servizi pubblici<sup>41</sup> e, più in generale, l’attività amministrativa, senza, però, imporre un’innovazione anche nella configurazione degli strumenti giuridici, con ciò favorendo (solo indirettamente) i diversi protagonisti dello sviluppo territoriale, ma rimanendo, *de facto*, vincolata alla gestione da parte dell’autorità pubblica<sup>42</sup>.

Ed allora, la riflessione sul diritto ad una mobilità “digitalizzata”, che sappia incidere, innovando, sugli strumenti di pianificazione e programmazione urbanistici deve spostarsi – necessariamente – sulla capacità di incentivare nuove forme di collaborazione sostenibile della comunità e di tutti quei soggetti che, in un approccio *bottom up*, consentono lo sviluppo socioeconomico e ambientale del territorio. In altri termini, la digitalizzazione, tradizionalmente associata all’idea del “non-luogo” o al mero utilizzo dell’I.C.T. nell’ambito dei servizi pubblici, nella Smart City può diventare un, diverso, strumento di *governance* distribuita, funzionale alla partecipazione dei soggetti che insistono sul territorio<sup>43</sup> e idoneo allo sviluppo e all’implementazione di nuovi strumenti giuridici. In tale conte-

<sup>40</sup> *Ex multis*, M. Caporale, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *federalismi.it*, 2020, 2, 30 ss.; C. Alvisi, A. Claroni, *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike sharing*, in *Ist. fed.*, 2019, 3, 917 ss.; E. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 2015, 12; M. Cammelli, *Re-Cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre la città*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 85 ss.

<sup>41</sup> Per una analisi approfondita, si rinvia a V. Parisio, *Smart cities, digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, diritto: spunti di riflessione*, in V. Aguado, I. Cudola, V. Parisio, O. Casanovas I Ibanez (a cura di), *Derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcellona, 2018.

<sup>42</sup> Va, poi, tenuto in debita considerazione anche il crescente (neonato) potere, pure in senso politico, che va condensandosi in capo alle maggiori società *hi-tech* e il possibile effetto di «sostituzione esercitato dalle stesse nelle pratiche di governance urbana, nel momento in cui si assumono la responsabilità dei servizi precedentemente forniti dall’ente locale» (si veda F. Giglioni, *La sfida dell’innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle “smart grid”*, in *Munus*, 2013, 3, 463 ss.; T. Favaro, *Ibidem*).

<sup>43</sup> Lo sviluppo delle tecnologie digitali potrebbe infatti permettere ai cittadini, seppure *in nuce*, non solo un maggior controllo sul processo decisionale pubblico, bensì anche nuove forme di “co-produzione”, rendendo concreto il contributo (ed attivo il ruolo) degli stessi al perseguimento delle finalità di interesse generale. Sul ruolo della tecnologia applicata alla città, si veda anche E. D’Orlando, *Algoritmi e organizzazione dell’amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart city. L’evoluzione di un’idea*, Milano, 2020, 529 ss.

sto, dunque, la tecnologia può addirittura fungere da catalizzatore per il definitivo superamento del concetto di pianificazione (non solo con riferimento ai piani della mobilità) – tipico del sistema unilaterale e gradualistico dello Stato “dirigista” – verso un nuovo approccio, più orizzontale, tra soggetto pubblico e privato, così sancendo il passaggio dall’ottica del piano a quella del progetto<sup>44</sup>.

Del resto, la condivisione di beni e servizi (ampiamente consentita attraverso le formule della digitalizzazione) costituisce una stimolante sfida per gli equilibri consolidati nel governo delle città. Ed infatti, le stesse regole che presiedono al governo del territorio spesso assumono, quale presupposto “implicito” per il loro dipanarsi, un certo livello di sfruttamento delle risorse urbane (ad esempio, in termini di auto e parcheggi): approccio, quest’ultimo, che mal si concilia con una modalità di utilizzo delle risorse diversa, se non addirittura opposta, in quanto basata sulla condivisione e sull’allargamento della platea dei fruitori dei servizi<sup>45</sup>. Da tale prospettiva, i sistemi di trasporto intelligente si pongono senza dubbio quale alternativa rivoluzionaria, capaci di introdurre soluzioni sostenibili per eliminare le strozzature<sup>46</sup> delle infrastrutture stradali, ferroviarie, aeree, marittime e fluviali. Si badi, però, che tale mobilità digitalizzata presuppone, per l’apunto, interventi infrastrutturali importanti, non limitati ai meri pali intelligenti o alla c.d. “info mobilità”. L’innovazione richiesta – non riducibile, quindi, ad una semplice declinazione, condita da elementi *hi-tech*, di quanto già esistente – va oltre la bigliettazione elettronica o l’impiego dei dispositivi mobili quali strumenti di supporto fisico per l’attestazione dei versamenti effettuati: essa deve pre-

<sup>44</sup> Sul punto, si veda P. Stella Richter, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3, 432 ss.; E. Boscolo, *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare*, 2008, 325-367; S. Angeletti, *Ascesa e declino della pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche?*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2013, 3, 37 ss.; A. Simonati, *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 2, 99-119; T. Bonetti, *Oggetto e limiti della pianificazione strategico-strutturale comunale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 12, 1329-1338. Sulla pianificazione strategica, G. Iacovone, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010; Id., *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *GiustAmm.it*, 2018, 4, 13 ss.; F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici: metodo di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012; D. Donati, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla l. 7 aprile 2014 n. 56*, Napoli, 2014, 145 ss.

<sup>45</sup> Secondo G. Smorto, *Autonomie locali e politiche pubbliche per l’economia digitale*, in *Ist. fed.*, 2019, 3, 903 ss., la digitalizzazione influisce decisamente sulla città anche in virtù del fatto che molti servizi abilitati dalle tecnologie digitali nascono «in risposta ad alcuni tipici problemi legati alla densità urbana e al suo costo legato ai rischi di congestione, ossia a quelle esternalità derivanti dalla vicinanza di persone che caratterizza la città» (come la necessità di alternative efficienti al trasporto pubblico).

<sup>46</sup> Come chiarito dalla Commissione Europea (si veda la comunicazione della Commissione “Un’agenda digitale europea”, 11 dicembre 2013), per “strozzatura” si intende «una barriera fisica, tecnica o funzionale che introduce un’interruzione in un sistema, compromettendo la continuità dei flussi su lunghe distanze e che può essere eliminata mediante la creazione di nuove infrastrutture o il sostanziale ammodernamento delle infrastrutture esistenti».

vedere una completa ridefinizione anche delle reti infrastrutturali<sup>47</sup>, ai fini di una nuova gestione ed organizzazione della complessa realtà urbana. In tale modo, l'applicazione della tecnologia al settore della mobilità<sup>48</sup> permetterebbe di individuare soluzioni volte a concorrere, concretamente, all'obiettivo della riduzione dei costi economici, ambientali e sociali del trasporto, dovuti – soprattutto – agli squilibri modali delle città medesime; ciò al di là dei sistemi di mobilità condivisa già presenti sul territorio (*car sharing*, *car pooling* ecc.), i quali soddisfano, *de facto*, un segmento molto piccolo della domanda di trasporto, peraltro solo nelle grandi aree urbane, ed è quindi irrealistico credere che possano rappresentare una valida alternativa diffusa.

#### 4. Conclusioni

L'analisi congiunta del fenomeno delle Smart City e del diritto alla mobilità sembrerebbe confermare, dunque, un ruolo attivo della P.A. nella promozione, regolazione e sostegno a quelle neo-misure connotate dalla c.d. "smartness". E tuttavia la parte squisitamente regolativa del potere pubblico costituisce solo una piccola parte dell'azione amministrativa in tale settore, connotandosi come forma di *soft law*, più idonea a rispondere a tutte quelle iniziative che provengono "dal basso". La natura limitatamente coercitiva delle misure regolatorie in oggetto deriva – *de facto* – anche dal carattere intrinsecamente volontario della maggior parte delle iniziative che concorrono alla realizzazione di una Smart City; circostanza che induce l'autorità pubblica a far ricorso anche a strumenti diversi da quelli regolativi, al fine di meglio orientare i comportamenti collettivi nella direzione auspicata<sup>49</sup>. Del resto, il legame tra nuovi servizi, mobilità urbana e normazione spiana la strada a quel fenomeno di "sperimentalismo" locale, proiettato non solo verso una nuova distribuzione delle potestà regolative, ma anche verso la creazione di un sistema di regole fortemente decentralizzato, soprattutto in

<sup>47</sup> Secondo F. Gaspari, *Smart City, Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018, 89 ss., «si registrano diversi fattori di difficoltà e/o di scarsa volontà politica delle amministrazioni in alcuni ambiti strutturali fondamentali per il governo della mobilità urbana, quali il potenziamento del trasporto pubblico e le stesse misure di regolazione della circolazione privata (ZTL, sosta a pagamento) e di promozione della mobilità ciclopedonale; e ancora meno si è fatto per i servizi innovati e l'intermodalità».

<sup>48</sup> Come evidenziato da F. Gaspari, *Ibidem*, lo sviluppo di una mobilità "digitalizzata" può effettivamente migliorare anche la stessa sicurezza stradale, atteso che l'aumento della tecnologia a bordo dei veicoli, e ancor di più la produzione di veicoli completamente autonomi, potrebbe ridurre anche il tasso di incidenti stradali.

<sup>49</sup> Come evidenziato in dottrina, le amministrazioni, spesso, intervengono con strumenti di *nodality* volti, da una parte, a fornire informazioni e indicazioni ai cittadini e, dall'altra, a raccogliere le richieste provenienti dal basso oltre che ad ampliare la conoscenza delle diverse aree della città e dei relativi bisogni (cfr. V. Profeti, V. Tarditi, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?*, in *Ist. fed.*, 2019, 3, 861 ss.).

settori soggetti alla rapida evoluzione della tecnologia. Tale suggestiva e potente descrizione, che vede la città protagonista assoluta sull'erogazione di nuovi servizi per la mobilità, sconta, tuttavia, diversi limiti soprattutto con riferimento al *range* di strumenti a disposizione della autorità locali, spesso rivelatesi impreparate o impotenti dinanzi alla concreta trasposizione sul territorio del fenomeno della digitalizzazione dei servizi.

Ancora una volta, al centro della partita si pone il delicato equilibrio tra potere pubblico, sovranità digitale (che connota, *de facto*, l'introduzione di servizi basati indissolubilmente sull'utilizzo della tecnologia) e dimensione locale, anche per la misurazione del livello di incidenza della regolazione – e delle garanzie – posta a presidio dei fenomeni sopra decritti. Equilibrio che, recentemente, ha provato ad esplicitarsi attraverso quei regolamenti, adottati da diverse amministrazioni comunali, «per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani»<sup>50</sup> (nella cui definizione, rientrerebbero tutti i beni materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere “funzionali” al benessere individuale e collettivo – tra cui quelli afferenti alla mobilità sul territorio – per condividere la responsabilità della loro cura) mirati a realizzare e disciplinare l'attivazione sussidiaria dei cittadini anche nella gestione della fenomenologia Smart City.

---

<sup>50</sup> Si veda la delibera del Consiglio comunale di Bologna n. 172/2014. Sulla rigenerazione, in particolare, F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, 135 ss.; G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 3, 614 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 75 ss.; C. Ventimiglia, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *federalismi.it*, 2019, 19, 26 ss.



*«Comunità intelligenti», enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*

Nel definire i tratti somatico-giuridici della Smart City, spesso ci si interroga sul ruolo della pubblica amministrazione per la realizzazione di tali contesti urbani intelligenti. In particolare, gli enti locali, in quanto “custodi” della città, acquisiscono una sorta di valore aggiunto, soprattutto nella definizione e realizzazione della mobilità sostenibile, carattere essenziale della città intelligente. A tal proposito, la P.A., infatti, non è chiamata ad organizzare – come nel caso di un servizio pubblico – un’offerta di prestazioni sul mercato per rimuovere gli ostacoli che impediscono l’eguaglianza sostanziale, bensì a “mediare” tra differenti iniziative private, consentendo alle spinte che nascono dalla società di esprimersi al meglio, con l’obiettivo di includere, di valorizzare il capitale umano e di favorire lo sviluppo economico e la qualità della vita nella città. E ciò, diventa di assoluta evidenza allorquando si analizza proprio il livello dei servizi locali e della nuova mobilità c.d. “digitalizzata”.

*Smart Cities, public authorities, sustainable mobility: the intelligent city before the public power*

In defining the legal features of the Smart City, the role of public administration in the realisation of these intelligent urban contexts is often questioned. Local authorities, as the “guardians” of the city, acquire a sort of added value, especially in the definition and implementation of sustainable mobility, an essential feature of the smart city. In this regard, the public administration is not called upon to organise – as in the case of a public service – an offer of services on the market to remove the obstacles that prevent substantial equality, but to “mediate” between different private initiatives, allowing the drives arising from society to express themselves in the best possible way, with the aim of including, enhancing human capital and promoting economic development and quality of life in the city. This becomes clear when analysing the level of local services and the new so called “digitalised” mobility.