

## Le *Smart Cities* nella prospettiva del potere pubblico\*

Gianmarco Poli

SOMMARIO. 1. La nozione di *Smart City*. – 2. *Smart cities* e ruolo del potere pubblico. Le peculiarità del modello italiano. – 3. L'intervento pubblico attivo. – 4. L'intervento privato sostitutivo. – 5. È possibile qualificare giuridicamente la *Smart city*?

### 1. *La nozione di Smart City*

Il termine *Smart city* ha fatto la sua iniziale comparsa soprattutto negli studi sociologici, economici e urbanistici.

L'interessamento da parte del mondo giuridico è stato una diretta conseguenza; soprattutto in ragione di alcuni interventi del legislatore, nazionale ed europeo, che hanno utilizzato per la prima volta il termine in un testo normativo<sup>1</sup>. Si allude, in particolare, alla Strategia Europa 2020 (adottata con Comunicazione della Commissione, 3 marzo 2010, n. 2020) e alla legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 437) dove è presente la locuzione “*Smart city*” ma senza contestualmente offrire una definizione del fenomeno.

Dalla normativa citata, quindi, si possono evincere solo alcuni e limitati aspetti della c.d. *smart city* (delle finalità complessive, considerabili come “macro-principi”); e cioè, che si tratta di un modello di crescita «intelligente, sostenibile e inclusiva», da ritenere il più indicato per l'innovazione urbana nelle città del futuro.

La mancanza di una definizione giuridica del fenomeno (dovuta, probabilmente, al suo essere nozione essenzialmente vaga ed eterogenea), allora, ha indotto a ricercare al di fuori dalle norme dedicate elementi per comprendere e provare a definire il concetto. Soprattutto, ricavando dati utili dal confronto con concetti

---

\* Il testo costituisce una rielaborazione, con l'aggiunta di note, della relazione tenuta il 26 maggio 2022 presso l'Università Suor Orsola Benincasa, nell'ambito del dottorato di ricerca in *Humanities and Technologies: an integrated research path* - Profilo Giuridico.

<sup>1</sup> Trasformandolo in un fenomeno «amministrativamente rilevante» per E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro della città*, in *Munus*, 2016, 239 ss.

similari, dotati di una chiara identità normativa, e grazie ai quali provare a superare, ora per assimilazione ora per contrasto, le difficoltà dovute alla lacuna definitoria<sup>2</sup>.

In questo senso, il primo termine di confronto è stato proprio la nozione di Comune, che con quello di “città” evoca un’istintiva associazione di idee ma a cui, sul piano istituzionale, non appare riconducibile.

Il Comune, infatti, tanto nella Costituzione quanto nel TUEL, è rappresentato come un livello di governo del territorio, delimitato rigidamente sul piano spaziale, laddove il concetto di città – e quindi, *a fortiori*, di *smart city* –, all’opposto, risulta privo di una valenza istituzionale (nel TUEL, ad es., il titolo di “città” è attribuito solo come onorificenza, senza risvolti pratici significativi) e non viene necessariamente ancorato a una dimensione di territorialità, potendo anche superare i confini della tradizionale cornice giuridico-amministrativa comunale<sup>3</sup>.

Ragion per cui, il concetto di *smart city* neppure è stato associato a quello di Città metropolitana che, al pari del Comune, è un livello (ancorché sovracomunale) di governo del territorio.

Un secondo e più proficuo confronto, poi, si è presentato con la nozione di “comunità intelligente”, concetto simile evocato dall’art. 20 d.l. n. 179/2012 (conv. con l. n. 221/2012) – per taluni corrispettivo italiano della locuzione *smart city* – e definito nelle linee guida pubblicate dall’AgID nel 2012 (a cui l’art. 20 demandava in origine l’attuazione), come «quel luogo e/o contesto territoriale ove l’utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie i.c.t. [dell’informazione e della comunicazione] già disponibili, consente la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti (cioè il cui valore è maggiore della somma dei valori delle parti che li compongono)».

In ogni caso, entrambi i raffronti hanno contribuito a mettere in evidenza alcuni caratteri della città intelligente, che paiono renderne meno evanescenti e più riconoscibili le fattezze. Raccogliendo i dati finora emersi, infatti, la *smart city* inizia a delinearci come un’aspirazione (*rectius*, un obiettivo di politica generale) a che un contesto territoriale (più o meno vasto)<sup>4</sup>, attraverso l’interconnessione tecnologica i.c.t., viaggia verso un modello di crescita sostenibile e inclusivo, fina-

<sup>2</sup> Sulle difficoltà di inquadramento del fenomeno sotto il profilo normativo, F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, 2019, 73 ss.

<sup>3</sup> Soprattutto dopo la legge n. 56/2014 e i processi di aggregazione comunale – unioni e fusioni di Comuni su tutti – indotti dalla numerosa “legislazione della crisi” (dal 2010 in poi, sino alla “riforma Delrio”), che ha finito per affermare un paradigma di strutturale labilità delle delimitazioni cittadine.

<sup>4</sup> Ad assumere rilevanza, infatti, non è l’ente locale nei suoi confini amministrativi predefiniti, bensì il «luogo e/o contesto territoriale».

lizzato a una miglior qualità della vita collettiva (anche in termini di erogazione di servizi o sfruttamento delle opportunità).

Postulato implicito – ricavabile dalle norme esaminate (che parlano di “*obiettivi politici*”, mediante utilizzo “*pianificato*” delle risorse, opportunamente “*gestite*” e integrate) – di una tale acquisizione è che lo strumento ordinamentale per realizzare il modello di convivenza descritto sia necessariamente l’intervento del pubblico (si vedrà di qui a poco con che ruolo e peso).

Sul piano dell’inquadramento giuridico, allora, è possibile sostenere che la *Smart city*, piuttosto che un luogo (un ambito territoriale) o un livello delle istituzioni, vada considerata – assecondando il carattere meramente ottativo delle norme che la contemplano – una finalità (di realizzare un modello di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) verso cui devono tendere tutta una serie di politiche pubbliche (normative e amministrative, locali e nazionali), le quali, attraverso la loro operatività congiunta, convergano su un obiettivo unitario da raggiungere: migliorare, nel suo complesso, la qualità della vita dei cittadini, servendosi – quale momento indefettibile – di nuove tecnologie che consentano l’interconnessione, la condivisione e una crescita sostenibile. In una parola, realizzare un modello di città ideale, scommettendo sull’azione catalizzatrice delle nuove tecnologie<sup>5</sup>.

## 2. *Smart cities e ruolo del potere pubblico. Le peculiarità del modello italiano*

Per realizzare questo disegno di città del futuro, dunque, appare a questo punto coesenziale stabilire quale sia il ruolo giocato dal potere pubblico.

Sul piano internazionale, due sono i modelli di riferimento a cui le scienze sociologiche hanno guardato per spiegare l’intervento pubblico nella realizzazione di una *smart city*.

Quello statunitense (cd. *bottom-up*), che propende per un sostanziale arretramento delle autorità pubbliche (e delle sue funzioni) a fronte di quei fenomeni sorti spontaneamente dalla collettività che, attraverso l’uso tecnologia, coniugano inclusione, sostenibilità e crescita (è il caso di Uber e della mobilità condivisa). In questo modello (dello Stato facilitatore), il potere deve lasciare liberi i fenomeni di svilupparsi e, al più, rimuovere (su sollecitazione del mercato) gli ostacoli normativi sfavorevoli allo sfruttamento delle nuove tecnologie<sup>6</sup>.

E quello europeo (cd. *top-down*) che, all’opposto, presuppone l’intervento attivo delle politiche pubbliche, attraverso investimenti (soprattutto di rafforzamento infrastrutturale) e/o un’attività di indirizzo da parte degli organi di gover-

<sup>5</sup> Cfr. E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 239.

<sup>6</sup> E. Ferrero, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1272.

no<sup>7</sup>. Nel modello in parola, dunque, si assiste a un'individuazione dall'alto delle misure da adottare per raggiungere lo scopo della *smart city*, accompagnata da un uso combinato e sinergico di diversi strumenti amministrativi, per lo più riconducibili – specialmente nell'attività di indirizzo – allo schema della *governance*<sup>8</sup> e che si muovono sul terreno del *soft law* (in particolare, con l'adozione di linee guida e raccomandazioni)<sup>9</sup>. Si tratterebbe, cioè, di indirizzare i comportamenti delle parti attraverso prescrizioni sfornite di efficacia vincolante diretta (non essendo direttamente sanzionata l'eventuale violazione), favorendone l'osservanza in via spontanea<sup>10</sup>.

Il sistema italiano, la cui filosofia si ispira al modello di derivazione europea (in cui i poteri pubblici hanno un ruolo attivo nella realizzazione della *smart city*), presenta tuttavia delle peculiarità. In questo senso, esso incarna una sorta di *tertium genus* nel modo di realizzare la città intelligente<sup>11</sup>.

La disciplina nazionale, infatti, si è caratterizzata per una maggior incidenza dell'intervento pubblico propedeutico al raggiungimento dello scopo. Tale intervento è stato realizzato sia attraverso misure di sostegno economico all'imprenditoria (legata all'i.c.t.), sia, soprattutto, reindirizzando – nel segno degli obiettivi di cui alla *smart city* – l'esercizio di funzioni amministrative tradizionali (come tali destinate a imporre regole precettive e vincolanti), quali, ad es., quelle di pianificazione territoriale (quella urbanistica in cima) e di programmazione strategica<sup>12</sup>.

Ma non sono mancati – e in ciò si apprezza la particolarità del modello – fenomeni riconducibili a misure *bottom-up*, i quali, favoriti da una lettura in chiave evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale (*ex art. 118 Cost.*), hanno finito per affiancarsi – e talvolta sostituirsi – all'intervento diretto della mano pubblica<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1271 ss.; M. Caporale, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Istit. fed.*, 2015, 861.

<sup>8</sup> Nella sua accezione di «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», secondo la definizione che ne dà E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1273. Sul concetto di *governance*, cfr. R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2014, 228 ss. e 265 ss.

<sup>9</sup> Così, E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1278.

<sup>10</sup> Sull'insufficienza delle misure di *soft law* o avente carattere premiale in assenza di concomitanti normative vincolanti, F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 74 ss.; *contra*, C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, 1.

<sup>11</sup> In merito alla compatibilità di una soluzione che, per una miglior attuazione del fenomeno, attinga da entrambi i modelli di *smart city*, M. Caporale, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istit. fed.*, 2015, 958 ss.

<sup>12</sup> Cfr. G. Delle Cave, «Comunità intelligenti», *enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. econ.*, 2021, 385 ss.

<sup>13</sup> Cfr. G. Urbano, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istit. fed.*, 2019, 463 ss.

### 3. *L'intervento pubblico attivo*

Tra le misure nazionali di intervento pubblico volte alla realizzazione della *smart city*, un ruolo certamente significativo va assegnato alle politiche di sostegno economico alla infrastrutturazione del Paese<sup>14</sup>.

Più precisamente, l'attuazione delle politiche in materia di comunità intelligenti è avvenuta assegnando agli apparati amministrativi essenzialmente il ruolo di *public procurers*, chiamati a destinare parte della spesa pubblica alla realizzazione di strumenti e prodotti innovativi, orientando il mercato verso un'economia digitale.

Ne è un esempio l'attività svolta negli anni dal MIUR che, nel quadro delle indicazioni dell'agenda digitale europea e della progettazione strategica (promossa dall'AgID) in materia di ricerca e innovazione per lo sviluppo delle comunità intelligenti<sup>15</sup>, ha adottato – soprattutto in virtù della delega ricevuta in materia di innovazione tecnologica – bandi di ricerca e stanziato ingenti fondi pubblici atti a finanziare progetti e iniziative (soprattutto privati) finalizzati al raggiungimento degli obiettivi fissati nell'agenda.

Ma ne è un esempio altrettanto paradigmatico l'iniziativa analoga avviata dal CIPE che, anche in concomitanza con le ricostruzioni *post* sismiche degli anni 2009 e 2012, ha stanziato fondi affinché la ricostruzione delle aree colpite dalla calamità passasse prioritariamente attraverso l'incentivazione di «nuove attività imprenditoriali collegate alla realizzazione delle infrastrutture innovative per le smart-cities (mobilità, energia, telecomunicazioni, sicurezza e centri per il comando e controllo)»<sup>16</sup>.

Sotto questo profilo, dunque, la filosofia di fondo che ha accumulato le politiche nazionali di sostegno alla realizzazione delle *smart cities* è stata quella, anziché di erogare direttamente un servizio alla collettività, di incentivare economicamente il mercato a offrire servizi sostenibili (è il caso, ad es., della mobilità *smart* e con-

---

<sup>14</sup> Per 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 *Amm. in Camm.*, 2016, 15 ss. le istituzioni pubbliche devono mantenere un ruolo primario, poiché le sole energie dei cittadini non sarebbero sufficienti.

<sup>15</sup> L'art. 20, co. 3-*bis* del d.l. n. 83/2012, recante misure urgenti per l'agenda digitale, aveva conferito all'AgID il compito di promuovere «la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana e in conformità al programma europeo Horizon2020, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la mobilità, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale».

<sup>16</sup> Delibera CIPE del 21 dicembre 2012, n. 135, relativa alla ripartizione risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo 2013-2015.

divisa), sfruttando le tecnologie digitali in essere o previa loro implementazione (realizzabile, proprio grazie al sostegno dei fondi pubblici messi a disposizione)<sup>17</sup>.

Accanto all'incoraggiamento dell'iniziativa privata innovativa, l'altro volto delle politiche pubbliche a sostegno del modello di *smart city* è rappresentato dalla programmazione strategica volta a incentivare le politiche infrastrutturali del Paese<sup>18</sup>.

Sul piano della strumentazione operativa, infatti, esse hanno trovato un sostegno e un fondamento normativo nel Codice dei contratti pubblici del 2016, che ha 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<sup>19</sup>.

In quest'ottica, lo strumento della programmazione ha potuto favorire la nascita di quelle infrastrutture fisiche (reti di interconnessione territoriale per favorire la mobilità) e digitali (reti di comunicazione ad alta velocità) e la loro operatività congiunta. Un esempio è rappresentato dalla mobilità sostenibile, incentivata dalla Direttiva 2014/94/UE 99<sup>20</sup> e che richiede un'opera di raccordo – da programmare con sapienza – tra strutture fisiche e piattaforme digitali.

Non rimane, a questo punto, che attendere quali ripercussioni avrà sull'atteggiamento futuro delle amministrazioni il D.lgs. n. 36/2023 che, nel ridisegnare la materia degli appalti, ha impresso un deciso cambio di rotta al sistema del *public procurement*. Se è vero che il nuovo Codice è animato da un chiaro *favor* per la realizzazione delle opere pubbliche<sup>21</sup>, come strumento di implementazione delle infrastrutture e della competitività del Paese<sup>22</sup>, infatti, è altrettanto innegabile che, come contraltare di ciò, sono stati depotenziati – quando non del tutto rimossi (ne è un esempio l'istituto del PGTL, non riconfermato dal nuovo arti-

<sup>17</sup> Sull'implementazione infrastrutturale come condizione necessaria per realizzare città intelligenti, cfr. P. Sabatini, *La Cabina di regia: l'organo operativo dell'Agenda digitale italiana*, in *Dir. e prat. amm.*, 2014, 9, 33.

<sup>18</sup> In tal senso, G. Delle Cave, "Comunità intelligenti", cit., 391; S. Cafiero, *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in *Riv. econ. mezz.*, 2013, 9 ss. Sulla programmazione strategica e *smart city*, cfr. altresì, F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 2015, 22, 23 ss.; E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1283 ss.

<sup>19</sup> Così, F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 85-86.

<sup>20</sup> Direttiva, recepita con d.lgs. n. 257/2016, che riguarda in modo particolare le città metropolitane, ed evidenzia un chiaro indirizzo per procedere verso una stagione di pianificazione della mobilità sostenibile metropolitana, attraverso l'adozione di Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS).

<sup>21</sup> Si veda, S. Perongini, *Il principio del risultato*, cit., 5 ss. che, nell'individuare l'anima del principio del risultato, parla di «interesse pubblico alla realizzazione dell'opera».

<sup>22</sup> Così, ad es., G. Napolitano, *Committenza pubblica e principio del risultato*. Relazione al Convegno "Il Nuovo Codice degli Appalti". Avvocatura dello Stato, Roma, 27 gennaio 2023, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2023.

colato codicistico<sup>23)</sup><sup>24</sup> – quegli strumenti di indirizzo e coordinamento pensati, nell'impianto precedente, per favorire uno sviluppo ordinato e sincronico delle reti di interconnessione.

Plausibile conseguenza del mutamento di prospettiva è che l'iniziativa lasciata alle singole P.A., e alla loro ampliata discrezionalità di scelta (quale mezzo reputato più idoneo per l'ottimale perseguimento dello scopo)<sup>25</sup>, possa rendere sì più celere, ma maggiormente eterogenea e disarmonica – e dunque, nel complesso meno efficace –, l'azione pubblica indispensabile a raggiungere gli obiettivi, di maggior respiro, che il modello della *smart city* pone.

Sotto l'aspetto dei finanziamenti alla realizzazione delle infrastrutture, invece, l'obiettivo della *smart city* ha trovato recentemente spazio tra i progetti finanziati dal PNRR, rientrando nelle tematiche di cui alle missioni 1 (in particolare la digitalizzazione, che promuove, tra le altre cose, progetti di *mobility*), 2 (la rivoluzione verde e la transizione ecologica) e 5 (l'inclusione e la coesione con investimenti in rigenerazione urbana). Molte delle soluzioni in cui le diverse missioni si articolano, infatti, sono ascrivibili, direttamente o indirettamente, alla rete di interventi indispensabili per la realizzazione delle *Smart cities*.

E veniamo, infine, allo strumento della pianificazione territoriale che, tra le politiche pubbliche a sostegno della città intelligente, riveste un ruolo tutt'altro che secondario<sup>26</sup>.

Proprio a tal riguardo, è possibile osservare come l'obiettivo della *smart city* assurga al rango di politica di governo del territorio, con l'effetto di direzionare l'intera pianificazione urbanistica (e la relativa funzione che, come ormai da tempo chiarito, ha acquisito una nuova anima più in asse con i valori della Costituzione)<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Critico nei confronti di una tale scelta si è mostrato l'urbanista F. Karrer, *L'eliminazione del Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica (PGTL). Volontà esplicita o dimenticanza?*, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 2023.

<sup>24</sup> Quanto ai documenti pluriennali di pianificazione, invece, pur rimasti in vigore per opera dell'art. 2, c. 1, d.lgs. n. 228/2011, è scomparso dal nuovo codice ogni richiamo all'istituto, non essendo stato riproposto il testo dell'art. 201, d.lgs. n. 50/2016 e, con esso, il ruolo di traino degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (da realizzarsi in coerenza con il PGTL), che in precedenza era stato assegnato al DPP.

<sup>25</sup> Cfr. A. Sandulli, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 351, che parla di «contesto di più estesa discrezionalità»; così anche R. Ursi, *La "Trappola della Fiducia" nel Codice dei Contratti pubblici*, in *Dir. & conti*, 2024, 12 ss. nonché, ancora, G. Napolitano, *Committenza pubblica e principio del risultato*, cit., 4: «l'amministrazione contraente non vive più in una camicia di forza regolamentare, ma può scegliere una molteplicità di modelli procedurali e normativi con un'ampia facoltà di selezionare la regola alla quale auto vincolarsi».

<sup>26</sup> Cfr. G. Delle Cave, *"Smart city", diritto alla città e pianificazione c.d. "intelligente"*, in *Federalismi.it*, 41 ss., che osserva come sia l'urbanistica, in particolare, a rappresentare il punto prospettico migliore da cui analizzare la questione della realizzabilità in concreto della *smart city*.

<sup>27</sup> Si allude a quella nuova concezione della funzione urbanistica, non più limitata a garantire un ordinato sviluppo del territorio ma volta a indirizzare la collettività locale verso un modello di sviluppo economico-sociale. In tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Foro amm.-CDS*, 2012, 1160 Cons. Stato, Sez. IV, 8 luglio 2013 n. 3606, in *Foro amm.-CDS*, 2013, 1950; Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5081, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2861, ivi; Cons. Stato, sez.

e, con esso, lo sviluppo urbano della comunità, verso la condivisione – anche attraverso le potenzialità delle nuove tecnologie – degli spazi pubblici e dei beni comuni e, in ultima istanza, verso una società sempre più integrata e coesa<sup>28</sup>.

Sotto questo profilo, la *smart city* si intreccia con il tema della rigenerazione urbana – intesa come «un insieme coordinato di interventi sia pubblici che privati, urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali di iniziativa strategica contro il nuovo consumo di suolo»<sup>29</sup> – che, per intrinseca vocazione, appare essere uno strumento ideale per raggiungere gli obiettivi posti dalla città intelligente.

Oltretutto, è lo stesso legislatore ad aver instaurato un legame tra *smart city* e rigenerazione urbana, come si evince dall'art. 1, c. 437 della legge di bilancio 2020 che, nell'ambito delle politiche di rigenerazione, ha istituito un apposito programma (il programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare), finalizzato a «rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)».

A ciò si aggiunga che, in relazione a quanto previsto dall'art. 20, co. 3-*bis* del d.l. n. 83/2012 (che promuove «la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici»), la realizzazione della *smart city* deve passare anche attraverso una politica territoriale che vada verso l'interconnessione tra valori e beni oggetto di tutele differenziate (come il paesaggio e i beni culturali), affinché ne sia consentita la fruizione intelligente (non limitata a beni iconici ma estesa ai beni diffusi nella città) e in rete<sup>30</sup>.

#### 4. *L'intervento privato sostitutivo*

Come si è anticipato in precedenza, la peculiarità del modello italiano sta proprio nel fatto che, associate a iniziative pubbliche, non sono mancate forme di realizzazione della *smart city* ispirate a un modello di sostanziale ritrazione dell'autorità locale, sostituita o affiancata dall'iniziativa della cittadinanza.

IV, 29 aprile 2018, n. 2529, *ivi*; Cons. Giust. Amm., 30 gennaio 2020, n. 84, *ivi*. In dottrina, principalmente, P. Urbani, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, 9 ss.; Id., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urb. e app.*, 2013, 59 ss.

<sup>28</sup> In questa prospettiva, F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 88.

<sup>29</sup> Definizione su cui convergono le varie e più recenti iniziative legislative (cfr. P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, n. 8/2020).

<sup>30</sup> In argomento, S. Amorosino, *Smart cities come human cities. Tre variazioni sul tema: beni culturali, paesaggio e settore alimentare*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 29 ss.



Si è, ad esempio, assistito al fiorire di forme locali di amministrazione condivisa. Con apposite previsioni contenute nei regolamenti comunali, in particolare, si è definito un vero e proprio sistema di co-amministrazione (o *governance* distribuita) nella cura e nella gestione dei beni comuni<sup>31</sup>. In questo modello<sup>32</sup>, il potere amministrativo non si limita a sostenere o incentivare (con politiche pubbliche) interventi a tutela dell'interesse generale, bensì cede ai cittadini parte delle proprie prerogative<sup>33</sup>.

Questi ultimi, infatti, in forma singola o associata (e anche in forma imprenditoriale), attraverso le piattaforme digitali (che li connettono tra di loro e con la P.A.), 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 di tipo discrezionale, andando essi stessi a individuare uno specifico bene come funzionale al benessere individuale e collettivo e, conseguentemente, decidendo di assumersi direttamente 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>34</sup>.

Tale forma di gestione – uno dei molteplici aspetti che può assumere il modello della *smart city* – troverebbe la sua legittimazione e il proprio ancoraggio costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale che, grazie all'ausilio degli strumenti tecnologici e informatici, può raggiungere la sua massima attuazione, rendendo i cittadini parte integrante della *governance* della città<sup>35</sup>.

## 5. È possibile qualificare giuridicamente la Smart city?

In conclusione, l'interrogativo a cui si è cercato di dare una risposta è il seguente: si può rintracciare un'identità di tipo giuridico nel concetto di *smart city*?

Di certo, alla luce di quanto osservato, è possibile affermare che, dietro la locuzione "*smart city*", si celi un'espressione ellittica, attraverso cui trova una sin-

<sup>31</sup> Dovendosi intendere per tali, quei beni riconosciuti come rappresentativi da una comunità che si impegna a gestirli e ne ha cura non solo nel proprio interesse, ma anche in quello delle generazioni future. In tal senso, cfr. U. Mattei, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Quest. giust.*, 2017. Sui beni comuni, per tutti, G. Fidone, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un "patto" tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in *Dir. econ.*, 2023, 373 ss.; Id., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017; V. Cerulli Irelli, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 639 ss.

<sup>32</sup> Paradigmatico è il "*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.

<sup>33</sup> F. Giglioni, *Il diritto creativo delle Città*, in *www.cittacreative.eu*, 728.

<sup>34</sup> In argomento, F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 271 ss.

<sup>35</sup> G. Urbano, *Le "Città intelligenti"*, cit., 468 ss.

tesi quel complesso di finalità di natura “politica” che devono ispirare gli organi di governo nell’adozione dei tradizionali strumenti urbanistici o di atti di programmazione e regolazione, al fine ultimo di migliorare la qualità della vita dei cittadini. In questo senso, la *smart city* assume rilevanza come «tecnica di costruzione di politiche pubbliche intercomunali ad applicazione generalizzata»<sup>36</sup>.

Sussistono, perciò, margini per avanzare una suggestione, che ricostruisca il fenomeno enfatizzandone la rilevanza per il mondo giuridico. Soprattutto con riferimento ad alcune specifiche funzioni amministrative (come ad es., quella di pianificazione urbanistica), rispetto alle quali – lo si è visto – è rintracciabile nelle norme che concorrono a individuarne i fini o a regolarne lo svolgimento un espresso richiamo agli obiettivi propri della *smart city*, è possibile assegnare a tale concetto un’operatività in termini di vincolo alla discrezionalità amministrativa (nel *quid* e nel *quomodo*), che imponga al pianificatore locale di orientare le proprie scelte nella cornice di un certo modello di sviluppo.

Un vincolo in positivo, giuridicamente rilevante, che assumerebbe così un rilievo, tanto all’interno del circuito democratico-elettorale (che tiene insieme elettori ed eletti, secondo la logica della responsabilità politica), quanto davanti agli organi di giurisdizione amministrativa, chiamati a svolgere il controllo (sotto forma di ragionevolezza e proporzionalità) sul corretto esercizio della discrezionalità.

---

<sup>36</sup> Così, F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 71 ss.

*Le Smart Cities nella prospettiva del potere pubblico*

Lo scritto, prendendo le mosse dalla nozione di *Smart city* rilevante per il diritto positivo, si interroga sulla possibilità di offrire un inquadramento giuridico del fenomeno.

La conclusione a cui si giunge, confortata dall'esame delle politiche e degli interventi (pubblici e privati) adottati per realizzare l'obiettivo della *smart city*, è che essa, soprattutto con riferimento ad alcune funzioni amministrative (come quella di pianificazione urbanistica), operi in termini di vincolo alla discrezionalità amministrativa.

*The Smart Cities from the perspective of public authorities*

The paper examines the concept of Smart city in relation to positive law and raises the question of whether it is feasible to establish a legal framework to address this phenomenon.

The response to the inquiry, based on the analysis of public policies and the interventions (both public and private) implemented to attain the goals associated with a smart city, indicates that the concept of a smart city can be regarded as a constraint on discretionary power, particularly in the realm of urban planning.

