

## Città intelligenti e intervento pubblico

Francesco Gaspari

SOMMARIO: 1. Le città intelligenti come nuovo paradigma dello sviluppo urbano. – 2. Inquadramento concettuale delle città intelligenti. – 3. Agende urbane e modelli di realizzazione delle *smart city*. – 4. «Stato facilitatore», amministrazione condivisa e «cittadino attivo»: limiti dell'impostazione. Necessità di una programmazione strategica. – 5. *Smart city* e governo del territorio: nuova concezione del piano regolatore e interessi differenziati. – 6. La ridefinizione delle infrastrutture e la integrazione funzionale delle reti. – 6.1 Agenda urbana multilivello, cittadinanza (amministrativa e digitale) e intervento pubblico. – 6.2 Infrastrutture digitali. – 6.3 Infrastrutture fisiche. – 7. Per un'accezione costituzionalmente orientata delle *smart city*.

### 1. *Le città intelligenti come nuovo paradigma dello sviluppo urbano*

La tecnologia e la digitalizzazione sono destinate a rivoluzionare la vita e le attività dei cittadini, soprattutto a livello urbano, nell'ambito del nuovo diritto delle città<sup>1</sup>.

In tale prospettiva, le città intelligenti costituiscono il nuovo paradigma dello sviluppo urbano<sup>2</sup>, non solo perché le città rappresentano il terreno elettivo delle politiche *smart*, ma anche perché le *smart city* rappresentano l'insieme delle istanze di trasformazione del contesto cittadino<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Su cui si veda, per tutti, J.-B. Auby, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013. Lo stesso A. individua nel diritto delle città una nuova frontiera del diritto amministrativo: J.-B. Auby, *Per lo studio del diritto delle città*, in G. della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia, Liber amicorum*, Napoli, 2016, 205 ss.

<sup>2</sup> R. Ferrara, *The smart city and the green economy in Europe: a critical approach*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2-3 del 2015, 635 ss., spec. 637; K.R., Kunzmann, *Smart cities: A new paradigm of urban development*, in CRIOS, n. 1 del 2014, 9 ss.

<sup>3</sup> E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1267 ss., spec. 1269. Cfr., in argomento, P. Urbani, *La riforma del governo locale: dalle funzioni al governo degli interessi locali*, intervento al convegno organizzato da *Italia Decide*, svoltosi a Roma, Camera dei deputati, il 30 novembre 2015, dal titolo *Ricostruire un equilibrio per il governo locale: comune, nuova area vasta, città metropolitana*, il quale rileva che

Il modello della città intelligente implica un ripensamento nel modo di intendere lo sviluppo urbano<sup>4</sup> e nel modo di vivere gli spazi territoriali locali, considerati i benefici derivanti da una società sempre più integrata e digitalizzata<sup>5</sup>.

In tale scenario, la città/comunità rappresenta un nuovo modo di intendere la vita urbana e il benessere urbano e può essere intesa come la manifestazione più moderna del concetto di «cittadinanza amministrativa»<sup>6</sup>, che è ben più ampio di quello di «cittadinanza digitale»<sup>7</sup> e implica la configurazione di uno *status* relativo ad uno specifico territorio, che genera situazioni giuridiche soggettive (attive e passive) collegate all'essere persona residente<sup>8</sup>.

---

«storicamente l'esistenza delle amministrazioni locali si giustifica in primo luogo per soddisfare le esigenze di sviluppo economico e sociale delle comunità rappresentate, migliorare i[...] luoghi di vita e di lavoro, realizzare un assetto condiviso delle condizioni di sostenibilità dei propri territori [...]» (4). Il testo dell'intervento è consultabile alla pagina web [http://www.italiadecide.it/public/documenti/2015/12/02122015\\_Paolo\\_Urbani.pdf](http://www.italiadecide.it/public/documenti/2015/12/02122015_Paolo_Urbani.pdf).

<sup>4</sup> A. Vanolo, *Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy*, in *Urban Studies*, vol. 51, n. 5, 2013, 881 ss.

<sup>5</sup> P. Gori, P.L. Parcu, M.L. Stasi, *Smart city and sharing economy*, *Smart city and sharing economy*, EUI Working Paper RSCAS 2015/96, 2015, part III.

<sup>6</sup> La dottrina ha ormai riconosciuto che vi è una nuova forma di cittadinanza, riguardante la pretesa giuridicamente tutelata ad ottenere una qualità della vita accettabile: cfr., in merito, L. Arcidiacono, A. Carullo, G. Rizza, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bologna, 2001, 23; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, Milano, 2016, 7. Cfr., inoltre, C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3 del 2002, 481 ss., il quale rileva che «la cittadinanza non è più riferita soltanto alla titolarità di diritti di tipo politico, ma invece alla titolarità di una serie di posizioni che sono variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di una determinata realtà» (ivi, 482). Secondo tale A., la cittadinanza amministrativa si riferisce alla «titolarità del cittadino di pretese sia di prestazione che di protezione nei confronti dell'Amministrazione». Sulla cittadinanza amministrativa v., altresì, R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1 del 2004, 201 ss.; E. Boscolo, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 355 ss., spec. 381-382.

<sup>7</sup> Come noto, nell'ambito della riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, la legge delega 7 agosto 2015, n. 124 faceva riferimento alla «carta della cittadinanza digitale». Tuttavia, la «cittadinanza digitale» non è stata definita in sede di esercizio della delega (mediante d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179). Più recentemente, novità rilevanti in materia sono state introdotte dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 (recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, in G.U. del 12 gennaio 2018 e in vigore dal 27 gennaio 2018), che ha modificato la Sezione II, Capo I, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, a cominciare dalla sua rubrica sostituita dalla seguente: «Carta della cittadinanza digitale».

<sup>8</sup> Cfr. R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, cit., 207-208; C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze*, cit., 481 ss., il quale avverte, peraltro, che il collegamento con il territorio «non significa, ovviamente, che al cittadino in quanto tale, o meglio, all'uomo in quanto tale, non siano riconosciuti diritti e doveri in tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla collettività nella quale opera o si trova; ciò significa invece che la localizzazione all'interno di una formazione sociale è il punto di riferimento normale del diritto, proprio in considerazione della socialità naturale e necessaria della persona umana» (ivi, 486).

## 2. Inquadramento concettuale delle città intelligenti

Il concetto di città (o comunità<sup>9</sup>) intelligente<sup>10</sup> è stato analizzato da diverse scienze del sapere, anche se non esiste, attualmente, una definizione giuridica di *smart city* (né di *smart community*)<sup>11</sup>, con la conseguenza che esso assume rilevanza soprattutto dal punto di vista sociologico<sup>12</sup>. Ciò non contribuisce a fare chiarezza su un fenomeno che, da un lato, assume una indubbia e sempre crescente importanza sotto molteplici profili e, dall'altro, resta tuttavia sfuggente atteso il suo carattere poliedrico che ne determina anche le difficoltà di inquadramento sotto il profilo normativo<sup>13</sup>. Alle espressioni «città intelligenti» e «comunità intelligenti» hanno fatto comunque ricorso il legislatore italiano e l'AgID per l'Italia digitale (AgID)<sup>14</sup>.

A detta difficoltà si è cercato di dare una risposta con i diversi tentativi di sistemazione definitoria delle città o comunità intelligenti<sup>15</sup>. In ogni caso, il concetto di *smart city* non può essere limitato soltanto alla digitalizzazione o legato solo alle problematiche ambientali<sup>16</sup>. Tale concetto implica una vera e propria rivoluzione di come concepire il rapporto tra uomo, ambiente/territorio e intelligenza artificiale/automazione<sup>17</sup>. Ciò peraltro non conduce ad avallare correnti culturali come il c.d. transumanesimo e il c.d. postumanesimo, secondo cui l'essere umano viene relegato sullo sfondo, fino ad estinguersi per creare nuovi individui ibridi, che partecipano di tratti umani e non umani.

<sup>9</sup> Il concetto di *smart community* viene utilizzato se l'area urbana di riferimento è più ampia di una città: così R. Ferrara, *The smart city*, cit., 636.

<sup>10</sup> Sull'uso abusivo del concetto di *smart* e sui diversi usi di tale concetto: E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1267-1269; R. Hollands, *Will the real smart city please stand up?*, in *City*, 2008, vol. 12, n. 3, 303 ss., spec. 304 ss.; M. Caporale, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Ist. fed.*, n. 4 del 2015, 857 ss., spec. 857.

<sup>11</sup> Il legislatore richiama – senza definirlo – il concetto di «comunità intelligenti» all'art. 20, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*.

<sup>12</sup> R. Ferrara, *The smart city*, cit., 646-647.

<sup>13</sup> Cfr., in merito, E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2 del 2016, 235 ss., spec. 240; E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1278, il quale osserva che proprio la mancanza di un quadro giuridico vincolante determina che le *smart cities* siano sottoposte al *soft law*; M. Caporale, *L'intelligenza*, cit., 859; E. Casetta, *Manuale*, cit., 7.

<sup>14</sup> Su tali profili si rinvia a E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 243-244.

<sup>15</sup> Un quadro delle definizioni di *smart city* è contenuto, ad esempio, in Cassa depositi e prestiti, *Smart city. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*, Roma, 2013, 85 ss.

<sup>16</sup> In questi termini, E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1280, il quale rileva come la *smart city* non sia legata solo alle tematiche ambientali, essendo queste ultime solo uno dei diversi aspetti della vita urbana.

<sup>17</sup> R. Bifulco, *Intelligenza Artificiale, internet e ordine spontaneo*, in F. Pizzetti (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, 2018, 383 ss.; C. Donolo, T. Federico, *La questione meridionale e le Smart Cities*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2 del 2013, 189 ss., spec. 196.

La digitalizzazione (nonché l'intelligenza artificiale/automazione) è solo una componente, strumentale o servente, della rivoluzione, essendo centrali la dimensione umana e sociale del cambiamento<sup>18</sup>.

Anche a livello dell'Unione europea si avverte la necessità di restituire alle città la funzione, tra l'altro, di centri di integrazione socioculturale e base della democrazia<sup>19</sup>. Dobbiamo rilevare come tale esigenza nasca – principalmente – dagli effetti prodotti dalla globalizzazione e sia legata al fatto che le politiche pubbliche nulla hanno fatto per contrastare il più prevedibile degli effetti di un mondo virtuale globalizzato, cioè la perdita del contatto umano, di relazioni sociali, di aggregazioni socioculturali, in quanto tutto è virtuale e sempre più attività si svolgono «in rete» a prescindere dalla comunità «reale» (nel senso di «fisica»)<sup>20</sup>.

Alla luce di quanto precede sembra, dunque, che l'approccio più corretto alle città intelligenti sia quello multidimensionale, che tenga conto di tutti gli aspetti – che si integrano reciprocamente – rilevanti affinché una città possa dirsi *smart*, a cominciare dalla dimensione umana e sociale, passando per l'ambiente, la digitalizzazione<sup>21</sup>.

Un approccio in parte simile è seguito dalla dottrina<sup>22</sup>, la quale rileva che «sarebbe [...] erroneo assimilare in senso pieno *smartness* e *digitalization*», in quanto nella «costruzione della nuova realtà urbana rilevano elementi diversi, ed è avvertita la centralità dei fattori umani, sociali e territoriali, nonché istituzionali», tra cui la qualità ambientale, la partecipazione dei cittadini e degli attori sociali, il capitale sociale, la mobilità sostenibile.

Attesa la natura degli elementi facenti parte del carattere multidimensionale delle *smart city*, è necessario l'intervento dei pubblici poteri a monte (*top-down*), che è sostanzialmente l'approccio eurounitario (e italiano) al tema<sup>23</sup>, mediante specifiche programmazioni strategiche e attraverso l'introduzione di normative vincolanti<sup>24</sup>, non essendo sufficiente la mera predisposizione di linee guida o rac-

<sup>18</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 246-247; E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1285.

<sup>19</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 258.

<sup>20</sup> Su tali aspetti cfr. E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1284, spec. nota n. 62. Per contrastare gli effetti distruttivi della globalizzazione, a cui si è fatto cenno nel testo principale di tale lavoro, sono nati e si stanno sviluppando movimenti a favore dell'economia locale, come ad esempio è accaduto in Svezia ad opera della scrittrice, linguista e attivista svedese Helena Norberg-Hodge.

<sup>21</sup> Così L. Sartori, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. fed.*, n. 4 del 2015, 927 ss., spec. 927 ss., la quale mette in evidenza la necessità di seguire un approccio multidimensionale, nell'ambito del quale la dimensione sociale e il ruolo dei cittadini assumono una posizione centrale.

<sup>22</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 247.

<sup>23</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1272; M. Caporale, *L'intelligenza*, cit., 861.

<sup>24</sup> Parte della dottrina (R. Ferrara, *The smart city*, cit., 648) ritiene, invece, che «it is extremely difficult (if not outright impossible) to find [...] some legal trail by which to introduce compulsory tools for the implementation of a "smart" policy (or of several "smart" policies) with a view to increasing the overall attractiveness of public urban spaces in Europe».

comandazioni o altre misure di *soft law*<sup>25</sup> o avente carattere meramente (e riduttivamente) premiale.

La vincolatività delle normative necessarie per attuare le *smart city* non implica che vi siano anche delle definizioni «imperative» per il giurista; anzi, a ben vedere una definizione rigida di *smart city* non sarebbe neppure auspicabile, in quanto una volta introdotta l'interprete sarebbe ad essa legato<sup>26</sup>. Ciò contrasterebbe con la circostanza che la *smart city* è un modello ideale di città<sup>27</sup>, e non esiste un unico modello di *smart city*<sup>28</sup>.

### 3. *Agende urbane e modelli di realizzazione delle smart city*

Sul piano internazionale esistono due diversi modelli di riferimento per la realizzazione delle *smart city*<sup>29</sup>: da un lato quello statunitense e dall'altro quello continentale, adottato nei Paesi dell'Unione europea<sup>30</sup>, tra cui l'Italia.

I due approcci si presentano come diametralmente opposti, in quanto il modello statunitense non implica un ruolo attivo da parte dei pubblici poteri, mentre quello europeo postula una specifica attività di indirizzo e programmazione da parte degli organi di governo<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Così invece C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1 del 2013 (e la dottrina ivi citata), il quale propone – prevalentemente – azioni e strumenti non vincolanti (sulla scorta dell'esperienza statunitense e del relativo approccio *bottom-up*).

<sup>26</sup> Come abbiamo messo in evidenza altrove (sia permesso rinviare a F. Gaspari, *Rilievi critici in tema di attività amministrativa di diritto privato*, in *Giustizia amministrativa*, n. 3 del 2007, 573 ss., spec. 593 e 610, nota n. 206), si presume che il legislatore utilizzi sempre un linguaggio tecnico, per effetto del quale l'adozione di un termine rinvia automaticamente ad un certo istituto e alla sua normativa. In merito, cfr. G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 79-80. Si v., inoltre, G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, in *Astrid Rassegna*, n. 17 del 2017, 3, il quale osserva che «[...] ogni nozione giuridica si porta dietro tutte le connotazioni e le implicazioni che ne hanno determinato la nascita e la caratterizzano e quindi non è idonea a comprendere fattispecie diverse».

<sup>27</sup> Così anche E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 239, anche se nella definizione proposta da tale A. i modelli di città in questione «mirano a dare risposta ad una serie di aspirazioni e bisogni, attraverso soluzioni tecnologiche e innovative, legati a dimensioni diverse: inclusione, energia, ambiente, vivibilità, mobilità, salute, e altro ancora». Sembra dunque che le aspirazioni e i bisogni in questione debbano essere soddisfatti solo mediante soluzioni tecnologiche e innovative. Ma in realtà poi l'A. avverte che «*smartness*» e «*digitalization*» non coincidano in senso pieno (ivi, 247, su cui ci siamo già soffermati sopra).

<sup>28</sup> Su tale aspetto ci soffermeremo anche *infra*.

<sup>29</sup> Si noti peraltro come tali due approcci presuppongano due modelli (o sistemi giuridici) diversi, con la conseguenza che una comparazione in senso pieno non sembra essere giuridicamente possibile, alla luce degli insegnamenti della dottrina: L. Constantinesco, *Il metodo comparato*, Torino, 2000, 49 ss. e *passim*. Un parallelismo tra i due diversi modelli è dunque possibile ma soltanto ad un alto livello di generalizzazione e di astrazione.

<sup>30</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1271-1272; M. Caporale, *L'attuazione delle smart cities*, cit., 951.

<sup>31</sup> Cfr. in merito E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1272. *Contra* M. Caporale, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Ist. fed.*, n. 4 del 2015, 949 ss., spec. 951, la quale osserva che «le due prospettive sono compatibili e, anzi, entrambe necessarie per interpretare la fenomenologia delle *smart cities* ma soprattutto per una loro migliore attuazione».

Alla base di tali approcci vi è una diversa idea di innovazione. Infatti, nel modello statunitense, l'innovazione costituisce un processo dal basso verso l'alto (*bottom-up*), con sostanziale ritrazione dei pubblici poteri, i quali sono soltanto chiamati a promuovere un quadro normativo favorevole alle nuove tecnologie su un determinato mercato<sup>32</sup>. Tale approccio si fonda essenzialmente sulla teoria del c.d. «Stato facilitatore» (*enabling State*), come logico sviluppo dello «Stato regolatore» e prima ancora dello «Stato imprenditore»<sup>33</sup>.

All'estremo opposto si colloca il modello europeo, che prevede un ruolo molto più attivo dei pubblici poteri, che non riguarda soltanto la concessione di finanziamenti pubblici. Infatti, l'approccio continentale presuppone l'individuazione dall'alto delle misure da adottare per ottenere un grado elevato di efficienza ed innovazione (*top-down*)<sup>34</sup>.

Dobbiamo rilevare come entrambi i modelli di sviluppo urbano presentino dei limiti.

Di immediata evidenza sono quelli dell'approccio statunitense. Le applicazioni informatiche non sono sufficienti a sviluppare una *smart city*, per la semplice ragione che l'intelligenza di una città o comunità non coincide con la (e non si esaurisce nella) sua digitalizzazione. Inoltre, le *start-up* (e altri simili meccanismi) se da un lato – com'è accaduto con alcune iniziative di successo – sono in grado di migliorare, anche notevolmente, la vita urbana, dall'altro lato non hanno come obiettivo principale quello di trovare soluzioni orientate ai beni «comuni», ma mirano a mercati redditizi, in quanto i fondi privati attratti dalle iniziative delle *start-up* provengono dal *venture capital* e hanno come logica un ritorno – almeno economico – dell'investimento. In questa logica, i progetti finanziati sono scelti dagli investitori privati, in base ad una logica puramente economica, lasciando alle politiche pubbliche l'onere di individuare politiche e finanziamenti per le aree meno «appetibili» e, dunque, l'approccio delle *start-up* sembra implicare solo in apparenza un minore dispendio di risorse pubbliche<sup>35</sup>. Inoltre, l'approccio *bottom-up* «porta anche alla convergenza, all'appiattimento delle differenze, alla riduzione di quella creatività alla base della retorica sulla classe creativa, sulle *start-up* e altre innovazioni sociali dal basso», finendo così per «attribui[re]

<sup>32</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1272, che ricorda che il meccanismo che generalmente si segue è quello delle *start-up*, vale a dire imprese che vengono costituite al fine di sviluppare un'idea da immettere sul mercato e finanziate attraverso il *venture capital* (ivi, nota n. 19).

<sup>33</sup> Così E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, 15 ss., spec. 29 ss.; cfr. anche S. Cassese, *Le prospettive*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 507 ss., spec. 513 ss.

<sup>34</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1273. Cfr., altresì, M. Caporale, *L'intelligenza*, cit., 861.

<sup>35</sup> Cfr., sul punto, E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1273.

un ruolo meno autonomo al cittadino, spinto ad agire e a pensare nei limiti di un ecosistema tecnologico»<sup>36</sup>.

Neppure il modello urbano continentale va, peraltro, esente da rilievi critici. In primo luogo, il c.d. *acquis* urbano eurounitario non trova una specifica base giuridica nei Trattati ed è frutto di un dialogo intergovernativo<sup>37</sup>. Tale modello ha, dunque, matrice internazionalistica più che eurounitaria<sup>38</sup>. La politica europea per le città è piuttosto recente<sup>39</sup>, è ancora molto debole<sup>40</sup> e non è prevista una vera e propria competenza in materia di *smart city*<sup>41</sup>.

Nell'agenda urbana multilivello, lo sviluppo urbano si articola in progetti locali e politiche (specialmente finanziarie) sovralocali<sup>42</sup>. Le agende urbane europee si sostanziano in meri indirizzi europei, che acquistano concretezza a livello nazionale<sup>43</sup>. Da qui si può affermare che ci sono tante agende urbane quante sono le città dell'Unione<sup>44</sup>, fermo restando che non può prescindersi da un tipo ideale di *smart city*, che rappresenta non già un modello unico e vincolante per tutte le realtà urbane (*one-size-fits-all approach*), ma un punto di riferimento a cui le città del futuro devono ispirarsi, tenendo conto del fatto che ogni città o comunità ha le sue peculiarità<sup>45</sup>.

<sup>36</sup> L. Sartori, *Alla ricerca della smart citizenship*, cit., 940.

<sup>37</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 257-258.

<sup>38</sup> Ciò è coerente con le più generali tendenze attuali che «denotano un rallentamento dell'integrazione e una certa disillusione nei confronti del mercato unico»: così Comunicazione della Commissione, *Europa 2020*, cit., par. 3.1. Parte della dottrina (S. Mangiameli, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Dir. soc.*, n. 1 del 2016, 11 ss., *passim*) registra un ritorno al diritto internazionale, in antitesi rispetto a un originario percorso riconducibile a un modello costituzionale.

<sup>39</sup> Cfr., in merito, L. Grazi, *L'agenda urbana europea in costruzione. Il contributo del Parlamento europeo (1979-2011)*, nel volume curato dalla medesima A., *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, 2012, 157 ss.

<sup>40</sup> Così E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 258, a cui si rinvia per un esame più ampio delle politiche urbane dell'Unione. Cfr., inoltre, E. Carloni, M. Vaquero Piñeiro, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4 del 2015, 865 ss., spec. 879.

<sup>41</sup> J.-B. Auby, V. De Gregorio, *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, n. 4 del 2015, 975 ss., spec. 977.

<sup>42</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 262-263; J.-B. Auby, V. De Gregorio, *Le smart cities in Francia*, cit., 977-978.

<sup>43</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 263.

<sup>44</sup> Così E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 263.

<sup>45</sup> Ciò è dimostrato dalla crisi del principio di uniformità e dall'affermarsi del (contrapposto) principio di differenziazione. Sul principio di differenziazione v. E. Carloni, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004; M. Renna, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 283 ss., spec. 289 ss. Dopo la legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) l'attenzione a tale principio è ancor più significativa, anche e soprattutto dopo che la Corte costituzionale ne ha dichiarato la legittimità costituzionale con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50. Cfr., in merito, E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, n. 1 del 2015, 145 ss.; L. Vandelli, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2015, 393 ss. Cfr., inoltre, L. Fiorentino, *Il ruolo strategico dell'area vasta nella riforma dei poteri locali*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4 del 2014, 681 ss., spec. 686, il quale – con riferimento alla definizione dell'assetto di governo della Città metropolitana – sottolinea come occorra tenere conto delle prerogative e delle spe-

Questa esigenza di differenziazione è ben presente alla Commissione europea, la quale afferma che gli obiettivi della strategia «*Europa 2020*» (tra cui la digitalizzazione) «non rappresentano un approccio unico, «valido per tutti», in quanto «[c]iascuno Stato membro è diverso e l'UE a 27 è meno omogenea di quanto non fosse dieci anni fa»<sup>46</sup>.

Il modello della *smart city* non può dunque essere, per definizione, di applicazione generale, in quanto i problemi e le esigenze possono essere comuni, mentre le soluzioni possono non esserlo.

Nell'approccio dell'Unione, gli strumenti a cui fa ricorso la pubblica amministrazione sono diversi, e tendenzialmente riconducibili allo schema della *governance*<sup>47</sup>, intesa come «sistema complesso di moduli e modelli di azione e di comportamento che, essendo caratterizzati da un'elevata flessibilità, consentono alle istituzioni di interagire attivamente con i poteri privati»<sup>48</sup>. Si tratta di strumenti riconducibili al *soft law*<sup>49</sup>, come ad esempio il Patto dei Sindaci lanciato dalla Commissione nel 2008 per avallare e sostenere gli sforzi compiuti dagli enti locali nell'attuazione delle politiche nel campo dell'energia sostenibile<sup>50</sup>. Al Patto – a cui hanno aderito molte autorità locali e regionali – è stata affiancata una nuova iniziativa – *Mayors Adapt* – nel 2014, che si basa sullo stesso modello di *governance*, promuovendo gli impegni politici e l'adozione di azioni di prevenzione volte a preparare le città agli inevitabili effetti dei cambiamenti climatici. Alla fine del 2015 le iniziative si sono fuse nel nuovo Patto dei Sindaci per il clima e l'energia, che ha adottato gli obiettivi EU 2030 e un approccio integrato alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>51</sup>.

A seguito dell'adesione al Patto dei Sindaci, le amministrazioni hanno intrapreso le iniziative concrete per darvi attuazione. Si tratta in particolare dei piani di azione per l'energia sostenibile (PAES) e relative linee guida e raccomandazioni e i piani di azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC).

---

cifiche necessità che caratterizzano ciascuna realtà territoriale, in quanto «[l]e Città metropolitane italiane [...] sono molto diverse, per densità abitativa, numero di abitanti, numero (e grandezza) di Comuni che ne fanno parte. Torino, ad esempio, riunisce 316 Comuni, Milano 134, Roma 121. Bologna, Venezia e Firenze, invece, ne riuniscono meno della metà (rispettivamente, 56, 44 e 41)».

<sup>46</sup> Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def., del 3 marzo 2010, par. 2.

<sup>47</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1273.

<sup>48</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1273-1274. Per un'analisi più compiuta del concetto di *governance* si rinvia a R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2014, 265 ss., spec. 228 ss.

<sup>49</sup> Per un quadro degli atti di *soft law* e di altre iniziative in materia di città nel diritto dell'Unione europea si veda G.F. Ferrari, *L'idea di smart city*, nel volume curato dal medesimo Autore, *La prossima città*, Milano, 2017, 9 ss., spec. 11 ss.

<sup>50</sup> Cfr. *Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia*, sul quale v. <https://www.pattodeisindaci.eu/>.

<sup>51</sup> Cfr. ancora il *Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia*, cit.



Tali iniziative presentano il limite della non vincolatività dei Patti (essendo strumenti di *soft law*), hanno un approccio parziale (in quanto riguardano solo tematiche ambientali) e, pur essendo iniziative «dal basso», impegnano comunque le amministrazioni locali in misura significativa, atteso che l'attuazione delle stesse implica necessariamente collaborazione e coordinamento tra diversi uffici delle amministrazioni locali interessate. Possiamo, dunque, condividere le conclusioni a cui giunge parte della dottrina, la quale, dopo aver esaminato tali strumenti, rileva che affinché una città possa definirsi *smart* è necessario ricorrere a strumenti più pervasivi<sup>52</sup>.

Il tema delle *smart city* deve essere affrontato sulla base di un approccio complessivo (o meglio olistico<sup>53</sup>), e l'eterogeneità e l'importanza dei «beni» che la città del futuro è chiamata a tutelare non può prescindere dall'intervento dei pubblici poteri a monte (*top-down*), mediante – come rilevato sopra – specifiche programmazioni strategiche e attraverso l'introduzione di normative vincolanti, non essendo sufficienti strumenti di *soft law* (o aventi simile natura).

#### 4. «Stato facilitatore», amministrazione condivisa e «cittadino attivo»: limiti dell'impostazione. Necessità di una programmazione strategica

Il modello della *smart city* non deve essere visto come un arretramento del pubblico dall'esercizio delle sue funzioni<sup>54</sup>, come accadrebbe dando particolare

<sup>52</sup> Cfr., sul punto, E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1278 ss.

<sup>53</sup> Da intendere come metodo di studio che tenga conto di una pluralità di fattori bensì diversi, ma interdipendenti, riguardanti discipline (giuridiche) diverse, che complessivamente incidono sulla vita del cittadino. Un tale metodo è stato adottato da Auby nell'elaborare il «diritto alla città» (J.-B. Auby, *Droit de la Ville*, cit., 1 ss., nonché 283-284 e *passim*). Siffatto metodo non solo consente di fare luce su dinamiche che altrimenti – con l'ausilio del solo diritto urbanistico – rischierebbero di rimanere celate; ma permette anche di far emergere un complesso di principi coerenti, idonei ad ordinare le priorità dei cittadini, in vista di un accesso minimo garantito ai servizi principali offerti nel contesto urbano, attinenti, ad esempio, alla mobilità, all'istruzione o alla sanità: così L. Caianiello, *Sustainable and Smart City*, in *www.giustamm.it*, n. 11 del 2015). Sull'approccio olistico allo studio della città v. Fistola, *Smart city. Riflessioni sull'intelligenza urbana*, in *TeMA - Journal of Land Use Mobility and Environment*, vol. 6, n. 1 del 2013, 47 ss., spec. 52.

<sup>54</sup> Che invece, come visto sopra, è l'effetto tipico dell'approccio *bottom-up* di matrice statunitense. In merito, si veda, C. Donolo, T. Federico, *La questione meridionale e le Smart Cities*, cit., 209. Altra dottrina (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*, 10 luglio 2016, 15-16) rileva peraltro che nell'ambito della *smart city*, «[l]e istituzioni pubbliche [...] mantengono un ruolo di rilievo» e aggiunge che «[s]i dovrebbe poi riconoscere realisticamente che le sole energie dei cittadini non sono sufficienti, che non ci si può affidare in via esclusiva alla cittadinanza attiva per la governance e la gestione in concreto dei beni comuni urbani, e 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 senso analogo F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2 del 2016, 271 ss., spec. 289-290.

enfasi alla *governance* collaborativa pubblico-privata o spostando l'attenzione dalle infrastrutture materiali a quelle immateriali<sup>55</sup>.

Nel nostro ordinamento il rischio di arretramento del pubblico dalle sue funzioni tradizionali – nella logica del c.d. Stato facilitatore e nell'ambito di un approccio *bottom-up* – si registra in talune esperienze comunali (ad esempio Bologna<sup>56</sup>), con riguardo alla rigenerazione dei beni comuni urbani. Tali regolamenti comunali non si limitano a sostenere eventuali interventi di soggetti nello svolgimento di attività di interesse generale, ma definiscono un vero e proprio sistema di collaborazione, o di amministrazione condivisa<sup>57</sup>, tra cittadini e amministrazione comunale per la cura, la gestione e la rigenerazione di beni comuni urbani<sup>58</sup>.

Si verifica, in altri termini, una partecipazione alla funzione amministrativa da parte di privati cittadini (singoli o associati e anche in forma imprenditoriale), i quali non solo partecipano al procedimento amministrativo (ad es. per la individuazione del bene o spazio urbano in questione), ma operano una vera e propria valutazione discrezionale, andando i privati stessi ad individuare<sup>59</sup> uno specifico bene come funzionale al benessere individuale e collettivo e, conseguentemente, decidono di impegnarsi direttamente e di accordarsi con l'amministrazione comunale per condividere con essa la responsabilità della sua cura, della sua gestione o della sua rigenerazione al fine di migliorarne o di riacquisirne la fruizione a vantaggio dell'intera collettività<sup>60</sup>. Si tratta di una forma di partecipazione che non riguarda soltanto la definizione delle scelte di gestione dei beni ma, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si estende allo svolgimento di attività materiali di cura e gestione dei beni<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 242.

<sup>56</sup> *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, approvato dal Comune di Bologna il 19 maggio 2014. Sull'esperienza bolognese v. S.R. Foster, C. Iaione, *The city as a commons*, in *Yale Law & Policy Review*, Vol. 34, Issue 2, Article 2, 2016, 281 ss., spec. 348-349; P. Biondini, *Beni pubblici e beni comuni: città, spazi pubblici e beni urbani a fruizione collettiva*, 19 dicembre 2017, consultabile alla pagina web [http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/12/LP\\_Paola\\_Biondini\\_Beni\\_pubblici\\_e\\_beni\\_comuni\\_19\\_dicembre\\_2017.pdf](http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/12/LP_Paola_Biondini_Beni_pubblici_e_beni_comuni_19_dicembre_2017.pdf), *passim*; G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1 del 2017, 43 ss., spec. 51 ss.

<sup>57</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari*, n. 117-118 del 1997, 29 ss.; Id., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006; Id., *Amministrazione e società*, cit., 43 ss.; G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011.

<sup>58</sup> P. Biondini, *Beni pubblici e beni comuni*, cit., 10.

<sup>59</sup> Cfr., art. 2, comma 1, lett. a), Regolamento Comune di Bologna, il quale definisce i «beni comuni urbani» come «i beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo [...]». Su tale definizione v. F. Giglioli, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., 287 ss.

<sup>60</sup> P. Biondini, *Beni pubblici e beni comuni*, cit., 10. Si tratta dunque di democrazia *deliberativa* e non solo *partecipativa*. Sulla distinzione tra democrazia *deliberativa* e democrazia *partecipativa* v. E. Rossi, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, n. 3 del 2016, 493 ss., spec. 502 ss.; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir., Annali*, vol. IV, Milano, 2011, 271 ss., spec. 271 ss.

<sup>61</sup> S.A. Frego Luppi, *Note minime*, cit.

Secondo la dottrina, una tale forma di «partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio delle funzioni» sarebbe riconducibile alla «demarchia»<sup>62</sup>, una forma di democrazia caratterizzata dall'autogoverno della società<sup>63</sup>. Secondo tale impostazione, «il diritto amministrativo deve favorire le più varie forme di partecipazione individuale e comunitaria, sì da consentire alla comunità di farsi coamministrante o amministrante *tout court*»<sup>64</sup>.

Un tale approccio, proprio per il ruolo decisivo che viene attribuito ai privati cittadini<sup>65</sup>, pone il problema della legittimazione della loro azione<sup>66</sup>, in quanto di fatto tali soggetti sono trasformati in «potere»<sup>67</sup>.

Il perseguimento di interessi pubblici da parte di soggetti privati pone per questi un «problema di adeguatezza»<sup>68</sup> in ordine alla soddisfazione di tali interessi; adeguatezza «che non si traduce soltanto nella necessità che essi assicurino efficienza ed economicità, ma che incide anche sui modi di assolvimento dei compiti e sul rispetto delle regole e dei principi necessari per il perseguimento di interessi

<sup>62</sup> Tale figura è stata teorizzata da Feliciano Benvenuti, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.

<sup>63</sup> Così P. Biondini, *Beni pubblici e beni comuni*, cit., 11; S.A. Frego Luppi, *Note minime*, cit., *passim*.

<sup>64</sup> S.A. Frego Luppi, *Note minime*, cit., 3, la quale poi peraltro osserva che «va riconosciuto che la teoria della demarchia come quella dei beni comuni non sempre contengono esaustive indicazioni sulle modalità con cui esse debbano in concreto essere applicate, tendono a essere relativamente astratte» (ivi, 10). Inoltre, la medesima A. sembra inizialmente inquadrare il tema delle *smart city* e dei beni comuni nell'ambito della teoria dello Stato facilitatore, ma poi conclude – come già rilevato sopra – riconoscendo 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 [...]».

<sup>65</sup> D'altronde, una tendenza simile si registra non solo in materia di *smart city*. Come rileva la dottrina, infatti, «[t]here is a general world-wide recognition (and indeed acceptance) of the domination of neo-liberal urban spaces [...], a subtle shift in urban governance in most western cities from managerial to entrepreneurial forms [...], and cities being shaped increasingly by big-business and/or corporations»: così R. Hollands, *Will the real smart city*, cit., 308.

<sup>66</sup> A. Vanolo, *Smartmentality*, cit., 891, il quale osserva – come profilo problematico della relazione pubblico-privato nei progetti relativi alle *smart city* – che si creano sempre più forme di collaborazione pubblico-privato che non hanno alcuna legittimazione democratica. Cfr., inoltre, E. Rossi, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa*, cit., 508; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss., spec. 22 ss., che, nell'ambito dell'esame dei rapporti tra sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale con riferimento allo svolgimento di attività di interesse pubblico, si sofferma sui limiti delle attività di interesse generale svolte dai privati in base al principio di sussidiarietà orizzontale.

<sup>67</sup> Tale rischio viene individuato anche da E. Chiti, *La rigenerazione*, cit., 15 ss., in particolare 36, il quale però lo esclude in concreto. Su tale rischio si rinvia alle lucide e condivisibili riflessioni di E. Rossi, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa*, cit., 508, il quale sottolinea come la deliberazione/decisione – e non la mera partecipazione dei cittadini – sia espressione del *potere* e produca effetti giuridici; ciò rende, ad avviso dell'A., l'approccio della democrazia deliberativa molto fragile dal punto di vista giuridico, in quanto si tratta di decisioni assunte da alcuni “a nome” di altri. Sul potere pubblico si v. G. Di Gaspare, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992; Santi Romano, *Poteri. Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 177 ss.; V. Frosini, *Potere (teoria generale)*, in *Nss. dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1966, 440 ss.; A. Cerri, *Potere e potestà*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990; F.G. Scoca, M.R. Spasiano, *Nozioni introduttive. Sezione II. Approfondimenti*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, 10 ss., spec. 21-22.

<sup>68</sup> G. Rossi, *Interessi pubblici e diritto privato. Problemi di metodo e di adeguatezza*, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, n. 2 del 2001, 7.

pubblici»<sup>69</sup>. La garanzia e il rispetto di tali principi è, infatti, parte integrante della funzione svolta dai soggetti pubblici, «ai quali soli è attribuita la legittimazione democratica idonea a sostenere un progetto di trasformazione sociale e di mediazione dei conflitti, che non è affatto garantita dalle (né può essere lasciata alle) spontanee iniziative delle forze sociali e degli individui, che hanno nelle dinamiche della società (più che nelle istituzioni), nel perseguimento di fini privati, il loro specifico campo di azione»<sup>70</sup>.

Si è inoltre osservato che «le disposizioni vigenti che definiscono le caratteristiche salienti dello Stato democratico-sociale [...] non consentono riguardo all'esercizio delle funzioni pubbliche nessuna delega in bianco a soggetti diversi dalle istituzioni riconducibili allo Stato organizzazione»<sup>71</sup>. Neppure «le formazioni sociali si pongono, nel nostro sistema costituzionale, come entità dotate di una autonoma legittimazione, alternativa a quella che si determina tramite il sistema di rappresentanza democratica, idonea quindi ad attribuire loro automaticamente il ruolo di soggetti che svolgono funzioni pubbliche»<sup>72</sup>.

Inoltre, anche il Benvenuti che, per primo, ha messo in luce la necessità di realizzare un rapporto paritario tra cittadino e pubblica amministrazione che passasse per un coinvolgimento sempre maggiore del primo nell'esercizio della funzione amministrativa, si è sempre mosso, comunque, nell'ambito del diritto pubblico, inteso come «diritto della funzione»<sup>73</sup>.

L'ordinamento prevede già forme di partecipazione «democratica»<sup>74</sup> all'esercizio della funzione pubblica, o più esattamente al modo di farsi del potere<sup>75</sup>. Ed è nella cornice di tale quadro giuridico<sup>76</sup> che la partecipazione dei diversi *stakeholder* deve realizzarsi<sup>77</sup>.

<sup>69</sup> A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, n. 1 del 2002, 51 ss., spec. 82.

<sup>70</sup> A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 82.

<sup>71</sup> A. D'Andrea, *La prospettiva della Costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227 ss., spec. 239.

<sup>72</sup> Così A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 82.

<sup>73</sup> Tale impostazione emerge da numerose opere dell'Autore, tra cui *Per un diritto amministrativo paritario*, in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, vol. IV, *Articoli e altri scritti (1970-1983)*, Milano, 2006, 3223 ss.

<sup>74</sup> Sulle differenze tra partecipazione politica e partecipazione istituzionale v. E. Rossi, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa*, cit., 509 ss.

<sup>75</sup> R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, n. 2 del 2017, 209 ss., spec. 220 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 14 ss.

<sup>76</sup> In via generale, artt. 7 ss., legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>77</sup> In argomento v. E. Rossi, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa*, cit., 523 ss. Sulla distinzione tra democrazia partecipativa e partecipazione al procedimento amministrativo v. C. Corsi, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana*, in F. Bortolotti, C. Corsi, *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, 2012, 221 ss., spec. 262-263, secondo la quale le attività di partecipazione al procedimento amministrativo «si inseriscono in una sequenza procedimentale che porta all'adozione di un atto amministrativo con un oggetto puntuale e

La retorica del «cittadino attivo» si traduce in una sollecitazione dell'autonomia individuale e del «fare da sé», tipico della mentalità imprenditoriale, che finisce nel «creare posizioni di disuguaglianza economica e sociale diffusa»<sup>78</sup>. Una tale declinazione «manageriale» dell'azione pubblica, «finalizzata a plasmare anche i singoli cittadini alla figura dell'imprenditore, o comunque dell'individuo attivo ed intraprendente che può (e deve) fare volentieri a meno dell'intervento invasivo ed invadente dello Stato, mina alle fondamenta la logica democratica della cittadinanza sociale»<sup>79</sup>, in tal modo «aggravando le disuguaglianze nella distribuzione delle prestazioni e nell'accesso alle risorse in materia di occupazione, sanità e istruzione e [...] consolida, al tempo stesso, le logiche sociali di esclusione che producono sempre più “sotto-cittadini” e “non-cittadini”»<sup>80</sup>.

Inoltre, l'approccio dello Stato facilitatore conduce inevitabilmente ad una vera e propria deregolazione, con ripercussioni negative in termini di coesione sociale. Con specifico riguardo alla rigenerazione dei beni comuni urbani, ad esempio, la dottrina rileva che gli interventi di rigenerazione nella disciplina attuale «possono rivelarsi strumenti di esclusione», in quanto «[l]a società civile [...] è spesso molto articolata e include realtà tra loro molto diverse come le organizzazioni di categoria, i gruppi giovanili auto-organizzati, le associazioni del volontariato sociale, il mondo dell'impresa»<sup>81</sup>. Inoltre, lo stesso Autore osserva che negli interventi di rigenerazione di beni e spazi, «il confine tra utenti e organizzatori tende spesso a divenire meno netto, secondo una dinamica che può portare a escludere dall'uso del bene comune gruppi diversi da quello degli organizzatori»<sup>82</sup>.

Sono dunque evidenti i limiti dell'approccio deregolatorio, com'è chiara la necessità di un incisivo intervento pubblico<sup>83</sup> – che trova fondamento costituzio-

---

con tutti i suoi effetti conseguenti», mentre la democrazia partecipativa «può abbracciare decisioni di più ampio raggio ed intervenire a monte di possibili procedimenti amministrativi che saranno, se mai, avviati per la concretizzazione degli esiti di un procedimento partecipativo».

<sup>78</sup> A. Ciervo, *Con la scusa della crisi. Il neo-liberismo e le trasformazioni dello Stato costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2015, 65.

<sup>79</sup> A. Ciervo, *Con la scusa della crisi*, cit., 65.

<sup>80</sup> P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, trad. it. a cura di R. Antonucci, M. Lapenna, Roma, 2013, 472. Sulle alterazioni del tessuto sociale delle città causate dalla globalizzazione dell'economia si veda S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, trad. it. a cura di N. Negro, Bologna, 2003.

<sup>81</sup> E. Chiti, *La rigenerazione*, cit., 39. In questi termini, F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22 del 2015, 13, 25.

<sup>82</sup> E. Chiti, *La rigenerazione*, cit., 39. Cfr., sul punto, anche S.A. Frego Luppi, *Note minime*, cit., 9-10, la quale rileva che nella teoria dei beni comuni l'intervento di cura di tali beni è bensì aperto a tutti, ma «con la consapevolezza che in molti casi è una dimensione ridotta ad agevolare una *governance* e una gestione partecipate», nonché G. Micciarelli, *Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*, Napoli, 2018, 75 ss.

<sup>83</sup> In tali termini A. Vanolo, *Smart city e sviluppo urbano: alcune note per un'agenda critica*, in *Scienze del territorio*, n. 3 del 2015, 111 ss., spec. 115, il quale rileva che «occorre che il settore pubblico assuma un ruolo attivo e progettuale, e quindi non si limiti a un ruolo marginale o a sussidiare il mercato». Cfr., altresì, A. Gambaro, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, n. 1 del 2013; C. Carminucci, *Il trasporto urbano e metropolitano*

nale nell'art. 41, terzo comma<sup>84</sup> – per fare in modo che tutti i cittadini possano beneficiare egualmente delle *smart city*, in applicazione specialmente dell'art. 3, comma 2, Cost.<sup>85</sup>, e per evitare che il compito dei pubblici poteri si limiti a dare “copertura giuridica” alla libera azione degli attori economici<sup>86</sup>.

---

nel *Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2 del 2013, 155 ss., spec. 177. L'intervento pubblico così concepito si inquadra in un contesto più generale, dal quale emerge «l'esigenza di un maggiore ruolo dello Stato»: cfr., in merito, L. Torchia, *Stati e mercati alle soglie del terzo millennio*, in *Astrid Rassegna*, n. 16 del 2015, 11. L'intervento pubblico in tale sua nuova configurazione non deve peraltro essere visto come un mero «correttivo necessario, ma passeggero» (così l'A. da ultimo citata, *ibidem*. Sulla legittimità di un intervento dirigista dello Stato in casi di crisi economica e sulla immediata riespansione della logica dell'iniziativa privata una volta che la crisi sia superata v., inoltre, A. Moscarini, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Dir. soc.*, 1999, 433 ss., spec. 498), bensì come un «nuovo schema di riferimento generale» (*ibidem*); A.M. Nico, G. Luchena, *L'Unione europea e i diritti «abbandonati»: una premessa*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2 del 2016, 1 ss., spec. 10-11.

<sup>84</sup> Come osserva L. Mengoni, *Programmazione e diritto*, in *Jus*, 1966, 1 ss., spec. 17, «[l]a programmazione postula un ordine dell'economia nel quale lo Stato non venga a trovarsi con le forze economiche del paese in rapporti di tipo esclusivamente contrattuale, ma occupi effettivamente quella posizione preminente che istituzionalmente gli compete per l'adempimento della sua essenziale funzione di coordinamento e di mediazione propulsiva delle forze economiche». Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di limiti della libertà economica e sulla nozione di utilità sociale ex art. 41, comma 3, Cost., v., tra le numerose opere dedicate al tema, M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, 121 ss., spec. 132 ss.; A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 582 ss., spec. 602 ss.; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 79 ss.

<sup>85</sup> Cfr. F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City*, cit., 17.

<sup>86</sup> Come osserva la dottrina (M. Stipo, *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1991, 1 ss., spec. 3), infatti, «[l]'esperienza dell'economia capitalistica in particolare mostra [...] che se la coordinazione economica viene totalmente abbandonata agli impulsi dei singoli privati, il suo risultato sociale può rimanere gravemente compromesso perché lo spirito di iniziativa, lo sviluppo delle imprese, le concorrenze sui mercati si muovono sotto la spinta di un interesse egoistico non coincidente con una distribuzione richiesta dal principio della solidarietà fra i membri della comunità (art. 3, 2° co., Cost.)». Da qui, dunque la necessità – aggiunge l'A. – di una «coordinazione economica, che contemperì il funzionamento di una “economia” col suo “risultato sociale”». Cfr., sul punto, M. Libertini, *Lezioni di diritto industriale*, Napoli, 2016 (rist. ed. 1977-1979), 138-139. Parte della dottrina ritiene che l'art. 41, comma 3, Cost., sia stato *de facto* abrogato in quanto incompatibile con i principi eurounitari in materia di concorrenza: così M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, 24, la quale rileva che un'interpretazione di tal fatta «rischia di mettere in pericolo il programma [...] fondamentale e irrinunciabile [...] dell'art. 3, co. 2 nella misura in cui non venga accompagnata da strategie alternative, che assicurino comunque la prevalenza delle finalità di progresso civile e sociale sugli obiettivi di mera efficienza economica del sistema» (*ibidem*). In argomento cfr., altresì, M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa*, cit., 121 ss. Riteniamo che le “strategie alternative” richiamate dalla citata dottrina non siano state introdotte, né a livello interno, né a livello dell'Unione europea, con la conseguenza che non sia possibile ritenere abrogato *de facto* l'art. 41, comma 3, Cost. In questi termini G. Luchena, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale fra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3 del 2014, 575 ss., spec. 586, il quale osserva che «[...] né l'Unione europea né lo Stato nazionale possono rinunciare all'assolvimento dei compiti di giustizia sociale». Sul diritto della concorrenza come fisiologicamente in contrasto con la concezione di *public service* fondata sulla solidarietà sociale e sui diritti sociali v. T. Prosser, *The limits of Competition Law: Market and Public Services*, Oxford, 2005, *passim*. Sulle fragilità dell'attuale assetto istituzionale asimmetrico v. G. Rossi, *La questione europea*, in *Astrid Rassegna*, n. 12 del 2016, spec. parr. 1-2.

Le funzioni e i compiti che si attribuiscono alle *smart city*<sup>87</sup> implicano l'implementazione di politiche e di *governance* multilivello<sup>88</sup>, con un ruolo principale svolto dalle istituzioni pubbliche<sup>89</sup>.

L'intervento pubblico deve, quindi, sostanziarsi in primo luogo in una adeguata programmazione<sup>90</sup> strategica<sup>91</sup>, che «deve ritenersi costituzionalmente obbligatoria» specialmente nelle «situazioni di crisi economica»<sup>92</sup>. L'agenda urbana europea e quelle nazionali sono espressione di una nuova stagione di programmazione<sup>93</sup>, anche se presentano ancora significativi limiti, in quanto, da un lato, e come già rilevato sopra, 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<sup>94</sup>.

Una tale programmazione strategica sembra tuttavia riscontrabile nelle politiche infrastrutturali, che trovano fondamento normativo nel nuovo Codice dei

<sup>87</sup> Tra cui il rilancio sostenibile del Paese, il superamento della crisi economica, il contenimento delle maggiori criticità sociali del nostro tempo: così E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 255-256.

<sup>88</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 256, 266 e *passim*, al quale si rinvia per un esame dell'agenda urbana europea e delle politiche nazionali, regionali e locali in materia di sviluppo urbano. Cfr., inoltre, F. Monaco, *La «Questione urbana» nella politica di coesione tra approccio strategico e autonomia gestionale*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2 del 2013, 99 ss., spec. 118.

<sup>89</sup> Sotto questo profilo è significativo il richiamo dell'art. 5 del Regolamento UE n. 1303 a proposito di partenariato e *governance* a più livelli, nel cui primo paragrafo si legge che «Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali». Cfr., in argomento, A. Di Stefano, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3 del 2014, 417 ss., spec. 420 e 442 ss. Sul ruolo dei diversi livelli di governo nelle politiche urbane v. P. Urbani, *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale*, 2007, consultabile alla pagina web <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/olo-olo-delle-istituzioni-nel-governo-dei-processi-metropolitani.pdf>, par. 2.2.

<sup>90</sup> In questi termini, F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City*, cit., 23 ss. Il termine «programmazione» viene nel presente lavoro utilizzato come sinonimo di «pianificazione», alla luce degli insegnamenti della dottrina: M. Carabba, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, 1113 ss., spec. 1114. Cfr., inoltre, M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 629 ss.; M. Stipo, *Programmazione statale*, cit., 1 ss.; M. Libertini, *Lezioni di diritto industriale*, cit., 137 ss.; F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. VI, agg., Milano, 2002, 75 ss., *passim*; M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, vol. V, Milano, 2006, 4298 ss.; R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in AIPDA, *Annuario 2017, Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Napoli, 2018, 129 ss.

<sup>91</sup> Cfr., in merito, E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1283-1284. Sull'importanza della programmazione nelle politiche urbane (specie metropolitane) v. P. Urbani, *Il ruolo delle istituzioni*, cit., par. 2.2.

<sup>92</sup> Cfr. sul punto M. Libertini, *Lezioni di diritto industriale*, cit., 139.

<sup>93</sup> E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 264.

<sup>94</sup> Cfr., sul punto, W. Tortorella, *Pon Metro, città medie e la fantagenda urbana italiana*, in *Astrid Rassegna*, n. 13 del 2015, 1-2, il quale rileva come l'Italia non si sia mai data un'agenda nazionale per le aree urbane e che, dunque, «l'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.*, n. 3 del 2016, 781 ss., spec. 789 ss.

contratti pubblici<sup>95</sup>, 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 Legge Obiettivo<sup>96</sup>, dal nuovo Codice (art. 217, comma 1, lett.d) e dalle Linee guida, trasmesse al CIPE il 1 dicembre 2016<sup>97</sup> e redatte con decreto ministeriale (n. 300 del 16 giugno 2017)<sup>98</sup>, dai Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) – in attuazione della direttiva 2014/94/UE<sup>99</sup>, «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>100</sup> – e relative Linee guida<sup>101</sup>.

## 5. *Smart city e governo del territorio: nuova concezione del piano regolatore e interessi differenziati*

<sup>95</sup> D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>96</sup> 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*.

<sup>97</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), *Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture*, Allegato al DEF 2017, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017, consultabile alla pagina web [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2017/Allegato\\_3\\_AL\\_DEF\\_2017.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2017/Allegato_3_AL_DEF_2017.pdf). Cfr., inoltre, MEF, *Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica*, Allegato al DEF 2018, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 aprile 2018, consultabile alla pagina web [http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2018-05/Allegato\\_3%20bis\\_-\\_Connettere\\_lxItalia.pdf](http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2018-05/Allegato_3%20bis_-_Connettere_lxItalia.pdf).

<sup>98</sup> Tale decreto reca *Linee guida per la valutazione di investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*. Tali Linee guida – predisposte ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228 (recante *Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche*) – si applicano agli investimenti in opere pubbliche di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ed in particolare alle opere prioritarie per lo sviluppo del Paese, di cui alla Parte V del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), alle opere e programmi di opere nei settori già inclusi nel citato Allegato al DEF 2017 (*Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti infrastrutturali*) e nei Contratti di Programma stipulati con le aziende e gli enti vigilati attuatori degli investimenti.

<sup>99</sup> Recepita in Italia con d.lgs. 16 dicembre 2016, n. 257, recante *Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi*.

<sup>100</sup> Così Allegato al DEF 2018, cit., 17.

<sup>101</sup> Le Linee guida sono state adottate con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 4 agosto 2017, recante *Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2017, n. 257*.



L'implementazione delle *smart city* implica un processo di ripensamento urbano nell'ambito del governo del territorio<sup>102</sup>, e potrebbe passare per una nuova concezione/ridefinizione del piano regolatore generale, che rappresenta l'elemento simbolo dell'urbanistica e, nel diritto amministrativo generale, paradigma della funzione di pianificazione<sup>103</sup>.

Il piano regolatore generale costituisce ancora oggi lo strumento attraverso il quale si esprime prioritariamente la funzione conformativa dei suoli sulla scorta di un complesso bilanciamento di interessi con ricadute dirette sul territorio<sup>104</sup>.

Oltre alle funzioni tradizionali di disciplina degli usi del territorio e di regolazione dei processi insediativi a livello comunale, l'istituto del piano regolatore generale ha, in tempi più recenti, assunto anche la funzione di principale strumento di cui l'amministrazione comunale si serve per promuovere altri valori, quali la sostenibilità ambientale, la qualità degli spazi di vita, la coesione sociale<sup>105</sup>. Tali nuove funzioni dei piani riflettono il nuovo modello di sviluppo urbano che sta emergendo anche a livello europeo, in particolare, a partire dalla Carta di Lipsia del 2007<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> Sull'apporto del diritto urbanistico come importante ma non più centrale a fronte di dinamiche e processi di ripensamento urbano si v. E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 245.

<sup>103</sup> Così E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 143 ss., spec. 143, il quale si sofferma sull'evoluzione del piano urbanistico comunale e afferma che oggi il piano resta un atto discrezionale ed a responsabilità politica, ma assume un carattere centrale rispetto al passato l'apparato conoscitivo e la fase istruttoria (ivi, 171).

<sup>104</sup> L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005. Le funzioni del piano sono mutate nel corso del tempo, come è mutato l'oggetto su cui il piano deve produrre effetti regolativi, che non coincide più soltanto con il territorio. Oggi, i piani devono «esprimere funzioni differenziate in relazione ad una pluralità di situazioni territoriali»: così E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., 154.

<sup>105</sup> E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., 144. Interessanti sono anche le considerazioni di v. T. Martines, *Il «diritto alla casa»*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Bari, 1974, 392 ss., spec. 395, il quale osserva come le istanze sociali inerenti alla persona (come casa, famiglia, lavoro, istruzione, salute) possono trovare in una «pianificazione globale del territorio» una armonica e coerente sistemazione. Ma si v. P. Stella Richter, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3 del 2017, 432 ss., spec. 432, che parla di «fallimento del piano regolatore come istituto» e sottolinea la «errore di caricare l'urbanistica non solo del compito proprio di dare ordine all'assetto del territorio, ma addirittura del compito di risolvere tutti i problemi della collettività: dal consumo energetico all'integrazione sociale, dalle migrazioni all'inquinamento, dal consumo del suolo alla qualità architettonica». L'A. propone un completo rovesciamento del rapporto tra piano regolatore e progetto attuativo e conclude sostenendo che «[...] il caro vecchio piano regolatore va limitato alla fissazione di un minimo di invarianti, cioè alle sole previsioni che possono avere efficacia a tempo indeterminato, e agire mediante singoli progetti volta a volta elaborati in funzione dei problemi che nel tempo si presentano come attuali» (ivi, 434).

<sup>106</sup> I principi e le finalità della Carta di Lipsia sono stati riaffermati successivamente nella Dichiarazione di Toledo del 22 giugno 2010 in tema di *Rigenerazione urbana integrata*, indicata come la principale linea di intervento per raggiungere uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo, il quale è parte della strategia «Europa 2020». Su tali aspetti si v. E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 258 e *passim*; G. Cafiero, *La rigenerazione urbana: un driver di sviluppo, un indicatore di rinnovamento della società italiana*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2 del 2013, 31 ss., spec. 34 ss. Cfr., inoltre, P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, in *Dir. amm.*, n. 1 del 2015, 51 ss., spec. 92, la quale osserva come «[i]l metodo pianificatorio viv[a] una stagione particolarmente felice, favorita anche dalle tendenze dell'ordinamento europeo e dalla previsione di livelli di pianificazio-

Come emerge dalla recente giurisprudenza amministrativa<sup>107</sup> e da alcuni contributi della dottrina<sup>108</sup>, 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<sup>109</sup>. Il Consiglio di Stato, nella già richiamata pronuncia<sup>110</sup>, 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 temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti»<sup>111</sup>.

È del tutto 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<sup>112</sup> e digitalizzate.

Il ricorso a politiche multilivello per l'attuazione delle città intelligenti deriva anche dalla necessità di effettuare scelte la cui dimensione trascende quella del singolo ente locale o di assicurare la tutela di beni particolarmente delica-

---

ne urbanistici a fini strategici, veri e propri strumenti di "governo della programmazione", con valenza non solo urbanistica, ma anche economica e, più in generale, di promozione dello "sviluppo sostenibile".

<sup>107</sup> Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 10 maggio 2012, n. 2710, che ha ritenuto legittimo il piano regolatore con cui il Comune di Cortina d'Ampezzo aveva escluso in via generale una nuova edificazione residenziale nel territorio comunale, salvo prevedere una deroga per nuove costruzioni da eseguirsi sulle sole aree di proprietà comunale e regoliera e destinate ad abitazione per i residenti. Finalità di tali prescrizioni era dichiaratamente quella di impedire una ulteriore «terziarizzazione» o utilizzazione per c.d. «seconde case» e di risolvere il problema abitativo dei cittadini residenti. Sulla sentenza v. il commento di P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico-sociali*, in *Urb. app.*, 2013, 64 ss., il quale osserva che «[i]l profilo di assoluto rilievo è certamente quello di aver definitivamente affermato che l'urbanistica – *rectius* la disciplina dei suoli – non è finalistica ma strumentale alla definizione di un modello di sviluppo economico sociale della comunità rappresentata».

<sup>108</sup> T. Bonetti, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, Napoli, 2011.

<sup>109</sup> P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, cit., 57, la quale rileva che nonostante non sia pacifico che la funzione di pianificazione urbanistica possa spingersi fino a disciplinare le attività economiche e la vita sociale delle comunità, è indubbio tuttavia che gli strumenti di governo del territorio, nel disciplinare le trasformazioni possibili e attribuire destinazioni alle aree, rispondano anche a una funzione di promozione dello sviluppo economico.

<sup>110</sup> Cons. Stato, sentenza n. 2710/2012, cit.

<sup>111</sup> Diversamente opinando – aggiunge la IV Sezione – «e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.». Per una nozione molto ampia di urbanistica, comprensiva di tutte le possibili utilizzazioni del territorio, v. anche Cons. Stato, Sez. V, sentenza 24 aprile 2013, n. 2265.

<sup>112</sup> Cfr., in merito, E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 258. Più in generale si v. P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, cit., *passim*. In ordine alla pianificazione urbanistica integrata, la dottrina ci ricorda come già la legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (art. 12) prevedesse il piano intercomunale, peraltro mai attuato: così P. Urbani, *La riforma del governo locale*, cit., 3.

ti (come ambiente, paesaggio e difesa del suolo, mobilità, sicurezza, ecc.) che ha dato luogo da tempo all'emersione dei c.d. interessi differenziati, posti cioè in posizione sovraordinata rispetto a quelli oggetto delle politiche locali del territorio, e per questo affidati ad autorità diverse da quelle ordinariamente preposte alla pianificazione urbanistica<sup>113</sup>. Alla dimensione territoriale dell'area vasta fanno dunque capo «poteri di regolazione statali, regionali e provinciali, che spesso finiscono per sostituirsi o sovrapporsi ai corrispondenti livelli della pianificazione comunale»<sup>114</sup>. In tale quadro, «[l']idea dell'esistenza di una riserva di pianificazione comunale [...] sembrerebbe cedere di fronte a un criterio più flessibile che, a seconda dell'interesse prevalente, può spostare la competenza "principale" in capo all'amministrazione che di volta in volta è titolare dell'interesse la cui cura assume un valore prioritario»<sup>115</sup>. In definitiva, la pianificazione integrata per la tutela di interessi differenziati implica che «al livello di area vasta viene lasciata la fissazione di linee guida oltre che di vincoli specifici con relative prescrizioni d'uso, mentre alla pianificazione comunale viene affidata l'integrazione, in scala appunto locale, delle prescrizioni formulate in termini di direttive»<sup>116</sup>.

## 6. *La ridefinizione delle infrastrutture e la integrazione funzionale delle reti.*

### 6.1. *Agenda urbana multilivello, cittadinanza (amministrativa e digitale) e intervento pubblico*

La realizzazione dell'agenda urbana multilivello – e dunque anche delle *smart city* e *community* – presuppone una necessaria ridefinizione delle infrastrutture<sup>117</sup> –

<sup>113</sup> P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, cit., 51-52, la quale precisa che la tutela degli interessi differenziati si distingue dalle tecniche di tutela di altri interessi, giacché solo i primi di norma non ammettono comparazioni con altri interessi (ivi, 106).

<sup>114</sup> Così P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, cit., 92. Cfr., inoltre, L. De Lucia, *Pianificazione territoriale d'area vasta e pluralismo amministrativo (Parte prima)*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2002, 39 ss.

<sup>115</sup> Così P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, cit., 93.

<sup>116</sup> Così P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, cit., 109-110.

<sup>117</sup> L'art. 2, comma 2, del d.m. 26 novembre 2010 (recante *Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*) definisce le infrastrutture come «i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ricadenti nei settori individuati dall'art. [le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche; la rete stradale, autostradale e ferroviaria; la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas; le strutture portuali ed aeroportuali; nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole], indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni». Sulla definizione di infrastruttura fisica v. art. 2, comma 1, lett. d), d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 33. Sulla nozione di «infrastruttura» e sulla sua autonomia rispetto ai concetti di «rete» e di «opera pubblica» v. G. della Cananea, *Stato e Mercato: le infrastrutture per i servizi pubblici*, in *Mumus*, n. 2 del 2013, 187 ss., spec. 190 ss.; F. Di Porto, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Padova, 2008.

soprattutto di quelle che abbiano una rilevanza sociale<sup>118</sup> –, sia materiali (rete stradale, ciclovie, *housing*, scuole, ecc.) sia immateriali (internet a banda larga e ultra larga, ecc.)<sup>119</sup>.

Tali necessità sono messe in evidenza dalle Nazioni Unite, che tra i principi per la implementazione della *New Urban Agenda* adottata nel 2016<sup>120</sup> indica anche quello di «*providing equal access for all to physical and social infrastructure and basic services*»<sup>121</sup>.

Le città intelligenti sono espressione di una nuova concezione di cittadinanza amministrativa, nonché della cittadinanza digitale. Dalla prima nascono pretese sia di prestazione che di protezione nei confronti dell'Amministrazione di cui è titolare l'abitante di una determinata realtà territoriale (*denizen*). In tale prospettiva, il *denizen* vanta una serie di posizioni, variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere inserito in una determinata comunità territoriale<sup>122</sup>. I diritti scaturenti dalla cittadinanza digitale sono invece contenuti, in via generale, nella Carta della cittadinanza digitale di cui al d.lgs. n. 217/2017. Tale decreto mira a promuovere e a rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale, affermati in via generale dall'art. 1, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale (CAD)<sup>123</sup>, laddove si stabilisce che «Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio

<sup>118</sup> Come rileva la dottrina (con particolare riguardo al trasporto ferroviario e al *deficit* infrastrutturale) «[a] fronte dell'indubbio successo dell'alta velocità, almeno in termini di passeggeri trasportati, se ne deve constatare l'impatto non positivo in termini generali, economici, sociali, ed ambientali, lì dove manchi una rete in grado di sostenere contemporaneamente altre tipologie di servizi»: M.M. Comenale Pinto, *Trasporti, intermodalità ed infrastrutture*, in *Dir. trasp.*, 2017, 39 ss., spec. 57. Sulle infrastrutture sociali si v. *Report dell'High-Level Task Force on investing in Social Infrastructure in Europe* (HLTF), presieduto da R. Prodi e C. Sautter, dal titolo *Boosting investments in social infrastructure in Europe*, pubblicato il 1° dicembre 2017. Come viene specificato nel *Prologue* di R. Prodi, tale *Report* ha un duplice obiettivo: «to examine the requirements for boosting investments in social infrastructure in the areas of Education, Health and Social Housing and to offer recommendations and proposals about how to start filling the investment gap existing in these areas».

<sup>119</sup> Sull'approccio olistico al concetto di infrastrutture di un sistema economico e sociale (e in particolare di uno Stato) si v. R. Masera, *Le infrastrutture fisiche e umane in Italia: un approccio Olistico e innovativo per la crescita*, pubblicato nel Paper Astrid curato dal medesimo A., dal titolo *Dalle buone infrastrutture il rilancio della crescita*, gennaio 2016, 9 ss. In senso analogo, F. Cortese, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, n. 2 del 2014, 69 ss., spec. 71, il quale avverte della necessità di adottare, da parte di un soggetto «diverso e superiore» (lo Stato), una «visione ampia e complessiva, che, come sempre, si riconosce a chi si trova "in alto"».

<sup>120</sup> ONU, *New Urban Agenda* (NUA) adottata il 20 ottobre 2016 alla *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*. La NUA si compone di due documenti: la *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All* e la *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda*.

<sup>121</sup> *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*, cit., punto 14, lett. a). Cfr., inoltre, l'impegno di promuovere «equitable and affordable access to sustainable basic physical and social infrastructure for all, without discrimination», assunto dagli Stati membri nella *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda*, cit., punto 34.

<sup>122</sup> C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze*, cit., p. 482.

<sup>123</sup> D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute»<sup>124</sup>.

La cittadinanza amministrativa e quella digitale sono entrambe fondamentali per lo sviluppo delle città intelligenti. Entrambe le cittadinanze richiedono una ridefinizione delle infrastrutture (sia digitali sia fisiche), le quali costituiscono il presupposto fondamentale per permettere a tutti di accedere ai benefici delle *smart city* (e *community*), e non solo ai ceti più abbienti<sup>125</sup>.

Recenti dati della Commissione europea<sup>126</sup> mostrano come l'accesso alla (e l'utilizzo della) tecnologia ad oggi in molti Paesi membri dell'Unione europea presenti profili di criticità. Ad esempio, per quanto riguarda l'utilizzo dei servizi tramite Internet, l'Italia (insieme a Romania e Bulgaria) si colloca in fondo a tale speciale classifica<sup>127</sup>. Lo stesso può dirsi con riguardo alla *connectivity dimension*, in ordine alla quale l'Italia (insieme a Romania, Grecia e Bulgaria) ha il più basso *score*. Nonostante la banda ultra larga sia disponibile nel 57% delle abitazioni dell'Unione, anche su questo dato si registrano notevoli differenze tra i Paesi membri dell'Unione, giacché in Paesi quali Malta, Paesi Bassi, Belgio e Portogallo oltre il 90% delle abitazioni ha accesso alla banda ultra larga, mentre in Italia solo il 20% e in Grecia tali reti neppure esistono<sup>128</sup>. Altre differenze notevoli tra Stati membri sussistono con riguardo ai servizi pubblici digitali<sup>129</sup>; anche qui l'Italia (insieme a Repubblica Ceca, Grecia e Germania) non ha ancora colmato il *gap* con gli altri Paesi.

Anche i dati relativi alle competenze digitali sono molto significativi<sup>130</sup>. Nella relazione DESI 2018 riguardante l'Italia<sup>131</sup> si mette in evidenza come le misure poste in essere dal Governo italiano in questi ultimi anni per far fronte alla caren-

<sup>124</sup> Tale comma è stato così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. 217/2017.

<sup>125</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1283; E. Giardino, *La realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica tra poteri statali e veti locali*, in *www.giustamm.it*, n. 11 del 2017, par. 2; R. Gallia, *Infrastrutture e aiuti di Stato*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 4 del 2013, 797 ss., spec. 797; Id., *Programmazione delle infrastrutture*, cit., 781, il quale osserva che «[l]e infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei pilastri delle politiche di coesione sociale e di sviluppo economico».

<sup>126</sup> *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società* (DESI), 2018.

<sup>127</sup> DESI report 2018, *Use of Internet Services*.

<sup>128</sup> DESI report 2018, *Connectivity Broadband market developments in the EU*.

<sup>129</sup> DESI report 2018, *Digital Public Services*. Sei sono gli indicatori che riguardano tali servizi: «the eGovernment users measured as a percentage of those internet users who need to submit forms to the public administration (the eGovernment users indicator); the extent to which data that is already known to the public administration is pre-filled in forms presented to the user (the pre-filled forms indicator); the extent to which the various steps in dealing with the public administration can be performed completely online (the online service completion indicator); the degree to which public services for businesses are interoperable and cross-border (the digital public services for businesses indicator); the government's commitment to open data (the open data indicator); and the percentage of people who used health and care services provided online without having to go to a hospital or doctors surgery (the eHealth services indicator)» (ivi, 3).

<sup>130</sup> DESI report 2018, *Human Capital Digital Inclusion and Skills*.

<sup>131</sup> DESI, relazione nazionale sull'Italia per il 2018.

za di competenze digitali siano del tutto insufficienti e ciò determina conseguenze penalizzanti per la *performance* degli indicatori DESI considerati (diffusione della banda larga mobile, numero di utenti Internet, utilizzo di servizi online, attività di vendita online da parte delle PMI e numero di utenti *eGovernment*).

Le prestazioni dell'Italia – si legge ancora nella relazione – si collocano all'interno del gruppo di paesi dai risultati inferiori alla media.

Secondo altri dati della Commissione, 150 milioni di persone – quasi il 30% della popolazione in Europa – non hanno mai usato internet: «[q]uesto gruppo, che spesso dichiara di non averne bisogno o di trovarlo troppo costoso, è costituito essenzialmente da persone di età compresa fra 65 e 74 anni, da persone a basso reddito, da disoccupati e da persone con un livello di istruzione non elevato»<sup>132</sup>.

È evidente che il *digital divide* costituisce una barriera che impedisce a buona parte dei cittadini non solo di accedere, ma anche di utilizzare la tecnologia, entrambi elementi essenziali per l'implementazione delle città intelligenti.

Il diritto alla alfabetizzazione digitale del cittadino sembra essere configurato dal legislatore nazionale come diritto sociale, in quanto l'art. 8 del CAD non ha carattere cogente, limitandosi il legislatore ad assegnare ai pubblici poteri il (solo) compito di «promuov[ere] iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione», con lo specifico fine di «favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica». Il diritto alla alfabetizzazione digitale non è direttamente azionabile dai cittadini e la soddisfazione dello stesso è in ogni caso condizionata dalla disponibilità di risorse pubbliche.

L'intervento dei pubblici poteri<sup>133</sup> si palesa, quindi, necessario e la *smart city* costituisce certamente l'occasione per ridurre il numero di esclusi dai benefici della tecnologia e della società digitale<sup>134</sup>.

## 6.2. *Infrastrutture digitali*

La Commissione europea afferma come lo sviluppo di reti ad alta velocità oggi abbia lo stesso impatto rivoluzionario che ebbe un secolo fa lo sviluppo delle reti dell'elettricità e dei trasporti<sup>135</sup>. La Commissione osserva inoltre come «[t]utti dovrebbero essere in grado di cogliere i benefici offerti dalla società digitale» e si

<sup>132</sup> Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., par. 2.6.

<sup>133</sup> Sul concetto di pubblici poteri si veda M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, II, 1959, 11 ss., nonché in *Scritti (1955-1962)*, vol. IV, Milano, 2004, 721 ss.

<sup>134</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., par. 2.7.

<sup>135</sup> Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010, par. 1.

pone il problema di come rispondere alla domanda di servizi di telecomunicazione di base nel contesto degli attuali mercati concorrenziali, e rileva come, sotto tale profilo, il servizio universale potrebbe svolgere un ruolo decisivo per realizzare l'obiettivo della banda larga per tutti<sup>136</sup>, anche se sarebbe in tal caso necessario individuare le modalità di finanziamento del servizio universale stesso<sup>137</sup>.

Sorprendentemente, però, la Commissione ha deciso di non fissare *standard* minimi di connessione a banda larga, in quanto tale Organo non ravvisa la necessità di cambiare il concetto di base, i principi e la portata delle norme europee sul servizio universale<sup>138</sup> per includere i servizi di telefonia mobile e le connessioni a banda larga a livello eurounitario<sup>139</sup>.

La Commissione vuole «evitare l'imposizione di un onere sproporzionato per il settore o un'indebita distorsione del mercato», anche perché «i consumatori beneficino di un accesso diffuso e a prezzi accessibili ai servizi di comunicazione mobile» e, dunque, per la Commissione non sussiste alcun rischio di esclusione sociale. Questa presa di posizione della Commissione non impedisce, naturalmente, agli Stati membri di prevedere la connessione a banda larga come servizio universale, come accade già in alcuni Paesi (e segnatamente Spagna, Finlandia e Malta)<sup>140</sup>.

Più recentemente, la Commissione muta di nuovo il suo orientamento e decide di modificare le norme in materia di servizio universale nell'ambito della Proposta di istituzione di un codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>141</sup>.

<sup>136</sup> La dottrina (N. Rangone, *Le telecomunicazioni*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo speciale*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), III, Milano, 2003, 2391 ss., spec. 2421-2422) osserva che «[l]a 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». Tale A. rileva poi che «[l]a 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 – aggiunge l'A. – «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».

<sup>137</sup> Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., par. 2.6.2.

<sup>138</sup> Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

<sup>139</sup> Commissione europea, *Press release, Digital Agenda: Commission indicates no fundamental change to Universal Service*, 23 Novembre 2011.

<sup>140</sup> Commissione europea, *Press release, Digital Agenda*, cit.

<sup>141</sup> Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, COM(2016) 590 final, 12 ottobre 2016. L'art. 116 della Proposta di direttiva in questione prevede l'abrogazione della direttiva servizio universale (direttiva 2002/22/CE), nonché delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE.

Tale codice è stato istituito dalla direttiva (UE) 2018/1972<sup>142</sup> pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 17 dicembre 2018, unitamente al regolamento (UE) 2018/1971, che modifica la disciplina dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)<sup>143</sup>.

Nella Relazione che accompagna la Proposta di direttiva<sup>144</sup>, la Commissione dopo aver ribadito gli effetti positivi che la connettività universale può portare al mercato unico, alla coesione territoriale e alla capacità delle imprese di produrre in modo efficiente e di fornire servizi innovativi e competitivi, riconosce che «[l]a connettività può svolgere un ruolo socioeconomico essenziale evitando l'isolamento e lo spopolamento e collegando le regioni periferiche alle regioni centrali dell'Unione».

Nella medesima Relazione si precisa poi che la Proposta in esame integra la normativa settoriale vigente ed è coerente con la direttiva 2014/61/UE<sup>145</sup>, insieme alla quale stabilisce un insieme completo di norme per agevolare la diffusione dell'infrastruttura per la banda larga<sup>146</sup>. La Proposta – si afferma ancora nella Relazione – «mira a modernizzare il regime del servizio universale [...] concentrando l'attenzione sulla banda larga del servizio universale di base, che sarebbe definita facendo riferimento a un elenco di base dinamico di servizi online utilizzabili con una connessione a banda larga». L'intervento dello Stato membro – si precisa ulteriormente – «dovrebbe concentrarsi sull'accessibilità in termini di costo della connettività disponibile piuttosto che sulla realizzazione di reti, per la quale esistono strumenti migliori»<sup>147</sup>.

La previsione del servizio universale mira, dunque, a «garantire che tutti i consumatori possano accedere, a un prezzo abbordabile, a un servizio di accesso adeguato a internet a banda larga disponibile»<sup>148</sup>.

In base a dette premesse, l'art. 84, par. 1, del nuovo Codice<sup>149</sup> stabilisce che «Gli Stati membri provvedono affinché tutti i consumatori nei loro territori

<sup>142</sup> Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione). Il nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche è entrato in vigore il 20 dicembre 2018. Gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per il recepimento della direttiva (UE) 2018/1972 che lo ha istituito entro il 21 dicembre 2020.

<sup>143</sup> Regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga il regolamento (CE) n. 1211/2009.

<sup>144</sup> Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, cit., par. 2.

<sup>145</sup> Direttiva sulla riduzione dei costi della banda larga.

<sup>146</sup> Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, cit., par. 1.

<sup>147</sup> Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, cit., par. 5.

<sup>148</sup> *Considerando* n. 214, direttiva (UE) 2018/1972, cit.

<sup>149</sup> Recante *Servizio universale a prezzi accessibili*.



abbiano accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, a un adeguato servizio di accesso a internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale, che siano disponibili, al livello qualitativo specificato nei loro territori, ivi inclusa la connessione sottostante, in postazione fissa»<sup>150</sup>. Al fine di garantire l'accessibilità in termini di costo, l'art. 85, par. 2, del nuovo Codice<sup>151</sup> autorizza gli Stati membri a imporre alle imprese di offrire opzioni tariffarie speciali ai consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali e/o di fornire a tali utenti un sostegno diretto e stabilisce il diritto di stipulare un contratto per i consumatori che beneficiano di tariffe speciali per il servizio universale<sup>152</sup>.

Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri decidere, sulla base di criteri obiettivi, quali imprese sono designate come fornitori di servizio universale<sup>153</sup>. Il nuovo Codice (art. 90)<sup>154</sup> disciplina anche i profili relativi al finanziamento degli obblighi del servizio universale.

Anche alla luce delle iniziative dell'Unione, l'Italia sta implementando la connessione a banda ultra larga come servizio universale<sup>155</sup>.

La *smart city* non è solo «una grande infrastruttura tecnologica e immateriale»<sup>156</sup> (intesa come «un nuovo genere di bene comune»<sup>157</sup>), la implementazione della quale è comunque una condizione necessaria per la realizzazione delle città intelligenti<sup>158</sup>. Non sembrano dunque sufficienti misure come quelle introdotte dal decreto-legge «Crescita 2.0»<sup>159</sup> sulla digitalizzazione in ambiti e settori specifici<sup>160</sup>, come sanità<sup>161</sup>, giustizia<sup>162</sup>, scuola<sup>163</sup>, trasporto<sup>164</sup>.

<sup>150</sup> Per «prezzo abbordabile» s'intende «un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali»: *Considerando* n. 219, direttiva (UE) 2018/1972, cit.

<sup>151</sup> Come già indicava l'art. 80 della Proposta di direttiva.

<sup>152</sup> Cfr. *Considerando* n. 215, direttiva (UE) 2018/1972, cit. Si veda inoltre la Relazione che accompagna la Proposta di direttiva: Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, cit., par. 5.

<sup>153</sup> *Considerando* n. 231, direttiva (UE) 2018/1972, cit.

<sup>154</sup> Così come l'art. 85 della Proposta di direttiva.

<sup>155</sup> Cfr. AgCom, *Delibera* n. 254/17/CONS, cit.

<sup>156</sup> In termini R. Hollands, *Will the real smart city*, cit., 310 e 316.

<sup>157</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, 3 marzo 2015, 111. Cfr., in argomento, IFEL, *Agenda digitale e Politica di coesione 2014-2020*, giugno 2016, 63; E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 244-245 e nota n. 47.

<sup>158</sup> Così P. Sabatini, *La Cabina di regia: l'organo operativo dell'Agenda digitale italiana*, in *Diritto e pratica amministrativa. Speciale*, n. 9 del 2014, 33; E. Giardino, *La realizzazione delle infrastrutture*, cit., par. 2.

<sup>159</sup> D.l. n. 179/2012.

<sup>160</sup> Cfr., in merito, IFEL, *Agenda digitale*, cit., 18.

<sup>161</sup> Certificazioni di malattia e di congedo parentale per i dipendenti pubblici trasmesse in via telematica; fascicolo sanitario elettronico (FSE), prescrizione medica in formato elettronico; cartella clinica digitale.

<sup>162</sup> Digitalizzazione del biglietto di cancelleria, comunicazioni e notificazioni per via telematica; comunicazioni telematiche nelle procedure fallimentari.

<sup>163</sup> Fascicolo elettronico dello studente, libri e centri scolastici digitali.

<sup>164</sup> Biglietto elettronico e sistemi di trasporto intelligenti.

Prima dell'approvazione nel 2015 dei due già citati Piani nazionali Banda Ultra Larga e Crescita digitale, già nel 2009 nasceva il Piano Banda Larga dall'esigenza di avere un'unica strategia nazionale per abbattere il *digital divide*<sup>165</sup>.

Le azioni relative al Piano strategico «Crescita digitale» sono tre e riguardano: (i) Azioni infrastrutturali trasversali; (ii) Piattaforme abilitanti; (iii) Programmi di accelerazione<sup>166</sup>. Le azioni infrastrutturali trasversali di cui al Piano strategico in esame sono fondamentali in quanto sono preordinate a garantire l'accesso alla banda larga e ultralarga. Ma garantire la copertura della rete non è certamente sufficiente, in quanto «[u]n'infrastruttura adeguata di accesso è, infatti, il requisito di base per la crescita digitale, ma a questo tassello fondamentale occorre definire e aggiornare l'insieme di regole tecniche e di principi del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), quale *framework* nazionale di integrazione e sicurezza, che definisce le modalità preferenziali che i sistemi informativi delle P.A. devono adottare per essere tra loro “interoperabili” e sicuri»<sup>167</sup>.

Atteso che le politiche urbane devono garantire, tra l'altro, coesione sociale e territoriale, il Sistema Pubblico di Connettività a Banda Ultra Larga (di cui al Piano strategico «Crescita digitale») assume particolare importanza, in quanto dovrà «prevedere numerosi e diffusi *hot spot WIFI*, soprattutto nei luoghi pubblici di maggiore frequentazione: ad esempio, scuole, ospedali, uffici comunali, ma anche in selezionate zone turistiche»<sup>168</sup>. Allo stesso tempo, «vanno incentivati i privati (ad esempio esercizi commerciali) che mettano a disposizione *hot spot WIFI* con autenticazione federata a quella pubblica»<sup>169</sup>.

Riteniamo che il SPC dovrebbe estendersi anche ai luoghi pubblici, e non soltanto a quelli aperti al pubblico, e questo potrebbe essere configurato come un diritto che discende direttamente dal nuovo statuto della cittadinanza ammini-

<sup>165</sup> L'art. 1 della legge 18 giugno 2009, n. 69 attribuiva al Ministero dello Sviluppo Economico il coordinamento di tutti i programmi d'intervento avviati nel territorio italiano volti all'implementazione delle reti a banda larga. Cfr. in merito IFEL, *Agenda digitale*, cit., 23 ss.

<sup>166</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, cit., 44 ss.

<sup>167</sup> IFEL, *Agenda digitale*, cit., 46. Il SPC è disciplinato dagli artt. 72 ss. del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005) e dall'art. 36, legge n. 69/2009. Sul SPC v., inoltre, E. Casetta, *Manuale*, cit., 8; AgID, *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, versione 2.0, 3 ottobre 2012, 48-49; D. Ielo, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Torino, 2015, 244 ss.

<sup>168</sup> IFEL, *Agenda digitale*, cit., 46. Sulla connettività alla rete Internet negli uffici e luoghi pubblici v. art. 8 *bis* Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), introdotto dal d.lgs. n. 179/2016 e modificato dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217. Tale previsione è stata criticata dalla dottrina (M.L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, n. 10 del 2016, 2535 ss., spec. 2579-2580), giacché essa è priva di carattere cogente, dal momento che si limita soltanto a prevedere che le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 2, comma 2 del medesimo Codice «favoriscono» la disponibilità di connettività alla rete. Inoltre, il secondo comma dell'art. 8 *bis* stabilisce che la messa a disposizione degli utenti della connettività in questione avviene «nei limiti della banda disponibile e con le modalità determinate dall'AgID».

<sup>169</sup> IFEL, *Agenda digitale*, cit., 46.

strativa e connessi all'accesso e all'utilizzo di spazi urbani di diversa natura (parchi, piazze, ecc.)<sup>170</sup>.

Una tale estensione si ritiene ancor più importante, se si pensa all'utilizzo di Internet delle Cose (IoT), Internet dell'essere umano (IoB) e dei *big data* in pressoché ogni aspetto delle nostre attività e in ogni angolo del territorio, e ciò non solo ai fini della mobilità, ma anche sotto altri profili, come la sicurezza, la salute, ecc.

### 6.3. Infrastrutture fisiche

Inoltre, e soprattutto, è necessario intervenire per ridefinire, riqualificare ed eventualmente creare le infrastrutture fisiche/materiali pubbliche con l'obiettivo della connettività<sup>171</sup>, che implica che elementi separati e diversi siano connessi, cioè entrino in relazione fisica o funzionale tra loro.

La connettività urbana postula, dunque, che gli elementi che compongono il territorio (aree urbane, città intermedie, centri minori, insediamenti produttivi, aree interne, ma anche piste ciclabili, percorsi pedonali, interporti, *hub* urbani) entrino in relazione tra loro per formare «un insieme insediativo e relazionale interconnesso (un sistema)»<sup>172</sup>. Tale obiettivo è destinato ad essere raggiunto nelle *smart city* (e, più in generale, nelle *smart community*), anche grazie alla tecnologia (IoT, IoB) e, dunque, mediante l'operatività congiunta di infrastrutture materiali e immateriali<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> Un tale sistema è stato sviluppato in alcune città europee, come ad esempio a Ginevra. La città di Ginevra, infatti, già da diversi anni, permette al pubblico (cioè non solo ai cittadini, ma anche ai *city-user*) di accedere alla rete *wi-fi* gratuitamente. La rete – identificata come «*(o) Geneve Ville*» – copre innumerevoli luoghi della Città, tra cui piazze, parchi, musei, luoghi d'interesse e aree pubbliche gestite dal Comune. Per poter accedere alla rete è necessaria e sufficiente una identificazione, che si effettua attraverso un numero di telefono mobile e un codice che si ottiene ricevendo un sms. Una volta inoltrata la richiesta ed effettuata la registrazione (che ha una durata di sei mesi) la connessione opera automaticamente. Su tale sistema v. <http://www.geneva.info/free-wifi/>, nonché <http://www.ville-geneve.ch/themes/environnement-urbain-espaces-verts/acces/>.

<sup>171</sup> La parola “connettere” significa «[u]nire insieme, collegare, mettere in relazione due o più cose»: dizionario della lingua italiana Treccani, consultabile alla pagina web <http://www.treccani.it/vocabolario/connettere/>. Nell'Allegato al DEF 2018, cit., 7, si legge che «[c]onnettere l'Italia vuol dire dotare il Paese di un sistema infrastrutturale moderno ed efficiente, costruito con regole chiare, risorse adeguate e tempi certi, con l'obiettivo di garantire la piena mobilità (di persone e merci) e l'accessibilità di tutte le aree del territorio nazionale, rendendo, al contempo, le città italiane vivibili per i cittadini e accoglienti per i visitatori, e il Paese competitivo sui mercati internazionali».

<sup>172</sup> A. Bianchi, *Infrastrutture per la connettività territoriale*, intervento al seminario SVIMEZ sul tema “*Territori e Mezzogiorno*”, Roma, 3 luglio 2017.

<sup>173</sup> In dottrina si parla anche di *innovation ecosystem*, per descrivere l'innovazione su scala urbana, intesa come il risultato di complesse interazioni tra attori, reti, poli, piattaforme virtuali, spazi fisici e istituzioni: così S. Andreani, F. Bianconi, M. Filippucci, *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. Fed.*, n. 4 del 2015, 895 ss., spec. 900. Su *innovation ecosystem* e *iCity* v., inoltre, Commissione europea, *iCity - The capital of innovation award*, Final Report, 28 febbraio 2013.

Sotto questo profilo, sono molto importanti le iniziative prese in materia di scuola digitale unitamente a quelle di edilizia scolastica, anche se l'azione del PON FESR «*Ambienti per l'apprendimento*» 2007-2013 ha fornito un iniziale contributo al miglioramento degli ambienti scolastici, ancora molto marginale a fronte di fabbisogni particolarmente concentrati nelle regioni meno sviluppate ed estremamente diffusi sul territorio nazionale<sup>174</sup>.

Più incisiva, anche se ancora parziale, è l'azione del programma PON FSE FESR *Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento* 2014-2020<sup>175</sup>, che prevede quattro Assi prioritari, il secondo dei quali riguarda le «Infrastrutture per l'istruzione», che ha come obiettivo quello di «promuovere e sostenere l'istruzione, la qualificazione professionale e la formazione permanente con azioni finalizzate ad aumentare attraverso la riqualificazione delle infrastrutture e il potenziamento delle dotazioni tecnologiche e degli ambienti di apprendimento, garantendo spazi architettonici adeguati agli approcci innovativi della didattica»<sup>176</sup>.

Si tratta di un'azione parziale anche perché, sotto il profilo strutturale, il sistema scolastico evidenzia come una vera e propria emergenza quella di incentivare il piano di manutenzione, recupero e ristrutturazione degli edifici scolastici, con particolare riferimento ai profili della sicurezza e dell'efficienza energetica<sup>177</sup>. Anche sotto tale profilo, il ruolo delle città è decisivo<sup>178</sup>.

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)<sup>179</sup>. Considerato il ruolo ultralocale che sono chiamati a ricoprire gli enti 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*.

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 siste-

<sup>174</sup> IFEL, *Agenda digitale*, cit., 80.

<sup>175</sup> Su cui v. IFEL, *Agenda digitale*, cit., 101 e 107 ss. Il PON in questione può essere consultato alla pagina web [http://www.istruzione.it/allegati/2014/PON\\_14-20.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/PON_14-20.pdf).

<sup>176</sup> Così MIUR, *Infrastrutture per l'istruzione*. Asse II (FESR), consultabile alla pagina web [http://www.istruzione.it/pon/asse02\\_infrastrutture.html](http://www.istruzione.it/pon/asse02_infrastrutture.html).

<sup>177</sup> CIPU, *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana*, 2013, 15.

<sup>178</sup> In tal senso v. CIPU, *Metodi e contenuti*, cit., 15.

<sup>179</sup> Il sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) «è un sistema integrato di infrastrutture che costituiscono la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci». Tale sistema «è stato sottoposto ad aggiornamento al 2017 mediante criteri specifici per modalità di trasporto, con una suddivisione tra SNIT di primo livello e SNIT di secondo livello»: così <http://www.mit.gov.it/node/5290>.

mi intermetropolitani che si dispongono lungo i grandi assi infrastrutturali di interconnessione»<sup>180</sup>.

In tale quadro di sistemi urbani, non solo le città metropolitane sono collegate tra loro (ad esempio mediante la rete ferroviaria nazionale<sup>181</sup>, la rete stradale<sup>182</sup>, collegamenti aerei<sup>183</sup>), ma a loro volta esse diventano *hub*, vale a dire snodi strategici fondamentali<sup>184</sup> per raggiungere le realtà urbane medie, non metropolitane<sup>185</sup>, che a loro volta diventano *hub* per servire i centri più piccoli e i comuni di minore dimensione<sup>186</sup>. In tale mutato scenario evolutivo delle aree metropolitane, è possibile configurare «sistemi infrastrutturali di tipo lineare (corridoi) aventi caratteristiche strutturali di attraversamento di più «agglomerati di attività urbane» nel contesto di un'unica area vasta»<sup>187</sup>.

In uno scenario come quello delineato, assume fondamentale importanza lo «sviluppo policentrico reticolare», che implica una più stretta integrazione tra

<sup>180</sup> S. Cafiero, *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2 del 2013, 9 ss., spec. 12.

<sup>181</sup> La rete ferroviaria nazionale di primo livello si estende per oltre 8.800 km (44% dell'intera rete nazionale) e include, oltre alle direttrici lunga percorrenza attualmente in esercizio per passeggeri e/o merci, anche la rete TEN-T (*Core e Comprehensive*) e ulteriori assi di accessibilità ultimo miglio a porti, aeroporti. Tutte le restanti linee, incluse quelle concesse, formano invece la rete SNIT di secondo livello: cfr. Allegato al DEF 2017, cit., 77.

<sup>182</sup> Come si legge nell'Allegato al DEF 2017, cit., 75 e 81 ss., la rete stradale nazionale di primo livello corrisponde agli assi attualmente in esercizio della rete SNIT 2001, più la rete TEN-T (*Core e Comprehensive*), più ulteriori assi di accessibilità a porti, aeroporti, poli turistici, distretti industriali. La nuova rete stradale SNIT si estende per 30.300 km, di cui circa la metà (15.100 km) appartengono alla rete considerata di primo livello (in cui sono compresi i 6.000 km di autostrade), mentre tutte le restanti strade di competenza statale sono di secondo livello.

<sup>183</sup> I nodi dello SNIT di primo livello sono costituiti dai 16 aeroporti strategici secondo il Piano Nazionale degli Aeroporti del 2015 (già nodi della rete TEN-T Core), mentre altri 22 aeroporti di rilevanza nazionale costituiscono i nodi dello SNIT di secondo livello: cfr. Allegato al DEF 2017, cit. 75 e 87 ss. Sul Piano Nazionale Aeroporti 2015 sia consentito rinviare a F. Gaspari, *Capacità e diritti aeroportuali nell'Unione europea e nell'ordinamento interno: recenti sviluppi*, in *Dir. trasp.*, 2016, 105 ss., spec. 116 ss.

<sup>184</sup> Cfr. Allegato al DEF 2017, cit., 83 ss. A tal proposito, in un documento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dal titolo *Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture* (in cui si sintetizza il più volte richiamato Allegato al DEF 2017), significativamente si rileva che le 14 Città metropolitane «sono una nuova sfida del sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), in coerenza con gli obiettivi di miglioramento dell'accessibilità garantendo adeguati collegamenti ferroviari alle periferie e alle aree marginali». Alla rete ferroviaria di rilievo nazionale – si legge nel medesimo documento – è attribuibile un «rilievo strategico», che «include una rinnovata attenzione per lo sviluppo dei servizi rapidi di massa nei contesti metropolitani, essenziali per la «cura del ferro» con i Sistemi dei servizi Ferroviari Metropolitani, Tranviari, Metropolitane». Tale documento è consultabile alla pagina web <http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2017-04/Allegato%20Mit%20Def%20202017%20-%20slide%20e%20cartine.pdf>.

<sup>185</sup> Si è osservato come le c.d. *città intermedie*, comprese in una dotazione demografica fra i 50 e i 200 mila abitanti, «in generale paiano poter più facilmente attivare la smartness in quanto caratterizzate da un tessuto urbano non eccessivamente esteso ed in molti casi dotate di funzioni di livello metropolitano»: così R. Fistola, *Smart city*, cit., 53.

<sup>186</sup> Sui diversi scenari di sviluppo urbano scaturenti dalla legge n. 56/2014 cfr. E. Carloni, *Città intelligenti*, cit., 253-254.

<sup>187</sup> Così E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica e città metropolitane del Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2 del 2013, 122-123.

reti infrastrutturali e reti di città, da attuare mediante il potenziamento delle reti secondarie ed il collegamento di queste alle reti principali<sup>188</sup>, in guisa che tutte le diverse aree urbane così come i diversi punti di una medesima area urbana siano dotati di un sistema infrastrutturale di trasporto urbano che assicuri «collegamenti rapidi ed efficienti di tipo multilivello tra l'interno della città ed il retroterra, tra le reti urbane e interurbane, nonché con le reti transeuropee dei trasporti (TEN-T) e, tramite accesso diretto o indiretto portuale, collegamenti marittimi di cabotaggio, internazionali ed intercontinentali»<sup>189</sup>. E ciò avvalendosi di mezzi a basso impatto ecologico<sup>190</sup>, di interporti<sup>191</sup>, di sistemi innovativi di logistica urbana<sup>192</sup>, di *hub* urbani, di ciclovie<sup>193</sup>, nonché delle altre reti infrastrutturali esistenti significativamente potenziate<sup>194</sup>.

<sup>188</sup> Cfr., in merito, E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica*, cit., 133-134, i quali suggeriscono l'opportunità di predisporre una connessione «indipendente dal traffico urbano» tra i nodi delle diverse reti multimodali presenti. Secondo tali Autori, la promiscuità di flussi e l'assenza di sistemi di regolazione degli stessi, «è stato il sempre crescente livello di congestione delle reti urbane ed extraurbane di corona/cintura che producono danni ed externalità negative diffuse per tutte le categorie di utenti, merci e passeggeri». Per tali ragioni – sostengono gli Autori – «[s]i dovrebbe probabilmente cominciare a pensare quindi alla separazione tecnica, economica e funzionale dell'utilizzo delle reti e a forme di uso secondo criteri di specializzazione a seconda della tipologia di traffico, delle modalità e degli orari di uso delle stesse e del territorio (*land-use*)» (ivi, 134).

<sup>189</sup> E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica*, cit., 135. Su tali aspetti si v., altresì, C. Carminucci, *Il trasporto urbano*, cit., 167 ss. (con particolare riferimento al sistema ferroviario).

<sup>190</sup> C. Carminucci, *Il trasporto urbano*, cit., 157. Cfr., inoltre, E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1281.

<sup>191</sup> Come rileva la dottrina (E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica*, cit., 132), «in particolare nelle città portuali la rinnovata spinta data al settore della logistica merci dall'incremento del commercio e degli scambi internazionali, ha prodotto la realizzazione di interporti, centri e piattaforme logistiche di varie dimensioni e capacità che, nella maggior parte dei casi, sono andati a localizzarsi in prossimità delle grandi aree metropolitane in connessione con le principali reti di trasporto stradale e ferroviario». Attualmente, in Italia, 16 interporti sono collegati alla rete: così A. Bianchi, *Infrastrutture per la connettività territoriale*, cit. Sugli interporti, si v. la legge 4 agosto 1990, n. 240, recante *Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità*. Da segnalare come penda attualmente in Senato (Atto Senato n. 2400) il disegno di legge «Legge-quadro in materia di interporti e piattaforme logistiche territoriali», presentato in data 22 ottobre 2010. Cfr., in merito, M.M. Comenale Pinto, *Trasporti, intermodalità ed infrastrutture*, cit., 53.

<sup>192</sup> Cfr., in merito, E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica*, cit., 121 ss.; M. Spinedi, *Prime considerazioni e qualche commento circa i principali progetti di City Logistics in Italia*, in *Economia dei Servizi*, n. 3 del 2009, 399 ss.

<sup>193</sup> Come si precisa nell'Allegato al DEF 2017, cit., 89 ss., lo SNIT del PGTL 2001 non comprendeva le ciclovie e l'aggiornamento dello SNIT nel 2017 ha previsto l'individuazione di una rete nazionale di ciclovie, costituita dagli itinerari ciclabili della rete TEN-T «EuroVelo», integrati con altri itinerari di interesse nazionale (FIAB). Nel medesimo Allegato si chiarisce poi che «EuroVelo è composta da 15 percorsi («routes») di lunga percorrenza che attraversano l'intero continente europeo, e prevede oltre 70.000 km di rete ciclabile di cui più di 40.000 km già esistenti. I percorsi Eurovelo sono nati dalla fusione di tratti nazionali di vie ciclabili europee esistenti opportunamente raccordati ed estesi a nazioni sprovviste di reti locali, e hanno lo scopo di favorire il transito di turisti in tutta l'Europa e al contempo di valorizzare localmente la ciclabilità come soluzione contro il traffico motorizzato» (ivi, 89). Cfr., in merito, <http://www.mit.gov.it/node/5290>, nonché le note del MIT sull'Allegato al DEF 2017, cit.

<sup>194</sup> Sul sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) e sui programmi di intervento infrastrutturale si v. il citato Allegato al DEF 2017, nonché l'Allegato al DEF 2018.

Sono evidenti gli effetti sociali che un tale scenario (*smart*) determinerebbe, in termini di pendolarismo, ambiente e inquinamento (sia atmosferico che acustico), risparmio energetico, traffico urbano e parcheggi (e più in generale la congestione delle reti di trasporto), incidentalità, salute, manutenzione delle infrastrutture stradali<sup>195</sup>.

Un approccio di tal genere è (deve essere) preordinato, inoltre, ad un costante aumento nel ricorso all'utilizzo dei mezzi pubblici (sia nelle medie-lunghe distanze sia in ambito urbano)<sup>196</sup>, che gradualmente dovranno sostituire il trasporto privato o perlomeno avere il monopolio per l'accesso alle aree centrali e più «sensibili» della città. A ciò vanno poi tenuti presenti i notevoli benefici che apporteranno i processi di automazione (peraltro già in corso) e del ricorso sempre crescente all'intelligenza artificiale nel settore dei trasporti (veicoli senza conducente, aeroporti per droni, ecc.)<sup>197</sup>, come in altri settori.

È del tutto evidente che tali processi di «mutazione funzionale urbana»<sup>198</sup> dovranno essere accompagnati da un intervento pubblico incisivo, soprattutto in termini di pianificazione strategica sempre più integrata.

In ordine alle infrastrutture di rete, queste possono essere realizzate con diverse modalità. Tra le tipologie d'intervento previste<sup>199</sup>, vi è la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione che restano nella titolarità pubblica essendo accertata l'assenza di infrastrutture abilitanti di base nella rete di *backhauling*, nonché l'avvio di un bando di gara rivolto agli operatori di telecomunicazioni per l'attuazione, in *project financing*, di un progetto di investimento per eliminare i *deficit* infrastrutturali nella rete di accesso (*last mile* inteso in senso esteso come l'insieme di apparati attivi e portanti)<sup>200</sup>. Il Piano Banda Larga è in via di completamento.

Molto importanti sono i già citati Piani strategici approvati nel 2015 (Banda Ultra Larga<sup>201</sup> e Crescita digitale).

<sup>195</sup> E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica*, cit., 126. Sugli effetti prodotti dalla espansione urbana incontrollata (*urban sprawl*) v. M. Paradowska, J. Platje, *European sustainable urban development policy in the light of priorities of the Europe 2020 Strategy*, in *Journal of Economics and Management*, Vol. 19(1), 2015, 95 ss., spec. 100.

<sup>196</sup> C. Carminucci, *Il trasporto urbano*, cit., 157.

<sup>197</sup> Parlamento europeo, Risoluzione del 16 febbraio 2017, *Norme di diritto civile sulla robotica*, punti 24 ss.

<sup>198</sup> L'espressione è mutuata da E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica*, cit., 133.

<sup>199</sup> Tali tipologie d'intervento sono tutte conformi agli orientamenti della Commissione europea del 2009: Comunicazione della Commissione, *Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga* (2009/C 235/04).

<sup>200</sup> IFEL, *Agenda digitale*, cit., 26.

<sup>201</sup> Sul finanziamento del Piano Banda Ultra Larga v. Delibera CIPE 6 agosto 2015, n. 65, con la quale è stato approvato il programma operativo del Piano Banda Ultra Larga. L'11 febbraio 2016 è stato siglato un Accordo fra Stato e Regioni (*Accordo Quadro per lo sviluppo della banda ultra larga sul territorio nazionale verso gli obiettivi EU 2020*) per l'attuazione della Delibera CIPE n. 65/2015. L'azione congiunta Stato-Regioni è finalizzata: (i) al coordinamento delle attività connesse all'attuazione dei piani di infrastrutturazione che con-

Per quanto riguarda le infrastrutture di comunicazione elettronica, l'art. 3, comma 2, d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259<sup>202</sup> qualifica le reti e i servizi di comunicazione elettronica «di preminente interesse generale» e ai relativi impianti è attribuito carattere di pubblica utilità (ex art. 90, comma 1, d.lgs. n. 259/2003), in tal modo agevolandone la realizzazione attraverso l'evidenza e la rilevanza del loro dato finalistico<sup>203</sup>.

Inoltre, la dottrina osserva come sia significativa la circostanza che l'art. 86, comma 3, d.lgs. n. 259/2003 qualifichi dette infrastrutture come «opere di urbanizzazione primaria»<sup>204</sup>, con la conseguenza che tale configurazione rende le stesse «non solo funzionali allo svolgimento di pubblici servizi di primaria utilità, quanto tendenzialmente compatibili con qualunque destinazione urbanistica, quindi, con ogni tipo di zonizzazione del territorio comunale, anche in deroga a quanto previsto dagli strumenti urbanistici vigenti»<sup>205</sup>. La *ratio* di tale scelta risiede nella necessità di realizzare una rete completa di infrastrutture al servizio di tutti gli insediamenti abitativi, in guisa da non pregiudicare l'interesse nazionale alla copertura del territorio e all'efficiente erogazione del servizio<sup>206</sup>.

La realizzazione delle infrastrutture e opere pubbliche – soprattutto le reti di trasporto – è oggetto di poteri decisionali che trascendono le competenze dei singoli enti locali e sono dunque destinate a condizionare le scelte propriamente urbanistiche (con le quali peraltro debbono necessariamente integrarsi e coordinarsi), tanto da richiedere modelli procedurali *ad hoc*<sup>207</sup>. Tali infrastrutture dovranno essere regolate in base al principio di separazione fra gestione della

---

sentiranno il raggiungimento degli obiettivi assegnati all'Italia dall'Agenda digitale europea (85% della popolazione con infrastrutture in grado di supportare 100Mbps e oltre; a garantire al 15% della popolazione velocità di connessione a 30 Mbps); (ii) alla realizzazione del Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (SINF), ex art. 6 *bis* (recante *Istituzione del Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture*) del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. *Sblocca Italia*) convertito in legge 11 novembre 2014, n. 162, recante *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*. Cfr., in merito, IFEL, *Agenda digitale*, cit., 42. Le gare predisposte da Infratel per attuare la Strategia italiana in materia banda ultralarga – così come altre misure nel settore delle comunicazioni – sono state adottate al di fuori della legge annuale in materia di concorrenza: cfr., sul punto, D. Agus, *La legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *Gior. dir. amm.*, n. 6 del 2017, 729 ss., spec. 735.

<sup>202</sup> Recante *Codice delle comunicazioni elettroniche*.

<sup>203</sup> E. Giardino, *La realizzazione delle infrastrutture*, cit., par. 2.

<sup>204</sup> La norma in esame prevede infatti che le «infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 87 e 88, e le opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultralarga, effettuate anche all'interno degli edifici sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e ad esse si applica la normativa vigente in materia». Cfr., sul punto, E. Giardino, *La realizzazione delle infrastrutture*, cit., par. 2.

<sup>205</sup> Così E. Giardino, *La realizzazione delle infrastrutture*, cit., par. 2.

<sup>206</sup> Cfr. ancora E. Giardino, *La realizzazione delle infrastrutture*, cit., par. 2.

<sup>207</sup> Così P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati*, cit., 59.



rete/infrastruttura ed esercizio dei servizi, che caratterizza tutti i moderni sistemi a rete (elettricità, trasporti, ecc.).

### 7. *Per un'accezione costituzionalmente orientata delle smart city*

La rivoluzione digitale che stiamo vivendo rappresenta «la più radicale trasformazione sociale, economica, antropologica, persino politica, dalla fine della seconda guerra mondiale»<sup>208</sup>. Tale radicale trasformazione riguarda anche le nostre città, che presto saranno completamente «*smart*».

Nell'analizzare il fenomeno delle città intelligenti non possiamo non tener conto dunque dei risvolti (sociali, economici, culturali, ecc.) che un tale approccio implica, in quanto il diritto è una scienza sociale, e i diversi ambiti disciplinari devono tendere ad una loro integrazione e non reciproca esclusione, come invece l'idea (ingenua) ottocentesca dei saperi differenziati<sup>209</sup>. Come scriveva Romagnosi, «tutte le scienze si danno mano scambievolmente», aggiungendo che «niuna forse ve n'ha in cui maggiore debba sentirsene l'alleanza quanto in quella del diritto e dell'utilità sociale»<sup>210</sup>.

<sup>208</sup> A. Soro, Intervento al convegno «Uomini e macchine. Protezione dati per un'etica del digitale», svoltosi a Roma il 30 gennaio 2018 (il testo dell'intervento è consultabile alla pagina web <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/7598686>). Cfr., inoltre, Parlamento europeo, Risoluzione del 16 febbraio 2017, cit., *Considerando B*), che, con particolare riguardo all'Intelligenza Artificiale, afferma che «l'umanità si trova ora sulla soglia di un'era nella quale robot, bot, androidi e altre manifestazioni dell'intelligenza artificiale sembrano sul punto di avviare una nuova rivoluzione industriale, suscettibile di toccare tutti gli strati sociali [...]».

<sup>209</sup> Così S. Cassese, *Il futuro del diritto pubblico*, in *Gior. dir. amm.*, n. 2 del 2017, 176 ss. Cfr., inoltre, G.C. Di San Luca, *Il ruolo del giurista studioso nel processo di modernizzazione della P.A.*, in *Dir. pubbl.*, n. 3 del 2016, 1019 ss., il quale osserva che il diritto «[...] mai può smettere di relazionarsi alle altre discipline, che dettano i contenuti ai quali occorre che esso dia forma» (ivi, 1021); M. D'Alberti, *Metodo e metodi di studio dell'amministrazione pubblica*, in L. Torchia (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016, 31 ss., spec. 12-13; A. Romano Tassone, *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 11 ss., spec. 13; G. Rossi, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1 ss., spec. 5; A. Travi, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli altri saperi*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 865 ss.; F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City*, cit., 17; F. Capriglione, Presentazione della Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 2009, 3, consultabile alla pagina web [http://www.fondazionecapriglione.luiss.it/2009\\_raccolta\\_RTDE.pdf](http://www.fondazionecapriglione.luiss.it/2009_raccolta_RTDE.pdf). Anche Stefano Rodotà nella prolusione del 1966 al corso dell'Università di Macerata ricorda l'inizio del percorso di rinnovamento del diritto civile «che manifestava forte il bisogno di guardare non al di là del diritto, ma più profondamente nel diritto medesimo, per coglierne un senso che sembrava perduto, nessi scomparsi o ignorati, risvegliando così la cultura giuridica dal "sonno dogmatico" e uscendo da un isolamento che precludeva un dialogo vero con le altre discipline, con la società e con la politica, condannandosi ad una evidente marginalizzazione ed alla stessa sterilità scientifica»: così G. Alpa, *Stefano Rodotà, innovatore del metodo giuridico*, in *Pol. dir.*, n. 3 del 2017, 495 ss., spec. 497.

<sup>210</sup> G.D. Romagnosi, *Opere*, riordinate ed illustrate da A. De Giorgi, vol. III, pt. I, *Scritti sul diritto filosofico*, Milano, 1842, 107, laddove si specifica che «[d]ire che le scienze si danno mano scambievolmente, egli è dire lo stesso che tutte le verità sono scambievolmente connesse».

Le *smart city* non sono solo una grande infrastruttura digitale, non rappresentano «un ritorno alla *new economy* di fine secolo, peraltro fallimentare»<sup>211</sup>; esse invece postulano una nuova cittadinanza amministrativa, nonché una cittadinanza digitale, e implicano un nuovo paradigma di sviluppo urbano, «capace di perseguire lo sviluppo sostenibile ed il benessere dei cittadini al di là dei consumi, al di là del PIL, investendo in capacitazione e relazioni sociali»<sup>212</sup> e che, dunque, implica (anche) una ridefinizione delle infrastrutture sociali. Sotto tale profilo, le azioni intraprese finora, anche a livello di amministrazioni locali, non possono ritenersi soddisfacenti<sup>213</sup>.

La *smart city* assume rilevanza come «tecnica di costruzione di politiche pubbliche intercomunali ad applicazione generalizzata»<sup>214</sup>, nell'ambito di aree metropolitane integrate<sup>215</sup>, con l'obiettivo primario di superare il contesto (attuale) di «città disperse» come quello dei nostri territori<sup>216</sup>. La legge n. 56/2014, anche per effetto dell'ampio potere statutario riconosciuto agli enti di area vasta (Città metropolitane e Province), favorisce una marcata flessibilità<sup>217</sup>, anche con riguardo alla previsione delle forme e delle modalità, anche organizzative, di raccordo con gli altri livelli di governo. Lo sviluppo delle *smart city* passa, dunque, prioritariamente dalla piena attuazione e applicazione della legge n. 56, che porterà ciascuna Città metropolitana e ciascuna Provincia ad avere «una sua struttura istituzionale e organizzativa, pensata e costruita sui bisogni e le caratteristiche specifiche del proprio ambito territoriale e del suo contesto territoriale, culturale, economico»<sup>218</sup>.

Nell'implementazione delle agende urbane e delle politiche legate alle *smart city* il rischio è quello che le realtà locali scelgano la strada più semplice ma riduttiva dei pali intelligenti e della info-mobilità, e che dunque alla fine «la spinta alla conservazione prevalga, anche solo per abitudini e per difficoltà di pensare diversamente»<sup>219</sup>.

<sup>211</sup> C. Donolo, T. Federico, *La questione meridionale e le Smart Cities*, cit., 195.

<sup>212</sup> C. Donolo, T. Federico, *La questione meridionale e le Smart Cities*, cit., 195.

<sup>213</sup> Cfr., in argomento, E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1280-1281; C. Carminucci, *Il trasporto urbano*, cit., 175 ss.

<sup>214</sup> Così S. Spinaci, *Intorno alla tentata riforma delle Province*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 945 ss., spec. 959.

<sup>215</sup> F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 13 del 2014, 16.

<sup>216</sup> C. Pinelli, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, n. 3 del 2015, 569 ss., spec. 578. Sulla tendenza alla sub-urbanizzazione e all'espansione urbana incontrollata che porta ad un uso del suolo spazialmente sconnesso con la conseguente dispersione (*sprawl*) dei luoghi di abitazione di lavoro di ricreazione v. E. Forte, L. Siviero, *Trasformazione logistica*, cit., 122 ss.

<sup>217</sup> Cfr. G. Mobilio, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017, 257.

<sup>218</sup> F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province*, cit., 3-4.

<sup>219</sup> F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province*, cit., 4.

Se è vero che storicamente «[t]utti i momenti di progresso più rilevanti si sono lasciati indietro uno strascico di diseguaglianze»<sup>220</sup>, è altrettanto vero che «i mercati non si autolimitano»<sup>221</sup> e che tutti (non solo il «mercato») devono essere posti in condizione di reagire tempestivamente al cambiamento. È necessario, dunque, intervenire su più aspetti (iniziando dalla coesione sociale<sup>222</sup>), ponendo un quadro giuridico più vincolante per la realizzazione delle *smart city*<sup>223</sup>, anche se la realizzazione di tale progetto implica una radicale riforma culturale e politica, prima che giuridica<sup>224</sup>.

Se al giurista spetta il compito di contribuire «a riscoprire una identità più vera di quella che – ieri – la modernità giuridica gli aveva attribuito falsando e

<sup>220</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Relazione annuale. Presentazione del Presidente*, Roma, 15 giugno 2016, 6.

<sup>221</sup> F. Bassan, M. Rabitti, *I Consumatori nella social economy*, cit., 2; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa*, cit., 125 ss., spec. 127, 132 e 160; M. Libertini, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in V. Di Cataldo, P.M. Sanfilippo (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa. In ricordo di Giuseppe Auletta*, Torino, 2013, 9 ss., spec. 38-39, il quale rileva che «[...] la macchina meravigliosa del mercato può funzionare bene solo attraverso un insieme di regole che devono essere pensate, costruite e imposte dal potere politico», precisando inoltre che «[i]l mercato efficiente non è *locus naturalis*, ma dev'essere piuttosto concepito come un luogo artificiale, le cui regole di buon funzionamento devono essere fissate da un potere politico responsabile».

<sup>222</sup> Questa è la conclusione cui giunge anche E. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, 198 ss., il quale – con riferimento alla crisi economico-finanziaria che sta pregiudicando il destino di centinaia di milioni di persone – ritiene «necessaria la nascita di un nuovo assetto normativo in grado di delineare una vera e propria politica economica e sociale europea, evitando un trascinarsi in basso degli *standard* minimi con il conseguente rafforzamento del *dumping sociale*» (ivi, 198). In senso analogo, v. F. Capriglione, R. Ibrido, *La Brexit tra finanza e politica*, Torino, 2017, 87 ss., i quali avvertono come il rafforzamento della stabilità dell'Unione passi attraverso «la via della solidarietà e della responsabilità» (ivi, 91), nonché F. Capriglione, *Il referendum UK e l'ipotesi di Brexit (La prospettiva del way out e la convenienza a «restare uniti»)*, in *Federalismi.it*, n. 7 del 2010, 10. Cfr., inoltre, HLTf, *Boosting investments in social infrastructure in Europe*, cit., vii, laddove, richiamando recenti studi dell'OECD, si mette in evidenza la «*growing inequality and divergence in Europe*» e il suo negativo impatto sulla popolazione dell'Unione europea, sul suo benessere, sulla coesione sociale e sulla crescita economica. Sulla nozione di «coesione sociale» in ambito europeo, esplicitamente prevista dall'art. 36 della Carta europea dei diritti fondamentali, v. A. Lucarelli, *sub Art. 43*, in M. Celotto, R. Bifulco, A. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 883 ss., spec., 897, il quale ritiene che tale nozione «potrebbe costituire un «freno» all'ondata liberista ed una rivalutazione dei principi di carattere sociale contenuti nell'art. 43 Cost.». Tale A. avverte, poi, come la dimensione sociale possa concretizzarsi in vari modi e implicherebbe una deroga alla regola della concorrenza, avvertendo che «al fine di legittimare interventi dello Stato in deroga alla regola della concorrenza [...] occorre intendere la coesione economico-sociale quale obiettivo e non quale strumento»; obiettivo che – aggiunge l'A. – «difficilmente può raggiungersi senza l'intervento dello Stato» (*ibidem*). Secondo tale A., «la coesione economico-sociale andrebbe letta in termini di omogeneità ed osservanza del principio di eguaglianza [...], divenendo un vero e proprio principio costituzionale, dal valore prescrittivo e non meramente programmatico» (*ibidem*). Inoltre, egli sostiene che «[i]l paradigma della coesione economico-sociale non può essere costituito unicamente dal binomio libertà-solidarietà, ma va implementato con i valori contenuti nel principio di eguaglianza sostanziale» (*ibidem*).

<sup>223</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1280; P. Urbani, *La riforma del governo locale*, cit., 4 (con specifico riguardo all'esercizio associato delle funzioni intercomunali).

<sup>224</sup> E. Ferrero, *Le smart cities*, cit., 1285; F. Pizzetti, *Città metropolitane e nuove province*, cit., 4; CIPU, *Metodi e contenuti*, cit., 17.

soffocando le sue potenzialità nel seno della società civile»<sup>225</sup>, il legislatore svolge comunque – come detto – un ruolo essenziale<sup>226</sup>, in quanto ad esso (legislatore) spetta esclusivamente la valutazione «circa il mezzo più adatto per conseguire un fine»<sup>227</sup>, e il suo intervento deve tenere presente<sup>228</sup>, da un lato, la circostanza che con la *smart city* si tutelano beni diversi di rilevanza costituzionale, tutelati anche a livello sovranazionale, tra cui il tempo<sup>229</sup>, l'ambiente, la salute, l'istruzione, ecc.,

<sup>225</sup> P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, 2012, 122, il quale osserva come oggi il giurista – inteso come «colui che sa di diritto e che è capace di leggere e ordinare il mondo con le categorie, i concetti, gli schemi tecnici di una tradizione bimillennaria» (ivi, 123) – non può vivere all'ombra della legge, e della legge essere proclamato servo (*ibidem*).

<sup>226</sup> Così F. Capriglione, R. Ibrido, *La Brexit tra finanza e politica*, cit., 104-105, i quali affermano che il «Parlamento legislatore» è chiamato a continuare a svolgere un ruolo vitale, alla duplice condizione che, da un lato, Parlamento e società civile si ricongiungano, «in modo da incanalare verso il “centro” istituzionale le domande di partecipazione provenienti dalla articolata “periferia” di interlocutori attivi nella società civile» e che, dall'altro lato, tale «opera di riconnessione tra Parlamento e società è possibile purché [...] vi sia una piena accettazione delle sfide e delle novità poste dai processi di integrazione sovranazionale, i quali devono essere interpretati e non subiti dai Parlamenti». Cfr., inoltre, A. Lucarelli, *sub Art. 43*, cit., 897; Id., *Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Fondamenti giuridici*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1 del 2016, 5 ss., spec., 15; M. Libertini, *Economia sociale di mercato*, cit., 38; F. Cortese, *Le infrastrutture per le città*, cit., 71, il quale, con riferimento alla individuazione di un modello ideale di città (e di un modello ideale di corrispondenti infrastrutture cittadine) osserva come sia difficile che siano le stesse città, di propria spontanea iniziativa, a convergere verso gli stessi obiettivi e ritiene necessaria l'adozione, da parte di un soggetto «diverso e superiore», di una «visione ampia e complessiva, che, come sempre, si riconosce a chi si trova “in alto”». Tale soggetto è lo Stato, non solo storicamente, ma anche positivamente, sulla base dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (ivi, 71-73).

<sup>227</sup> Si tratta di un orientamento consolidato nella giurisprudenza costituzionale. Cfr., tra le innumerevoli pronunce, Corte cost., sentenza 14 giugno 2001, n. 190; Corte cost., sentenza 15 febbraio 1980, n. 20; Corte cost., sentenza 7 marzo 1964, n. 14.

<sup>228</sup> Alla luce degli insegnamenti della dottrina, l'intervento dello Stato nei processi economici richiede una valutazione di coerenza con il pubblico interesse; valutazione che riguarda «ciascun intervento rispetto ad un certo modello ideale, che dovrebbe essere previamente definito con precisione, in sede interpretativa»: così M. Libertini, *La tutela della concorrenza nell'ordinamento italiano: dal codice civile del 1942 alla riforma costituzionale del 2001*, in *Moneta e credito*, vol. 68 n. 272 (dicembre 2015), 365 ss., spec. 379-380.

<sup>229</sup> Lo sviluppo tecnologico, la digitalizzazione, l'IA determinano la diminuzione del numero di ore di lavoro necessarie per produrre un'unità di *output*. Come è stato messo in evidenza, grazie all'evoluzione tecnologica, dal 1950 al 2015 il numero di ore lavorate all'anno è sensibilmente diminuito nella maggior parte delle economie sviluppate (G-7): U.S. Government-EOP, *Artificial Intelligence, Automation, and the Economy*, Washington, 20 December 2016, 10. Sul crescente tempo libero creato dalla tecnologia, J.M. Keynes, *Prospettive economiche per i nostri nipoti* (1930), ora nel volume *Esortazioni e profezie*, Milano, 1968, 273 ss., spec. 279-281, ebbe modo di profetizzare che «per la prima volta dalla sua creazione, l'uomo si troverà di fronte al suo vero, costante problema: come impiegare la sua libertà dalle cure economiche più pressanti, come impiegare il tempo libero che la scienza e l'interesse composto gli avranno guadagnato, per vivere bene, piacevolmente e con saggezza. [...] Per ancora molte generazioni l'istinto del vecchio Adamo rimarrà così forte in noi che avremo bisogno di un *qualche* lavoro per essere soddisfatti. Faremo, per servire noi stessi, più cose di quante ne facciamo di solito i ricchi d'oggi, e saremo fin troppo felici di avere limitati doveri, compiti, *routines*. Ma oltre a ciò dovremo adoperarci a far parti accurate di questo «pane» affinché il poco lavoro che ancora rimane sia distribuito tra quanta più gente possibile. Turni di tre ore e settimana lavorativa di quindici ore possono tenere a bada il problema per un buon periodo di tempo. Tre ore di lavoro al giorno, infatti, sono più che sufficienti per soddisfare il vecchio Adamo che è in ciascuno di noi». Sul tempo libero creato dai processi di automazione v. G. D'Acquisto, *Effetti e problemi della trasformazione digitale*, in *Astrid Rassegna*, n. 1 del 2018, 7. Nel nuovo paradigma delle *smart city*, dunque, l'uomo, grazie alla tecnologia, avrà più tempo a disposizione da dedicare alle proprie necessità, attività ricreative, relazioni sociali, famiglia, ecc. Sul tempo come bene giuridico sia consentito rinviare

dall'altro lato, il disposto di cui all'art. 3, comma 2, Cost.<sup>230</sup>, che «vuole un impegno costante, continuo e generale di tutta la Repubblica, e dunque chiede strumenti di attuazione ampi, generali, incisivi, e cioè in una parola leggi conseguenti»<sup>231</sup>. Da qui, «occorre che il settore pubblico assuma un ruolo attivo e progettuale, e quindi non si limiti a un ruolo marginale o a sussidiare il mercato»<sup>232</sup>.

Il ricorso allo strumento della *partnership* pubblico-privata è certamente importante per la realizzazione delle *smart city*, ma è necessario predisporre un quadro normativo che impedisca che gli amministratori urbani siano incentivati a trasformare le città in spazi di profittabilità per imprese e imprenditori spinti dall'esclusivo fine del profitto<sup>233</sup>.

Il quadro costituzionale su cui tali interventi normativi devono fondarsi è chiaro, nella consapevolezza che la società in cui viviamo è complessa e non più decifrabile in classi<sup>234</sup> e che l'epoca attuale è un'epoca di transizione in cui si radica la scienza del diritto post-moderno<sup>235</sup>. Ora, all'angosciata domanda posta dalla dottrina – «abbiamo una grande Costituzione [...] ma per farla vivere e operare occorrerebbe un grande popolo. Lo siamo?»<sup>236</sup> – può essere data risposta affermativa, a condizione che, per i fini che in questa sede interessano, le *smart city* diventino – in una accezione, per così dire, «costituzionalmente orientata» – uno

---

al nostro *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012, spec. 137 ss. Cfr., inoltre, G. Ferraro, *I beni comuni come forma di vita: il diritto all'insorgenza e l'uso in comune*, in *Il Ponte*, n. 2-3 del 2013, 73 ss., spec. 78. Sull'effettivo guadagno di tempo in relazione al costo sostenuto dall'utente per l'utilizzo dell'infrastruttura di trasporto come *intangibile* v. A. Fico, *Il trasporto pubblico nell'UE: diritti, mercato e politiche di sviluppo dell'Europa che verrà*, in *Federalismi.it*, n. 7 del 2015, 17.

<sup>230</sup> Sotto tale profilo, l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., attribuisce alla legislazione statale la competenza esclusiva a determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: cfr., sul punto, A. Giorgis, *sub Art. 3, 2° co.*, in M. Celotto, R. Bifulco, A. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 88 ss., spec. 101 ss.; F. Figorilli, *I servizi pubblici*, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, 629 ss., spec. 640 ss.; F. Saitto, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. cost.*, n. 1 del 2010, 182 ss.

<sup>231</sup> G.U. Rescigno, *Il progetto consegnato nell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana*, in E. Ghera, A. Pace (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 105 ss., spec. 125.

<sup>232</sup> A. Vanolo, *Smart city e sviluppo urbano*, cit., 115. Sul ruolo dei pubblici poteri nell'«approntamento» delle infrastrutture v. G. della Cananea, *Stato e Mercato*, cit., 194 ss.

<sup>233</sup> Cfr. in merito, A. Vanolo, *Smart city e sviluppo urbano*, cit., 117.

<sup>234</sup> M.S. Giannini, *L'Amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988, 61 ss. e *passim*.

<sup>235</sup> P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, cit., *passim*. Sulla necessità di «ri-declinare la modernità del diritto» v. G. Azzariti, *Verso la democrazia attraverso i diritti*, in *Pol. dir.*, n. 1-2 del 2013, 3 ss., il quale osserva che «[o]ggi appare evidente che il tema dei diritti deve essere sottratto all'esclusivo potere delle singole nazioni, diventando ormai indispensabile individuare un ambito non più solo statale per la salvaguardia non tanto del diritto dei soggetti astratti, quanto delle persone concrete, nella loro specifica materialità. L'idea dei diritti che accompagnano le persone in ogni luogo del mondo rappresenta la nuova dimensione entro cui può svilupparsi la democrazia nelle nostre società post-nazionali» (ivi, 4-5).

<sup>236</sup> M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, n. 3 del 2010, 628 ss., spec. 652.

«strumento» o una «forza materiale» nelle mani dei cittadini «per rendere effettivi» i diritti ad essi riconosciuti<sup>237</sup> e per permettere loro di raggiungere quella «pari dignità sociale» con cui esordisce il primo comma dell'art. 3 della Costituzione<sup>238</sup>.

Una volta che tale «sovrastruttura» – in termini marxiani – sia completa<sup>239</sup> e il nuovo «diritto delle comunità intelligenti» definito (nell'ambito della nuova cittadinanza amministrativa), potremmo trarre delle conclusioni più definitive.

Nell'attesa, possiamo affermare che anche per le *smart city* ci troviamo in una «terra di mezzo», e «solo una consapevole *lotta per il diritto* condotta da soggetti storici reali, in forme politiche e costituzionali adeguate e in grado di stabilire nuovi rapporti di egemonia culturale e sociale, può condurci *verso una democrazia dei diritti* delle persone concrete»<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> In generale, su tali aspetti e sulle «scelte costitutive l'ordinamento giuridico concreto» cfr. G. Azzariti, *Verso la democrazia attraverso i diritti*, cit., spec. 8 ss.

<sup>238</sup> La «pari dignità sociale» si pone come una sorta di cerniera fra primo e secondo comma dell'art. 3, Cost.: così M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 373 ss., 382. Sul significato e sulla portata della «pari dignità sociale» di cui all'art. 3, comma 1, Cost. v., per tutti, A. Celotto, *sub Art. 3, 1° co.*, in M. Celotto, R. Bifulco, A. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 65 ss., spec. 71-72.

<sup>239</sup> Come osserva la dottrina (G.C. Di San Luca, *Il ruolo del giurista*, cit., 1021), «[i]l diritto è forma, ovvero – in termini marxiani – è «sovrastruttura», che 'costruisce' i suoi contenuti a seconda di come evolvono quelli della «struttura» economico-sociale, le cui evoluzioni subiscono, a loro volta, quelle delle scienze 'dure' e della tecnologia».

<sup>240</sup> Così G. Azzariti, *Verso la democrazia attraverso i diritti*, cit., spec. 12. Sul rispetto dei diritti sociali come «parte integrante della democrazia sostanziale» v. E. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, cit., 198 ss.

*Città intelligenti e intervento pubblico*

Il contributo analizza il fenomeno delle *smart city*, inteso come nuovo paradigma dello sviluppo urbano e come espressione della nuova cittadinanza amministrativa, che è concetto ben più ampio di quello di “*cittadinanza digitale*”.

Nella prima parte del lavoro si mette in evidenza l'assenza di una puntuale definizione giuridica del fenomeno delle città intelligenti e si passano in rassegna i due diversi modelli di realizzazione delle *smart city*, quello statunitense (*bottom-up*) e quello continentale (*top-down*).

Nella seconda parte del contributo si sottopone a revisione critica l'approccio *bottom-up*, fondato sulla logica del c.d. “Stato facilitatore”, nonché sull'amministrazione condivisa. Si sostiene che il fenomeno delle città intelligenti richieda – per le funzioni che ad esse si attribuiscono e per la rilevanza dei beni coinvolti – una programmazione strategica e un incisivo intervento pubblico. Si ritiene poi che un tale intervento dei pubblici poteri possa passare anche attraverso una nuova concezione dell'istituto del piano regolatore generale, che ha, in tempi più recenti, assunto anche la funzione di principale strumento di cui l'amministrazione comunale si serve per promuovere altri valori, quali la sostenibilità ambientale, la qualità degli spazi di vita, la coesione sociale. Tali nuove funzioni dei piani riflettono il nuovo modello di sviluppo urbano che sta emergendo anche a livello europeo, in particolare, a partire dalla Carta di Lipsia del 2007.

Nell'ultima parte del lavoro si è messo in evidenza come l'intervento pubblico nell'ambito della realizzazione dell'agenda urbana multilivello – e dunque anche delle *smart city* e *community* – si traduca in una necessaria ridefinizione delle infrastrutture – soprattutto di quelle che abbiano una rilevanza sociale –, sia materiali (rete stradale, ciclovie, *housing*, scuole, ecc.) sia immateriali (internet a banda larga e ultra larga, ecc.).

Lo scritto si conclude auspicando che lo statuto giuridico delle *smart city* riconosca ai pubblici poteri il ruolo che la Carta costituzionale attribuisce loro.

*Smart Cities and Public Intervention*

The paper analyses the ‘smart city’ phenomenon, deemed the new paradigm of urban development, and as an expression of the new ‘administrative citizenship’ which is much broader than the ‘digital citizenship’ concept. In the first part, the work points out the lack of an ad hoc legal definition of smart cities, and the two main international models of smart city are examined, namely the US one (bottom-up approach) and the continental one (top-down approach).

In the second part of the manuscript, the bottom-up approach – which is based on the so-called ‘enabling state’, as well as on the so-called ‘shared administration’ – is subject to a critical review. It is argued that smart city implementation – given their functions/duties and taking into account the importance of the goods involved (health, education, mobility, etc.) – requires strategic planning and major public intervention. Such intervention on the part of public powers may go through a new General Regulatory Plan concept/defi-

dition, which represents the feature of urban planning and, in general administrative law, the reference paradigm of the planning function, one that in more recent times has taken on the role of a key municipality tool to promote other values, such as inter alia, environmental sustainability, quality of life spaces and social cohesion. Such new functions/duties of Regulatory Plans mirror the new urban development model, which is also growing on a European level (especially since the Leipzig Charter of 2007).

In the last part of the manuscript, it is stressed as a public intervention within the implementation of the multilevel urban agenda – and therefore *smart cities* as well as *communities* – requires a re-definition of infrastructures – above all those with a social impact – both physical (road networks, cycle routes, housing, school-building, etc.) and intangible (fast and ultrafast internet, etc.).

The paper ends by urging that smart city regulations should acknowledge the role assigned to public powers by the Constitution.