

Cristina Napoli

La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana

(doi: 10.1443/94948)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)
Fascicolo 2, marzo-aprile 2019

Ente di afferenza:

Societitrice il Mulino (mulino campus)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana

di CRISTINA NAPOLI

Sommario: 1. Premessa. La *smart city* e i «moti» della sua realizzazione. - 2. Un altro «moto». Obiettivi *reali*, strumenti *digitali*. - 3. L'esperienza europea quale paradigma di questo altro «moto». - 3.1. La questione urbana quale obiettivo *reale*. - 3.2. Le ICT quale strumento *digitale*. - 4. L'esperienza italiana alla prova di questo altro «moto»: notazioni preliminari. - 4.1. I fondamenti costituzionali della *smart city*. - 4.2. L'intervento del legislatore. - 4.2.1. *Segue*: ...tra frustrazione degli obiettivi. - 4.2.2. *Segue*: ...ed esaltazione degli strumenti. - 5. Riequilibrare *reale* e *digitale*: la prospettiva della città *sostenibile*. - 6. *Segue*: ...e le problematiche connesse alla sua dimensione territoriale ottimale. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa. La smart city e i «moti» della sua realizzazione*

Il tema oggetto della presente indagine fa sorgere in capo allo studioso immediatamente due esigenze: la prima è quella di soffermarsi sui termini entro i quali l'aggettivo *smart* qualifichi il sostantivo *city*; la seconda è quella di «fare i conti» con la connotazione fortemente multidisciplinare della materia trattata, la quale, già in prima evidenza, attraversa svariati ambiti del sapere e delle scienze.

In questo senso, dando ormai per acquisita sotto il profilo letterale la traduzione con «intelligente» dell'inglese *smart*, sotto il profilo sostanziale, avendo riguardo alla nozione che la locuzione «*smart city*» ha assunto non soltanto nel linguaggio corrente ma anche in quello in uso da parte dei principali attori istituzionali nazionali e sovranazionali, in via di prima approssimazione può dirsi che la *smartness* di una città misura la capacità di quest'ultima di migliorare la qualità della vita umana favorendo, anche per il tramite delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), un ottimale utilizzo dello spazio sia in termini di consumo di suolo che di azioni volte a conseguire l'inclusione sociale, un sostenibile sviluppo economico della comunità nel suo complesso, un efficientamento dei

sistemi di mobilità collettiva, una semplificazione generale dell'agire dell'amministrazione, anche nell'erogazione dei servizi pubblici¹.

Così sommariamente definito il concetto di città intelligente², pare opportuno prendere le mosse dalle premesse teoriche entro cui l'istituto è inquadrato negli studi di carattere giuridico ed in tale misura si sottolinea come questi ultimi muovano in maniera metodica dall'individuazione, attraverso l'analisi delle concrete esperienze maturate nei diversi ordinamenti, dei modelli per la realizzazione della nuova *city*³.

Vengono, allora, posti in rilievo due approcci⁴.

¹ Al fenomeno delle *smart cities* ed in specie all'emersione di nuove tipologie di esigenze da soddisfare da parte delle città, alle modalità di concreta realizzazione di tale nuovo paradigma di comunità, al ruolo che le autorità pubbliche e i privati sono chiamati a svolgere nei processi che tendono al miglioramento delle prestazioni «intelligenti» in favore dei consociati è dedicata ampia letteratura la quale ha non di rado sapientemente saputo coniugare il metodo scientifico con la funzione divulgativa. Senza pretese di esaustività, v. M. VIANELLO, *Smart cities. Gestire la complessità urbana nell'era di internet*, Maggioli, 2013; E. RIVA SANSEVERINO, R. RIVA SANSEVERINO, V. VACCARO, *Atlante delle smart cities. Modelli di sviluppo sostenibili per città e territori*, Franco Angeli, 2013; AA.VV., *La città digitale. Sistema nervoso della smart city*, Franco Angeli, 2014; M. DEAKIN (a cura di), *Smart cities. Governing, Modelling and Analysing the Transition*, Routledge, 2014; G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, Il Mulino, 2014; M. PAPALIA, *Smart cities e privacy: opportunità, rischi e prevenzione*, Mestre Fondazione ICU, 2014; A. TROMBADORE, *Mediterranean Smart Cities*, Altrelinea Edizioni, 2015; T.M. VINOD KUMAR (a cura di), *E-Governance for Smart Cities*, Springer, 2015; L. MORA, R. BOLICI, *Progettare la smart city. Dalla ricerca teorica alla dimensione pratica*, Maggioli, 2016; G. OLIVIERI, V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Giuffrè, 2016; G. MAZZEO, *La città leggera: smart city e urbanistica attuativa*, Federico II University Press, 2016; H. SONG, R. SRINIVASAN, T. SOOKOOR, S. JESHKE, *Smart Cities. Foundations, Principles and Application*, Wiley, 2017; T.M. VINOD KUMAR (a cura di), *Smart Economy in Smart Cities*, Springer, 2017; S. MCCLENNAN, J.A. JIMENEZ (a cura di), *Smart Cities. Applications, Technologies, Standards and Driving Factors*, Springer, 2018; C. ROCHET, *Smart Cities. Reality or Fiction*, Wiley, 2018; J.N. PELTON, I.B. SINGH, *Smart Cities of Today and Tomorrow. Better Technology, Infrastructure and Security*, Springer, 2019.

² Nel noto documento *Smart cities. Ranking of European Medium-sized Cities*, elaborato dall'Università di Vienna in collaborazione con l'Università di Lubiana ed il Politecnico di Delft, la *smart city* è definita «a city well performing in a forward-looking way in these six characteristics, built on the “smart” combination of endowments and activities of self-decisive, independent and aware citizens» e le sei caratteristiche sono le seguenti: *smart economy*, *smart people*, *smart governance*, *smart mobility*, *smart environment* e *smart living*.

³ Tra gli studi condotti in Italia si veda in particolare l'ampio e articolato fascicolo monografico (n. 4/2015) dedicato a *Smart cities e amministrazioni intelligenti* della rivista *Istituzioni del Federalismo*, all'interno del quale si dà approfonditamente conto della dimensione sovranazionale ed in specie europea del tema.

⁴ Nella letteratura italiana, sui modelli per la realizzazione delle *smart cities*, v. M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli*

Uno *bottom-up*, in azione nei Paesi anglosassoni in generale e negli Stati Uniti in particolare, ove il vero «motore» nell'attuazione della città *smart* è riconducibile alla libera iniziativa dei privati a fronte della quale l'amministrazione pubblica si limita a garantire la cornice normativa entro cui a tale «moto» dal basso è consentito muoversi. In coerenza con la matrice liberale e liberista in specie statunitense, in altri termini, il processo che tende al rinnovamento delle città muove dal basso verso l'alto, dagli stessi operatori economici, cioè, i quali, proponendo in via sperimentale soluzioni concrete a vantaggio della collettività, finiscono in via di fatto per orientare le stesse soluzioni giuridiche-economico-finanziarie per la concretizzazione delle prime⁵.

Un altro *top-down*, in azione nei Paesi europei, ove, invece, è lo stesso settore pubblico a determinare le linee d'intervento ed i percorsi attivabili per conseguire e garantire alla collettività un contesto *smart*. Siffatto ed inverso «moto» procede dall'alto verso il basso e riconosce negli stessi livelli di governo i principali attori nella definizione delle azioni che è possibile intraprendere, nonché delle risorse, innanzitutto finanziarie, da destinare alla trasformazione delle città nel senso che viene qui in considerazione ad opera (anche e soprattutto) dei privati⁶.

2. Un altro «moto». Obiettivi reali, strumenti digitali

Nella riflessione che in questa sede si va conducendo, tuttavia, si propone di mantenere il *focus* su un altro e diverso «moto»: quello cioè che muove dalla constatazione delle dimensioni che l'urbanesimo contemporaneo è andato e va assumendo, che analizza i rischi derivanti da un popolamento incontrollato delle città e che, dunque,

di governo, in *Istituzioni del Federalismo* 2015, 950-951; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amministrativo* 2015, 1271 ss.; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *Giustamm. Rivista di diritto amministrativo* 2015, 2-3.

⁵ In disparte i riferimenti bibliografici già richiamati, sulle esperienze in atto negli Stati Uniti d'America v. in particolare B. KATZ, J. BRADLEY, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, 2013.

⁶ Sull'esperienza europea in tema di *smart cities*, v. segnatamente A. CARAGLIU, C. DEL BO, P. NIJKAMP, *Smart Cities in Europe*, Routledge, 2011; M. KOLLAR, R.L. BUBBICO, N. ARSALIDES, *Smart Cities, Smart Investment in Central, Eastern and South-eastern Europe*, EIB Luxembourg, 2018.

si sforza di definire obiettivi e strumenti per arginare ogni potenziale degenerazione, innanzitutto sociale e territoriale, del fenomeno.

Procedendo in questa direzione, secondo i dati diffusi all'interno del *World Urbanization Prospects* curato dalla divisione popolazione del «dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite» la percentuale di popolazione urbana mondiale che al momento si attesta intorno al 55% dovrebbe raggiungere nel 2050 il 68%, con punte sino al 90% in Asia ed in Africa⁷. In particolare, rilevando come tale popolazione sia cresciuta da 751 milioni nel 1950 a 4,2 miliardi nel 2018, l'ultima *Revision* del documento mostra come le regioni più urbanizzate del mondo comprendano l'America del Nord, l'America Latina e i Caraibi, l'Europa e l'Oceania e come i futuri aumenti della popolazione urbana mondiale dovrebbero concentrarsi in pochi Paesi, tra cui India, Cina e Nigeria⁸.

In tale contesto, affinché il centro urbano possa continuare a costituire costante fattore di sviluppo e progresso, nonché a spiegare quel ruolo di mitigazione delle disuguaglianze e di integrazione nelle e delle diversità che ha svolto nei secoli⁹, si rende necessario «governarne» la crescita poiché questa, benché nota nelle sue prospettive evolutive, potrebbe ciononostante progredire secondo dinamiche del tutto casuali. L'aumento della popolazione in una determinata area urbana, infatti, porta inevitabilmente con sé una nuova e diversa domanda in termini di occupazione, di servizi di base (tra

⁷ Il *World Urbanization Prospects* è stato pubblicato con regolarità dal 1988 e contiene stime e proiezioni delle popolazioni urbane e rurali per tutti i Paesi del mondo e dei loro principali agglomerati urbani.

⁸ La *Revision* più recente del *World Urbanization Prospects* è stata pubblicata il 16 maggio 2018 ed i relativi risultati sono reperibili alla seguente pagina [web https://population.un.org/wup/](https://population.un.org/wup/). Le percentuali attuali di urbanizzazione si attestano all'82% nel Nord America, all'81% in America Latina e Caraibi, al 74% in Europa, al 68% Oceania. Il livello di urbanizzazione si aggira in Asia intorno al 50% ed in Africa al 43%. L'India, la Cina e la Nigeria dovrebbero insieme costituire il 35% della crescita della popolazione urbana mondiale prevista tra il 2018 e il 2050.

⁹ La letteratura sociologica e urbanistica in tema di «città» è vastissima e non è questa la sede per tentare di riproporla. Siano consentiti soltanto i seguenti essenziali riferimenti bibliografici: L. MUMFORD, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, Harcourt, 1968; G. SIMONCINI, *Il futuro e la città: urbanistica e problemi di previsione urbana*, Il Mulino, 1970; P.M. HOHENBERG, L. HOLLEN LEES, *La città europea dal Medioevo a oggi*, Laterza, 1992; C. OLMO, B. LEPETIT, *La città e le sue storie*, Einaudi, 1995; F. VENTURA (a cura di), *Alle radici della città contemporanea: il pensiero di Lewis Mumford*, Città Studi, 1997; S. VICARI HADDOCK, *La città contemporanea*, Il Mulino, 2004; L. BENEVOLO, *La città nella storia d'Europa*, Laterza, 2007; C. AYMUNINO, *Origini e sviluppo della città moderna*, Marsilio, 2009.

cui, innanzitutto, assistenza sanitaria ed istruzione), di esigenze abitative, di spazi fisici ove favorire lo sviluppo della persona umana, di sistemi di mobilità ed energetici, a fronte della quale soltanto una risposta responsabile può evitare un vero e proprio *shock* del sistema nel suo complesso a danno innanzitutto proprio di coloro i quali di quella domanda fanno istanza: i consociati.

La *smart city*, allora, ha l'ambizione di proporsi quale risposta responsabile alla domanda che il nuovo urbanesimo pone e consta di due «momenti»: uno che attiene all'individuazione degli *obiettivi* da raggiungere e declinabile, per così dire, in una dimensione «reale», ruotando tutto intorno all'uomo ed all'ambiente circostante ove si svolge la sua personalità; l'altro che attiene, invece, all'individuazione degli *strumenti* per il conseguimento dei primi e declinabile in una dimensione anche e soprattutto «digitale», ove le tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono, in specie nella società del XXI secolo, il tramite per perseguire efficienza in ogni settore, pubblico e/o privato.

E l'esperienza europea è senz'altro paradigmatica di questo altro e diverso «moto».

Nel rinviare a quanto si dirà innanzi circa il percorso eurounitario nella materia in argomento, di una qualche utilità può risultare la presentazione che il sito istituzionale della Commissione europea propone della *smart city* definendo, per l'appunto, *smart* le «cities using technological solutions to improve the management and efficiency of the urban environment», quel luogo cioè «where traditional networks and services are made more efficient with the use of digital and telecommunication technologies for the benefit of its inhabitants and business». Più nello specifico, è messo in rilievo come le ICT vengano in buona sostanza messe *a servizio* in generale di un migliore utilizzo delle risorse ed in particolare della riduzione delle emissioni (*less emissions*), del raggiungimento di una maggiore efficienza nelle reti di trasporto urbano (*smarter urban transport networks*), dei sistemi di approvvigionamento idrico (*upgraded water supply*), degli impianti di smaltimento dei rifiuti (*waste disposal facilities*), dei meccanismi di illuminazione e riscaldamento degli edifici (*ways to light and heat buildings*), nonché di un'amministrazione pubblica più interattiva e reattiva (*interactive and responsive city administration*)¹⁰.

¹⁰ La pagina *web* dedicata è reperibile al seguente *link* https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en#what-are-smart-cities.

3. *L'esperienza europea quale paradigma di questo altro «moto»*

Venendo ad osservare con un maggiore grado di approfondimento il cammino comunitario nei temi che in questa sede vengono in speciale considerazione, in via preliminare pare opportuno rammentare come l'Unione europea non derivi dai Trattati alcuna espressa e specifica competenza in materia urbana ed in questa misura le azioni da essa intraprese e di cui si dirà si sono mosse e continuano a muoversi su di un piano meramente intergovernativo e, quindi, mediante l'adozione di atti e documenti privi di efficacia giuridicamente vincolante, contenenti per lo più impegni di natura *politica* il cui seguito è rimesso alla sola volontà delle Parti aderenti¹¹.

Ebbene, l'analisi di tale duratura e laboriosa attività di cooperazione conduce ad osservare come l'istanza di un approccio integrato e sinergico dell'azione comunitaria, funzionale alla produzione di effetti (pur) indiretti in materia urbana, abbia riguardato in una prima e lunga fase le politiche europee in campo economico, sociale ed ambientale, estendendosi (soltanto) in un secondo momento ed in chiave per lo più strumentale al conseguimento dell'effettività delle prime a quelle attinenti all'utilizzo ed alla diffusione delle ICT.

3.1. *La questione urbana quale obiettivo reale*

L'avvio di una riflessione europea sulla città, sulla sua evoluzione e sulle nuove esigenze cui essa è chiamata a far fronte è riconducibile alla comunicazione *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo* del 1997¹². In tale documento la Commissione europea muove proprio dal ruolo tradizionale della città quale motore dello sviluppo socioculturale ed al contempo dalla constatazione delle crescenti difficoltà derivanti dalle dimensioni che l'urbanesimo contemporaneo (anda)va assumendo per affrontare le quali l'approccio frammentario ed episodico sino ad allora seguito mostrava tutta

¹¹ Sulla politica urbana dell'Unione europea v. L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Il Mulino, 2012. Sulla città quale elemento fondativo dell'Europa cfr. ID., *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Il Mulino, 2006.

¹² Comunicazione 6 maggio 1997 della Commissione delle Comunità europee reperibile alla seguente pagina *web* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0197:FIN:IT:PDF>.

la sua inidoneità a restituire alle aree urbane la naturale «funzione di centri d'integrazione socioculturale, di fonte di prosperità economica e di sviluppo sostenibile nonché di base stessa della democrazia»¹³. Su tali premesse, i problemi delle città europee sono ricondotti alla crescita demografica legata al processo d'inurbamento della società, alla disoccupazione ed alla emarginazione sociale, agli squilibri del sistema urbano europeo scaturenti dal vantaggio delle aree metropolitane ubicate presso «nodi strategici e ben attrezzati» rispetto ai centri posti in periferia, alla qualità dell'ambiente naturale e fisico delle aree urbane, alla necessità di promuovere forme di integrazione sociale in specie attraverso la predisposizione di strumenti di partecipazione al processo democratico locale. E se le politiche europee già (allora) in essere¹⁴ non potevano che avere (avuto) un impatto quantitativo e qualitativo sui contesti urbani, la Commissione *pro futuro* converge sulla necessità di una «prospettiva urbana nelle varie politiche dell'Unione europea»: in altri termini, poiché quest'ultima dispone di una competenza politica in una pluralità di settori che influiscono in maniera più o meno diretta sullo sviluppo e sulla qualità di vita dei centri urbani, è necessario che essa svolga un ruolo complementare nel trattare le problematiche urbane, facendo in modo che l'azione dell'Unione contribuisca maggiormente allo sviluppo delle città.

È suggestiva a questo proposito l'immagine proposta da Enrico Carloni sulla città europea quale ambiente nel quale si realizzano e sono resi effettivi i diritti dei cittadini affermati nella Carta di Nizza del 2000 ed in particolare quelli ad un ambiente salubre (art. 37), all'indipendenza ed alla partecipazione degli anziani (art. 25), all'autonomia ed all'inserimento sociale dei disabili (art. 26), al benessere ed alla protezione dei bambini (art. 24), alla protezione della salute umana (art. 35), i quali, «unitamente agli obiettivi del Trattato ed al

¹³ Precedente ed in qualche misura preparatoria alla stessa comunicazione del 1997 è la *Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile* approvata dai partecipanti alla conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg il 27 maggio 1994, con la quale le città europee firmatarie si impegna(va)no a promuovere entro la fine del 1996 il consenso sull'Agenda 21 adottata all'*Earth Summit* tenutosi a Rio de Janeiro nel giugno 1992 attraverso l'elaborazione di piani a livello locale per uno sviluppo, appunto, *durevole e sostenibile*.

¹⁴ Ed in specie la promozione della competitività economica e dell'occupazione, il sostegno alla coesione economica e sociale, il supporto all'inserimento delle città nelle reti transeuropee, il costante stimolo allo sviluppo sostenibile ed al miglioramento della qualità della vita.

modello sociale europeo, tratteggiano i contorni di un ambiente urbano accogliente ed inclusivo, sostenibile e salubre»¹⁵.

Il seguito del dibattito europeo avviato dunque formalmente nel 1997 si sostanzia in una nutrita successione di documenti tra i quali una posizione di sicuro rilievo è occupata dalla Carta di Lipsia del 2007, dalla Dichiarazione di Toledo del 2010 e dal Patto di Amsterdam del 2016.

La Carta sulle *Città europee sostenibili*, adottata in occasione della riunione informale dei Ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia il 24 ed il 25 maggio 2007, prende anch'essa le mosse dalla definizione delle città europee in termini di risorsa economica, sociale e culturale preziosa ed insostituibile, nonché dalla condivisione della complementarità, ai fini del conseguimento dello sviluppo sostenibile, di tre dimensioni: la prosperità economica, l'equilibrio sociale e l'ambiente salubre¹⁶. Poiché, tuttavia, le aree urbane in Europa presentano difficoltà demografiche, ineguaglianze sociali, problemi d'inclusione, mancanza di alloggi accessibili ed adeguati e problematicità ambientali, la possibilità per le stesse di continuare a svolgere la naturale funzione di motore del progresso sociale e della crescita economica è condizionata

¹⁵ E. CARLONI, M.V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Le Istituzioni del federalismo* 2015, 882.

¹⁶ Quali tappe, per così dire, intermedie tra la Comunicazione della Commissione europea del 1997 e la Carta di Lipsia si segnalano: *i*) la Dichiarazione di Lille (11-12 settembre 2000) con cui i partecipanti hanno manifestato la volontà di sviluppare una *Rete europea di Greenways* riservata ad utenti non motorizzati e composta di itinerari a lunga percorrenza, reti locali, spostamenti e attività per il tempo libero, per la realizzazione della quale alle autorità regionali e locali veniva espressamente richiesta un'integrazione *ad hoc* dei propri piani di sviluppo per le aree urbane e rurali; *ii*) le Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo riunito a Göteborg il 15 ed il 16 giugno 2001 ove è stata sottolineata la necessità di affrontare le politiche economiche, sociali ed ambientali in modo sinergico e si è convenuto su una strategia per lo sviluppo sostenibile idonea ad integrare l'impegno politico dell'Unione in materia economica e sociale con una terza dimensione, quella per l'appunto ambientale; *iii*) le Conclusioni del Consiglio informale dei ministri responsabili per la coesione territoriale riunito a Rotterdam il 29 novembre 2004, anche note come *Urban acquis*, con cui si è inteso individuare, attraverso le esperienze dei Paesi europei maturate nel corso del precedente decennio nell'ambito dell'iniziativa comunitaria URBAN, alcuni principi comuni sui quali sviluppare il futuro della politica urbana europea; e ancora *iv*) l'Accordo di Bristol *Creare delle Comunità sostenibili in Europa* del 6-7 dicembre 2005 in occasione del quale i ministri hanno discusso e convenuto sui benefici derivanti in capo agli Stati membri dalla creazione di comunità sostenibili, sottolineando l'importanza del ruolo ricoperto da specifiche capacità professionali, nonché da appositi investimenti economico-finanziari.

al mantenimento al loro interno e tra di esse dell'equilibrio sociale, alla tutela delle diversità culturali, nonché alla garanzia di una qualità elevata nei settori della pianificazione urbanistica, architettonico ed ambientale. A tali fini i ministri raccomandano un maggiore ricorso alle strategie di una politica di sviluppo urbano integrato¹⁷ e ad una speciale attenzione ai quartieri degradati nel contesto cittadino¹⁸ e per questa via si impegnano ad avviare un dibattito politico nei rispettivi Stati sul seguito da garantire agli stessi approdi di Lipsia nelle politiche di sviluppo nazionali, regionali e locali.

La Dichiarazione sulla *Rigenerazione urbana integrata* adottata a Toledo il 22 giugno 2010, poi, si sofferma su due specifici ambiti: le potenzialità della rigenerazione urbana ed il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee, nonché la necessità di sostenere una *European Urban Agenda* per il futuro¹⁹. La crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva suggerita dalla strategia *Europa 2020*, infatti, non può che passare attraverso la città ed in questa misura la «rigenerazione urbana» è destinata a svolgere una funzione determinante per lo stesso sviluppo urbano: l'elaborazione di un'agenda europea in materia urbana, allora, si impone quale passo obbligato per garantire continuità e coordinamento tra le consecutive Presidenze e per tale via razionalizzare e programmare gli appuntamenti più o meno formali per discutere sulle questioni urbane, nonché i medesimi temi su cui sviluppare le stesse politiche urbane in un'ottica multilivello²⁰.

¹⁷ Da realizzarsi attraverso la qualità degli spazi pubblici, la modernizzazione delle reti infrastrutturali ed il miglioramento dell'efficienza energetica, l'attuazione di politiche attive nel campo dell'innovazione e dell'istruzione.

¹⁸ Da realizzarsi attraverso il miglioramento dell'ambiente fisico, il potenziamento dell'economia e del mercato del lavoro locali, l'attuazione di politiche d'istruzione e formazione proattive per bambini e giovani, la promozione di un trasporto urbano efficiente a prezzi accessibili.

¹⁹ Successivamente alla firma della Carta di Lipsia, si rammentano, peraltro, la Dichiarazione di Marsiglia su *La città sostenibile e coesiva* del 25 novembre 2008 ove particolare attenzione è stata riposta sull'interdipendenza tra le aree urbane e quelle rurali e sulla necessità di garantire uno sviluppo armonioso ed equilibrato di tutti i territori ed un equo accesso ai servizi, nonché la risoluzione del 24 marzo 2009 sulla *Dimensione urbana della politica di coesione* con cui il Parlamento europeo ha sottolineato l'importanza di uno sviluppo urbano sostenibile e di un approccio integrato alla pianificazione, invitando gli Stati membri ad accordare priorità al finanziamento di progetti che realizzino piani di gestione urbana sostenibile ed al contempo la Commissione ad elaborare un maggior coordinamento tra le politiche comunitarie che prevedono un sostegno finanziario alle aree urbane.

²⁰ Nel corso dell'anno 2010 si segnala anche il documento *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni* elaborato a margine di alcuni *workshops* cui hanno partecipato

Sollecitata in maniera pressoché corale dalle istituzioni comunitarie²¹, l'agenda urbana europea è effettivamente istituita con il Patto di Amsterdam del 30 maggio 2016 e si sviluppa in una prospettiva pluriennale delle attività per l'espletamento delle quali si prevede un'azione congiunta degli Stati membri insieme alla Commissione europea, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni, al Comitato economico e sociale europeo, alla Banca europea per gli investimenti, ai rappresentanti delle autorità urbane europee ed alle altre parti interessate. L'agenda mira a conseguire gli obiettivi dell'Unione attraverso il raggiungimento da parte delle aree urbane del loro massimo potenziale: è matura, ormai, l'opzione per un approccio integrato e coordi-

rappresentanti delle università, delle istituzioni anche nazionali e delle associazioni. Esso sottolinea l'importanza della dimensione territoriale nella politica di coesione e di un approccio integrato, coerente e globale che coinvolga tutti i settori, i livelli amministrativi e i territori e conclude simbolicamente affermando che «il futuro dell'Europa dipende dalle nostre città del futuro» (cfr. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf).

²¹ A questo proposito si richiamano: *i*) il parere (d'iniziativa) del Comitato economico e sociale europeo su *Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020* del 21 settembre 2011 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:376:0007:0014:IT:PDF>) con cui il CESE ha sottolineato come le aree metropolitane equilibrate e solide, sostenute nel quadro di *Europa 2020*, potranno porsi all'avanguardia degli sviluppi futuri, ognuna con la propria identità e le proprie caratteristiche e che le politiche riguardanti gli sviluppi metropolitani devono andare di pari passo con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali; *ii*) le risoluzioni del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sulla *Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro della politica di coesione* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0284&from=FR>) e del 15 gennaio 2013 sul *Contributo del riassetto urbano alla crescita economica nella politica di coesione dell'UE* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52013IP0001>) all'interno delle quali è ribadita la profonda interconnessione tra l'effettività delle politiche di coesione e l'attenzione alla questione urbana; *iii*) la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al CESE e al Comitato delle Regioni su *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una agenda urbana UE* del 2014 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0490>) ove, tra gli altri aspetti, è confermata la necessità di un'agenda urbana europea di cui si iniziano a delineare lo scopo, la base logica, la forma, la portata, gli elementi fondamentali, nonché le modalità di funzionamento; *iv*) la risoluzione 9 settembre 2015 su *La dimensione urbana delle politiche dell'UE* con cui il Parlamento europeo insiste sulla opportunità di elaborare un'agenda urbana europea, nonché di seguire un approccio *integrato* delle proprie politiche basato sul territorio al fine di assicurare la coerenza e conferire alle città e alle aree urbane funzionali gli strumenti necessari per realizzare gli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva previsti dalla strategia *Europa 2020*.

nato delle politiche europee, idoneo a favorire la coesione territoriale e a ridurre *the socioeconomic gaps* registrati nelle aree urbane e nelle regioni. Lo sviluppo di una serie di partenariati per ciascuna delle sfide urbane individuate è al centro dell'agenda²² ed in esecuzione di questi le città, gli Stati membri, le istituzioni dell'UE e in generale i portatori d'interesse possono collaborare all'elaborazione di soluzioni comuni per il miglioramento delle aree urbane in Europa²³.

3.2. *Le ICT quale strumento digitale*

L'inserimento delle iniziative europee a sostegno delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione quale ulteriore politica da *integrare* a quelle in campo economico, sociale ed ambientale al fine di garantire effettività, benché indirettamente, all'azione comunitaria in materia urbana ha, invece, origini meno risalenti e si caratterizza per il riconoscimento alle prime di un valore non soltanto aggiuntivo, quanto piuttosto strumentale alle seconde.

Di questo è possibile trovare una qualche traccia già nell'agenda digitale europea²⁴ la quale, inserendosi tra le fondamentali iniziative della strategia *Europa 2020*, mira a sfruttare al meglio le ICT per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso²⁵. All'in-

²² Le sfide corrispondono ai temi prioritari indicati al punto n. 2 *Priority themes and cross-cutting issues of the Urban Agenda for the EU* e sono: 1) inclusione di migranti e rifugiati; 2) qualità dell'aria; 3) povertà urbana; 4) alloggio; 5) economia circolare; 6) lavori e competenze nell'economia locale; 7) adattamento climatico; 8) transizione energetica; 9) uso sostenibile della terra e soluzioni *nature-based*; 10) mobilità urbana; 11) transizione digitale; 12) appalti pubblici innovativi e responsabili.

²³ Il Patto di Amsterdam è consultabile alla seguente pagina *web* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf.

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 19 maggio 2010 su *Un'agenda digitale europea*.

²⁵ Già nella comunicazione *EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* del 3 marzo 2010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=it>) la Commissione affermava la necessaria declinazione della crescita nell'Europa 2020 in tre dimensioni: l'intelligenza che ha come obiettivo lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; la sostenibilità che ha come obiettivo la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; l'inclusione che ha come obiettivo la coesione economica, sociale e territoriale. Più in particolare, la «crescita intelligente» è definita come «quella che promuove la conoscenza e l'innovazione come motori della nostra futura crescita. Ciò significa mi-

terno di essa, infatti, vi è un'apposita sezione dedicata ai «Vantaggi delle ICT per la società» ove si rileva come all'uso intelligente della tecnologia e allo sfruttamento delle informazioni non possa non riconoscersi un ruolo cruciale nel sostenere l'Europa per affrontare le sfide del futuro quali l'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti climatici, la riduzione dei consumi energetici, il miglioramento dell'efficienza dei trasporti e della mobilità, la promozione dell'inclusione delle persone con disabilità.

Un chiaro segnale nella prospettiva di analisi che qui si propone è rinvenibile, invece, nella comunicazione *Città e comunità intelligenti – Partenariato europeo di innovazione* del 10 luglio 2012²⁶, con cui la Commissione dà avvio ad un partenariato che opera nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'informazione e comunicazione con l'obiettivo di accelerare la diffusione di tecnologie innovative e di soluzioni organizzative ed economiche per un maggiore efficientamento energetico e delle risorse, una migliore sostenibilità dei trasporti urbani ed una drastica riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra nelle aree urbane. Il progetto CCI è plasticamente rappresentato dall'intersezione tra produzione ed uso dell'energia urbana, trasporti e mobilità urbana, tecnologie di informazioni e comunicazioni urbane e assicura che il partenariato sui predetti settori è destinato inevitabilmente a contribuire in maniera positiva ad altri settori fondamentali dello sviluppo urbano sostenibile, tra cui la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Un'ulteriore e significativa conferma deriva dal parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea* (parere d'iniziativa) del 1° luglio 2015²⁷ ove si sottolinea come «la sostenibilità delle città sarà il frutto del connubio intelligente di tecnologie più mature e innovative, piattaforme integrate (a livello europeo, nazionale e comunale), infrastrutture moderne, efficienza energetica, ridisegno di servizi più efficienti sulla base delle esigenze dei cittadini

gliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca in Europa, promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità e contribuire ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale».

²⁶ Disponibile alla seguente pagina *web* <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2012/IT/3-2012-4701-IT-F1-1.PDF>.

²⁷ Disponibile alla seguente pagina *web* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2015.383.01.0024.01.ITA.

e degli utenti, integrazione tra rete elettrica intelligente, *internet*, sensoristica» e come le *smart cities* possano «divenire volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea in grado di incidere sullo sviluppo di specifici settori produttivi, estendendo su larga scala i benefici dell'economia digitale»²⁸. E a tal fine il CESE sollecita le istituzioni europee ed i governi degli Stati membri a «connettere il concetto di “Smartness” ad un modello sostenibile ed integrato di sviluppo (...) che poggi sulla coerenza e l'integrazione contemporanea di sei “pilastri abilitanti”: tecnologie e strumenti per l'efficienza energetica e integrazione di fonti rinnovabili, diffusione di piattaforme tecnologiche e di connettività per creare i nuovi sistemi di servizi digitali, nuovi servizi digitali per migliorare la qualità di vita e di lavoro di cittadini e imprese, adeguamento delle infrastrutture e *re-design* urbano, educazione e formazione di cittadini, imprese e settore pubblico alle competenze digitali, un modello di sostenibilità economica e finanziaria per gli investimenti»²⁹.

Nel 2016, poi, la *transizione digitale* diventa uno dei dodici temi prioritari della stessa agenda urbana europea e si propone di fornire migliori servizi pubblici ai cittadini e di creare opportunità di lavoro attraverso la raccolta dei dati, un uso migliore degli *open data* e l'accessibilità dei servizi pubblici digitali a cittadini disabili ed anziani.

4. *L'esperienza italiana alla prova di questo altro «moto»: notazioni preliminari*

Se, dunque, l'Europa negli ultimi decenni ha tentato di farsi carico dei problemi connessi al crescente popolamento delle città e lo

²⁸ Al paragrafo n. 5 *Investimenti e sostenibilità economica e finanziaria*, peraltro, il CESE rileva come, sia a livello europeo che degli Stati membri, non esista un fondo specifico dedicato alle *smart cities*, bensì diverse possibilità di finanziamento su programmi specifici (ed in specie i programmi dei singoli Stati membri che integrano le risorse nazionali con i fondi strutturali quali FESR, FSE, FEASR), ovvero attraverso fondi europei idonei a finanziare in maniera parziale e frammentaria una *smart city* (ed in specie *Horizon 2020*, *Connecting Europe Facility*, nonché i programmi *COSME*, *URBAN*, *LIFE*). In tale contesto il CESE ha sottolineato «la necessità di affermare un modello di sviluppo non episodico di interventi integrati», pur nella consapevolezza che «tale obiettivo rischi[a] di non essere perseguito pienamente a causa della frammentarietà delle competenze e delle risorse sia della Commissione europea (...) che degli Stati membri dove non sempre sono chiare le attribuzioni e le responsabilità tra amministrazione centrale, regionale e comunale».

²⁹ Un progetto di *smart city*, in altri termini, dovrebbe prevedere la contemporanea presenza dei sei pilastri.

ha fatto, in assenza di espresse competenze in materia urbana, attraverso un convinto impulso all'integrazione delle politiche comunitarie potenzialmente foriere di effetti (pur indiretti) sulle aree urbane, nonché attraverso un serrato stimolo nei confronti degli Stati membri ad intervenire essi stessi nella gestione dell'urbanesimo contemporaneo, si tratta allora di verificare quali sono state le azioni concrete poste in essere dall'ordinamento italiano.

In altri termini, posto che l'attività di cooperazione intergovernativa compiuta a livello comunitario ha inteso persuadere gli Stati membri circa l'irrinunciabilità di un approccio *sinergico* capace di tenere insieme le dimensioni economica, sociale, ambientale e digitale delle politiche pubbliche esercitate, invero, a qualsiasi livello di governo, è necessario analizzare se ed in che modo il legislatore nazionale ha raccolto le sollecitazioni sino ad ora richiamate, anche reinterpretandole in funzione della competenza statale negli ambiti di cui si va discorrendo.

In questo senso, infatti, se l'evoluzione e le prospettive dell'urbanizzazione in Italia si inseriscono, pur nelle sicure specificità geografiche del Paese, in perfetta coerenza con i dati più generali cui si è fatto riferimento in precedenza³⁰, non può non rilevarsi in via preliminare come, diversamente dal livello comunitario, quello statale sia dotato di piena competenza in materia di politiche urbane, costituendo il *territorio* uno degli elementi costitutivi dello Stato moderno di tal che l'unico limite che quest'ultimo incontra è riconducibile al riparto costituzionale di potestà legislativa ed amministrativa con gli enti territoriali sub-statali.

³⁰ Muovendo dalla classificazione proposta da EUROSTAT dei Comuni in tre gradi di urbanizzazione – alta, media e bassa – secondo i dati diffusi dall'ISTAT: in Italia i Comuni ad alta urbanizzazione costituiscono il 3,3% del totale, si estendono su una superficie pari al 4,8% del territorio nazionale e accolgono il 33,3% della popolazione italiana; i Comuni con un livello medio di urbanizzazione costituiscono il 28,7% del totale, si estendono su una superficie pari al 22,7% del territorio nazionale e accolgono il 42,4% della popolazione italiana; i Comuni a bassa urbanizzazione costituiscono il 67,9% del totale, si estendono su una superficie – prevalentemente rurale – pari al 72,5% del territorio nazionale e accolgono il 24,3% della popolazione italiana (dato anno 2013 – cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/156224>). Nell'anno 2017 l'ISTAT ha peraltro pubblicato il volume *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia* al cui interno la tavola 2.3 è dedicata a «Numero di comuni, superficie e popolazione residente totale per grado di urbanizzazione dei comuni» ed è elaborata incrociando il censimento della popolazione e delle abitazioni dell'anno 2011 ed il bilancio demografico dell'anno 2015 (cfr. <https://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf> – p. 28).

L'attenzione che sarà dedicata nel prosieguo dell'indagine all'intervento statale – è bene sin da ora precisarlo – non consisterà, tuttavia, nel volgere insistente sguardo alla legislazione ed alla giurisprudenza nella materia «urbanistica» o del «governo del territorio»³¹ ovvero ancora nei settori altri che pure sono in certo senso individuati quali «misuratori» della *smartness* della città. Non si intende, altrimenti detto, ricostruire l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale dei singoli pilastri su cui si (dovrebbe) erge(re) la *smart city*, bensì, nell'economia della presente ricerca, tentare di isolare gli interventi normativi stimolati proprio dal dibattito sulla problematica urbana avviato in Europa a partire dal 1997 e che, dunque, è possibile inserire nel «moto» su cui si è inteso mantenere sino ad ora la tensione.

4.1. *I fondamenti costituzionali della smart city*

Procedendo in questo senso, pare non potersi prescindere da una preliminare verifica circa la presenza all'interno del testo costituzionale di disposizioni cui riconoscere un valore programmatico nella direzione di analisi, nonché idonee a costituire titolo competenziale negli ambiti materiali attraversati dalla realizzazione della *smart city*, benché – è evidente – attraverso un'interpretazione senz'altro evolutiva delle stesse.

A tale proposito, a ben guardare, i contorni che la città intelligente ha progressivamente assunto nei documenti condivisi dai ministri responsabili dello sviluppo urbano degli Stati membri dell'Unione europea, e quindi anche dai rappresentanti italiani, paiono rendere non particolarmente complesso il compito di rinvenire uno o più supporti costituzionali all'attività normativa interna eventualmente diretta alla trasformazione in *smart* delle città italiane sia guardando ai principi fondamentali che alla parte prima che alla parte seconda della Costituzione.

La declinazione della *smartness* in termini di capacità della città di migliorare la qualità della vita umana, di promuovere lo sviluppo

³¹ Secondo la terminologia usata rispettivamente dal Costituente e dal legislatore costituzionale del 2001 nella stesura dell'art. 117 Cost.

Sull'evoluzione dall'«urbanistica» al «governo del territorio» v. il percorso storico, normativo, giurisprudenziale proposto da N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Giappichelli, 2012.

della società e di favorire l'inclusione sociale trova con ogni evidenza solidi ancoraggi nei principi fondamentali della Costituzione ed in specie in quello personalista ed in quello di uguaglianza, formale e sostanziale. Accanto a questi, tuttavia, è altrettanto evidente come un ruolo di primo piano è svolto dalla propensione della Repubblica al conseguimento della massima occupazione lavorativa, nonché dalla particolare attenzione dedicata alle autonomie territoriali tra le quali, peraltro, si rende necessario individuare la dimensione ottimale per la concreta attuazione della città intelligente. Un sicuro ed autonomo rilievo, peraltro, non può che riconoscersi ai contenuti dell'art. 9 Cost., sia con riferimento allo sviluppo della cultura di cui – come accennato – le città europee hanno, nei secoli, saputo essere preziosi ed insostituibili veicoli, sia con riferimento alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico che inevitabilmente permea di sé la questione urbana da cui muove buona parte delle osservazioni che si vanno conducendo.

La realizzazione di aree urbane ove a tutti sia consentito l'esercizio dei propri diritti e delle proprie libertà, anche negative, trae, poi, linfa da tutta la parte prima della Costituzione: la città, infatti, è la sede privilegiata in cui affermare la libertà dell'individuo in tutte le forme positivizzate dal Costituente anche per come rielaborate dalla giurisprudenza costituzionale, in cui far espandere fortemente le formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo ed in cui pretendere l'erogazione e, quindi, il godimento dei diritti sociali tutti garantiti dalla Costituzione, tra i quali una posizione di prioritaria rilevanza è ricoperta dall'assistenza sanitaria e dall'istruzione e dalla formazione.

Più concretamente, il conseguimento dei richiamati obiettivi *reali* attraverso l'utilizzo di strumenti (anche) *digitali* traghetta lo studioso alle disposizioni costituzionali che attengono al riparto di competenze pubbliche ed al relativo esercizio.

In questo senso, in primo luogo, si rileva come gli ambiti di potestà legislativa entro cui far confluire gli interventi del legislatore in tema di *smart city* sono innumerevoli e tra questi il titolo competenziale di più immediata attinenza non può che essere individuato nella materia concorrente del *governo del territorio*. Senza pretese di esaustività, tuttavia, interseca il tema oggetto d'indagine senz'altro la potestà legislativa esclusiva in materia d'immigrazione, di ordine pubblico e sicurezza, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di istruzione, di funzioni fondamentali degli enti locali, di coordinamento informativo e statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale

e locale³², di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; così come profili di interconnessione possono altrettanto rinvenirsi all'interno dell'art. 117, comma 3, Cost. nelle materie dell'istruzione, delle professioni di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, della tutela della salute, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, dell'ordinamento della comunicazione, della produzione trasporto e distribuzione di energia, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

È vero, tuttavia, che non soltanto le prospettive *bottom-up* e *top-down* cui si accennava in apertura, ma anche il ruolo decisivo che l'Europa ha inteso riconoscere al partenariato pubblico-privato nella concreta realizzazione della città del futuro garantisce una sicura rilevanza anche al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost.: dell'intervento dei privati, in forma singola od associata, e dei relativi capitali, infatti, nella fase storica di forti ristrettezze finanziarie che attraversa (non soltanto) l'Italia da almeno un decennio è realisticamente difficile pensare di poter fare a meno per lo svolgimento di attività d'interesse generale cui senz'altro può essere ricondotta l'implementazione degli elementi fondanti la *smart city*.

Volutamente per ultimo si è inteso trattare e per tale via isolare l'art. 97 Cost. e il polisenso riferimento in esso contenuto al *buon andamento* della Pubblica Amministrazione. Quest'ultimo, tradizionalmente declinato nei canoni dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa e più di recente anche in quelli della trasparenza e della semplificazione, è destinato a mostrare tutta la sua versatilità anche con riguardo ai profili di cui si discorre. Una città intelligente non può che presupporre una PA intelligente, una PA che agisce e dialoga con i cittadini utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione al fine di fornire agli utenti servizi al passo con i tempi e – perché no – di restituire un'immagine di sé maggiormente *responsive*.

4.2. *L'intervento del legislatore*

Benché, dunque, fortemente sollecitato nel metodo e nel merito dal percorso compiuto a livello di cooperazione intergovernativa,

³² Sull'art. 117, comma 2, lett. r) per l'inquadramento costituzionale della *smart city* e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia v. M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities* cit., 955 ss.

nonché supportato da una molteplicità di previsioni costituzionali potenzialmente idonee a fungere da cornice all'introduzione di discipline volte a perseguire i richiamati obiettivi *reali* anche attraverso i richiamati strumenti *digitali*, il legislatore italiano pare muoversi in assenza di un vero e proprio disegno complessivo, bensì in maniera episodica e disorganica e, in ogni caso, tutt'altro che *integrata* e *sinergica*.

In disparte alcuni interventi normativi non del tutto ascrivibili *ratione temporis* al percorso di *suasion* comunitaria (cui però si farà comunque cenno in considerazione della portata sistematica e/o della stretta attinenza con il territorio degli stessi), la *smart city* nella penna del legislatore italiano sembra svuotarsi dei più caratteristici contenuti *reali*, per riempirsi più che altro di modalità operative sul piano *digitale*.

La questione urbana e le ricadute che essa può avere sulla vita dell'uomo non paiono, invero, costituire il motore per un ripensamento generale del modo di intendere la città e dunque per la predisposizione di una strategia italiana per affrontare il fenomeno del crescente urbanesimo attraverso l'individuazione, sotto un'unica cabina di regia, di tante linee di azione quanti sono i pilastri fondanti la *smart city*.

Piuttosto, l'(unico) ambito materiale con riferimento al quale il legislatore ha mostrato una certa coerenza ed insistenza è quello relativo all'utilizzo delle ICT in particolare da parte della Pubblica Amministrazione nel dialogo con e nell'erogazione dei servizi ai cittadini, di tal che le disposizioni costituzionali a supporto dell'attività normativa, pur nella varietà del parametro, rischiano di ridursi sostanzialmente a due: il 97 ed il 117, comma 2, lett. *r*).

4.2.1. Segue: ...tra frustrazione degli obiettivi

Dell'assenza di una politica urbana in Italia, prima ancora ed a prescindere dall'*integrazione* di essa con altre politiche, è sicura prova l'atavica ritrosia del legislatore repubblicano a legiferare in materia *urbanistica* prima e in materia di *governo del territorio* poi. Come è noto, infatti, la legge urbanistica, tuttora vigente in Italia è la 1150/1942 che disciplina «[l]'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno». Nonostante l'art. 1, comma 2, legge n. 1150 individui quale scopo della vigilanza sull'attività urbanistica del(l'allora) Ministero dei lavori pubblici quello di «assicurare, nel rinnovamento ed am-

pliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo» ed in questo senso dia prova di una speciale attenzione alla questione urbana, la collocazione temporale della legge è tale da escludere la possibilità di considerarla portato del dibattito europeo di cui si è dato conto, nonché di inserirla all'interno del «moto» proposto. A questo proposito, può solo essere il caso di osservare come, sebbene l'avvedutezza e la lungimiranza del legislatore del 1942 in qualche modo potessero giustificare la permanenza della disciplina urbanistica appena introdotta negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione e financo sino all'entrata in funzione delle Regioni e dunque all'approvazione delle leggi di dettaglio che nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla prima avrebbero comunque dovuto muoversi, la persistente inerzia del legislatore statale risulta oggi invero imperdonabile e ciò in considerazione sia della modifica costituzionale del 2001 che ha provveduto, con il cambio del *nomen* della materia, a rimodularne i contenuti ed i confini³³, sia delle sollecitazioni tutte provenienti dall'attività di cooperazione intergovernativa tra i Paesi membri dell'Unione.

Per quanto non formalmente espressione di una politica legislativa volta al conseguimento di una dimensione *smart* della città, bensì in quanto senz'altro riconducibili alle materie che estrinsecano taluni e rilevanti obiettivi che la città intelligente si prefigge di realizzare, non può non farsi menzione, anche in ragione della portata sistemica di cui sono manifestazione, di due interventi legislativi successivi sì alla riforma costituzionale del 2001, ma non così recenti da risentire nitidamente delle influenze derivanti dall'Europa nel senso di cui si discorre. Il riferimento è, in primo luogo, al Codice dei beni culturali e del paesaggio³⁴ con cui in attuazione dell'art. 9 Cost. il legislatore ha inteso tutelare e valorizzare il patrimonio culturale secondo le attribuzioni derivanti dall'art. 117 Cost. e di cui sovente, per quanto in questa sede maggiormente interessa, viene rammentata l'attenzione dedicata alle modalità di utilizzo del suolo in particolare dall'art. 131 il quale al comma 6 prevede espressamente che «[l]o Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del

³³ Con l'inevitabile conseguenza, peraltro, per cui le leggi regionali di dettaglio emanate da ultimo in materia di *governo del territorio* finiscono per essere e di misura più al passo con i tempi della legge statale contenente i principi fondamentali.

³⁴ Cfr. d.lgs. 42/2004.

territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità»³⁵. Ed in secondo luogo al Codice dell'ambiente³⁶, in specie nel testo risultante dai decreti correttivi del 2008 e del 2010³⁷, con cui è stata sottolineata la funzionalizzazione dell'azione a tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale ai principi di derivazione comunitaria tra cui pare opportuno richiamare quelli di prevenzione, di precauzione, di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

Svincolata da una seria ponderazione dei temi trattati e meramente espressione di una legislazione promozionale e/o emergenziale, è poi la l. 10/2013³⁸ la quale affida agli enti territoriali sub-statali il compito di promuovere «l'incremento degli spazi verdi urbani, di “cinture verdi” intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani» e di adottare «misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e a ridurre l'effetto “isola di calore estiva”»³⁹. Con la specifica finalità del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate è espressamente previsto, peraltro, che i Comuni possano «prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti», nonché «prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale»⁴⁰.

Benché, anch'essa, scollegata da un intervento sistematico sui profili di cui si discorre, un cenno merita senz'altro la l. 221/2015 la quale, oltre a ridefinire l'assetto istituzionale dell'agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

³⁵ Per come modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. 63/2008. Cfr. M. CECCHETTI, *Art. 131*, in G. FAMIGLIETTI, N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Neldiritto Editore, 2018, 897 ss. e spec. 907 ss.

³⁶ Cfr. d.lgs. 152/2006.

³⁷ Cfr. d.lgs. 4/2008 e 128/2010.

³⁸ Recante *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*.

³⁹ Cfr. art. 6.

⁴⁰ Il comma 4 prevede peraltro che «[i] comuni e le province, in base a sistemi di contabilità ambientale, da definire previe intese con le regioni, danno annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della riduzione delle aree urbanizzate e dell'acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente».

(ENEA)⁴¹, ha dettato non secondarie disposizioni in materia ambientale al fine di promuovere la c.d. *green economy* ed il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali. Essa merita di essere segnalata, innanzitutto, per le concrete misure introdotte a sostegno della mobilità sostenibile ed in specie per lo stanziamento di 35 milioni di euro a favore del programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro⁴², ma anche per le previsioni introdotte in tema di valutazione di impatto ambientale e sanitario, di emissioni di gas a effetto serra e di impianti per la produzione di energia, di *green public procurement*, di gestione dei rifiuti e di accesso universale all'acqua. Sebbene in regime di invarianza della spesa pubblica, può esprimersi apprezzamento nei confronti della promozione della predisposizione di una strategia nazionale delle *green community*⁴³, la

⁴¹ Cfr. art. 4. Creato nel 1952 in seno al CNR quale comitato nazionale per le ricerche nucleari prima e (anche) ambientali poi, l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente istituito con l. 282/1991 è stato trasformato in Agenzia dalla l. 99/2009 ed è «un ente di diritto pubblico finalizzato alla ricerca e all'innovazione tecnologica, nonché alla prestazione di servizi avanzati alle imprese, alla pubblica amministrazione e ai cittadini nei settori dell'energia, dell'ambiente e dello sviluppo economico sostenibile».

⁴² Cfr. art. 5 (*Disposizioni per incentivare la mobilità sostenibile*). Con particolare riguardo al finanziamento dei progetti ad iniziativa locale è previsto che tali progetti siano «predisposti da uno o più enti locali e riferiti a un ambito territoriale con popolazione superiore a 100.000 abitanti» e riguardino ad esempio «iniziative di piedibus, di car-pooling, di car-sharing, di bike-pooling e di bike-sharing, la realizzazione di percorsi protetti per gli spostamenti, anche collettivi e guidati, tra casa e scuola, a piedi o in bicicletta, di laboratori e uscite didattiche con mezzi sostenibili, di programmi di educazione e sicurezza stradale, di riduzione del traffico, dell'inquinamento e della sosta degli autoveicoli in prossimità degli istituti scolastici o delle sedi di lavoro, anche al fine di contrastare problemi derivanti dalla vita sedentaria».

Tra gli interventi a sostegno della mobilità sostenibile v. anche l. 205/2017, art. 1, comma 71 che ha previsto il finanziamento per un importo fino a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033 di progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai Comuni e dalle Città metropolitane ovvero di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto. Il successivo comma 72, peraltro, al fine di sostenere «la diffusione delle buone pratiche tecnologiche nel processo di trasformazione digitale della rete stradale nazionale» autorizza la sperimentazione su strada delle soluzioni di *smart road* e di guida connessa e automatica.

⁴³ Cfr. art. 72 (*Strategia nazionale delle Green community*). Le previsioni ivi contenute vanno peraltro ad aggiungersi a quelle contenute nel d.l. 83/2012 convertito con modificazioni in l. 134/2012 ed in specie nel capo IV-bis (*Disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive*) del Titolo I e capo VIII (*Misure per l'occupazione giovanile nella green economy e per le*

quale individua «il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico» in una pluralità di campi⁴⁴.

Dell'assenza di un intervento legislativo statale organico orientato alla trasformazione in *smart* delle città italiane inevitabilmente risente l'attività legislativa regionale la quale, tuttavia, si fa valutare positivamente per le azioni intraprese in ambito energetico ed in particolare all'interno dei piani energetici ambientali regionali ove l'efficienza passa non di rado attraverso l'espresso riferimento alla realizzazione di reti *smart* all'interno di una città *smart*⁴⁵.

imprese nel settore agricolo) del Titolo III. All'interno di tale decreto pare opportuno richiamare il fondo per la crescita sostenibile di cui all'art. 23, comma 2 «destinato... al finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo...»; in attuazione v. d.m. Sviluppo economico 31 gennaio 2019, n. 67 con cui sono state assegnate talune risorse del fondo per sostenere «bandi di domanda pubblica intelligente» ed in specie le imprese e gli altri operatori economici «nello svolgimento delle attività inerenti allo sviluppo, alla prototipazione e alla sperimentazione di nuove soluzioni utili a soddisfare i “fabbisogni smart” del Paese» – individuati dal Ministro dello sviluppo economico anche avvalendosi della collaborazione con altre amministrazioni pubbliche – «in grado, attraverso un significativo avanzamento tecnologico, di migliorare la qualità della vita dei cittadini e/o il contesto imprenditoriale delle imprese nel territorio nazionale e/o di generare un rilevante impatto sull'efficienza del funzionamento della pubblica amministrazione».

⁴⁴ Ed in particolare nei seguenti: *a*) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno; *b*) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; *c*) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; *d*) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; *e*) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; *f*) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; *g*) sviluppo sostenibile delle attività produttive; *h*) integrazione dei servizi di mobilità; *i*) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

⁴⁵ Cfr. l.r. Marche 37/2018, art. 2, lett. *e*); delibera G.R. Emilia-Romagna 8 giugno 2015, n. 643 e 18 gennaio 2016, n. 32; delibera G.R. Lombardia 24 luglio 2012, n. IX/532. V. anche delibera G.R. Emilia-Romagna 28 dicembre 2012, n. 2069.

4.2.2. Segue: ...ed esaltazione degli strumenti

Diversamente dalle misure sino ad ora richiamate, quelle con riferimento alle quali è possibile riscontrare un'opzione lessicale da parte del legislatore nel senso della realizzazione di *city/comunità smart/intelligenti* risultano a ben guardare metodicamente inserite nell'ambito di interventi a sostegno dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si vuol dire, in altri termini, che ove il legislatore ha inteso garantire alla misura introdotta l'etichetta *smart/intelligente* lo ha per lo più fatto se ed in quanto relativa all'utilizzo delle ICT ed in specie da parte della Pubblica Amministrazione.

In questo senso, per quanto temporalmente estranea al percorso intrapreso a livello comunitario, può essere richiamata già la deliberazione 150/2000 del Comitato interministeriale per la programmazione economica di approvazione del programma nazionale ricerca 2001-2003 ove, all'interno dei programmi strutturali con ritorni nel medio-lungo periodo, lo sviluppo di piattaforme abilitanti «comunità intelligenti» costituiva uno dei progetti-obiettivo del programma strategico «tecnologie abilitanti la società della conoscenza (ICT)»: veniva infatti «ribadita l'esigenza di accelerare l'allineamento del Paese sulle strategie europee di sviluppo ed interconnessioni di reti nazionali a larga banda che rappresentano la condizione per ottenere il massimo risultato in termini di efficienza ed efficacia del Sistema Scientifico Nazionale e dell'Industria di beni e servizi» e si dava in certo senso mandato al governo di assicurare «nelle politiche di potenziamento delle infrastrutture strategiche del Paese (...) la dovuta priorità a questo intervento»⁴⁶.

Con un notevole scarto temporale, tuttavia, le fondamenta normative su cui si basa la disciplina italiana nella materia di cui in ar-

⁴⁶ Dando prova di straordinario intuito anche sotto il profilo lessicale, il CIPE definiva le reti digitali e le tecnologie dell'informazione «le forze abilitanti dell'accelerazione delle economie e delle società basate sulla conoscenza», quegli strumenti idonei ad accelerare «i processi di codificazione, disseminazione e creazione di conoscenza» e «i ritmi del cambiamento», nonché a sviluppare «infrastrutture informative su scala globale per comunicare, scoprire e fare affari». L'obiettivo veniva allora individuato nello stimolo dei processi di convergenza sulla «società della conoscenza» facendo derivare dalle applicazioni delle ICT «maggiori margini di competitività per il sistema produttivo esistente e migliore efficienza per la pubblica amministrazione» e dallo sviluppo di nuove tecnologie delle ICT «nuove opportunità di iniziative economiche ad alta intensità di conoscenza».

gomento sono state introdotte utilizzando (ed a ripetizione) lo strumento della decretazione d'urgenza sul finire della XVI legislatura.

Il riferimento è innanzitutto al d.l. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012, il quale, all'interno del titolo dedicato alle misure a favore dello sviluppo, ha inserito la costituzione, in coerenza con le indicazioni europee, dell'agenda digitale italiana⁴⁷ attraverso la quale il governo è stato chiamato a perseguire «la modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi». Per l'attuazione dell'agenda digitale italiana il decreto istituiva una cabina di regia⁴⁸ chiamata a perseguire, tra gli altri, l'obiettivo della «realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle "comunità intelligenti" (smart communities), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura»⁴⁹.

In secondo luogo, poi, viene in rilievo il d.l. 83/2012 il quale, come noto, ha istituito l'agenzia per l'Italia digitale⁵⁰ alla quale ad opera del successivo d.l. 179/2012 veniva attribuito il compito di

⁴⁷ Cfr. art. 47.

⁴⁸ La cabina di regia, a norma del comma 2 dell'art. 47, era presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato e composta dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro della salute, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da un Presidente di regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza unificata. Essa era integrata dai ministri interessati alla trattazione di specifiche questioni. Nell'ambito della cabina di regia, peraltro, era istituito con d.P.C.M. il tavolo permanente per l'innovazione e l'agenda digitale italiana, organismo consultivo permanente composto da esperti in materia di innovazione tecnologica e da esponenti delle imprese private e delle università.

⁴⁹ Cfr. art. 47, comma 2-bis. I commi 2 e 2-bis dell'art. 47 d.l. 5/2012 sono stati abrogati dall'art. 64, comma 3, d.lgs. 179/2016.

⁵⁰ Cfr. art. 19. L'agenzia è sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro da lui delegato, del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

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»⁵¹.

Con il citato d.l. 179/2012 all'agenzia per l'Italia digitale è devoluta la definizione delle linee guida concernenti l'individuazione «di standard tecnici, compresa la determinazione delle ontologie dei servizi e dei dati delle comunità intelligenti, e procedurali nonché di strumenti finanziari innovativi per lo sviluppo delle comunità intelligenti»⁵². Il decreto attribuisce all'AGID il compito di istituire, definendone le modalità per la gestione, la piattaforma nazionale delle comunità intelligenti e le relative componenti, le quali includono il catalogo del riuso dei sistemi e delle applicazioni, dei dati e dei servizi informativi, dei dati geografici, territoriali ed ambientali, il sistema di monitoraggio. Sorprende, ma non troppo, che i numerosi compiti e funzioni affidati all'AGID dal decreto 179/2012 dovessero

⁵¹ Cfr. art. 20, comma 3-*bis*, d.l. 83/2012 inserito dall'art. 19, comma 1, d.l. 179/2012 e successivamente abrogato dall'art. 64, comma 4, lett. *a*), d.lgs. 179/2016.

⁵² Cfr. art. 20 (*Comunità intelligenti*), comma 1, lett. *c*) e *d*). Per la programmazione e l'attuazione di tali obiettivi è previsto che l'agenzia operi in collaborazione con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province ed i Comuni e ciò «al fine di assicurare la rapida e capillare diffusione sul territorio di modelli e soluzioni ad alta replicabilità, l'integrazione con le caratteristiche tecniche ed amministrative dei sistemi regionali e comunali e l'adattamento ai diversi contesti territoriali». Le lettere *a*) e *b*) del comma 1, successivamente soppresse dal d.lgs. 179/2016, affidavano altresì all'AGID la definizione di strategie ed obiettivi, il coordinamento del processo di attuazione nonché l'individuazione degli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle medesime attraverso la predisposizione annuale del piano nazionale delle comunità intelligenti (PNCI), del rapporto annuale sull'attuazione del piano nazionale. I commi 2 e 3, parimenti abrogati, prevedevano l'istituzione di un comitato tecnico delle comunità intelligenti formato da undici componenti esperti nel settore delle comunità intelligenti e designati anche nel rispetto della rappresentanza delle autonomie con il compito di coadiuvare l'AGID nello svolgimento delle principali funzioni. I successivi commi 4, 5 e 6, anch'essi abrogati, disciplinavano l'adozione dello «statuto della cittadinanza digitale» la cui sottoscrizione era individuata quale condizione necessaria per ottenere la qualifica di comunità intelligente.

essere svolti con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente. Senz'altro apprezzabile era da considerarsi la scelta del legislatore di offrire all'interno della disposizione dedicata alle comunità intelligenti la definizione di «inclusione intelligente» in termini di «capacità, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di offrire informazioni nonché progettare ed erogare servizi fruibili senza discriminazioni dai soggetti appartenenti a categorie deboli o svantaggiate e funzionali alla partecipazione alle attività delle comunità intelligenti»⁵³.

Le risorse finanziarie attraverso cui sviluppare l'*Azione integrata per la società dell'informazione*, poi, si muovono sì a favore di idee progettuali variamente negli ambiti della *smart mobility*, della *smart health*, della *smart education*, del *cloud computing technologies* per *smart government*, della *smart culture* e del turismo, ma la declinazione «operativa» di tali interventi è costantemente descritta in termini di applicazione e sviluppo delle tecnologie ICT: questi ultimi, benché in prima battuta idonei a contribuire allo «sviluppo dei territori grazie ad una migliore allocazione delle risorse e nel contempo al miglioramento della qualità della vita delle collettività», dovrebbero quale effetto ulteriore la promozione dell'«utilizzo evoluto delle tecnologie ICT da parte di cittadini, imprese e amministrazioni»⁵⁴.

La «partita», allora, si gioca e pressoché integralmente sulla *performance* digitale della Pubblica Amministrazione misurabile attra-

⁵³ Art. 20, comma 6 abrogato dal d.lgs. 179/2016.

⁵⁴ D.m. Istruzione 2 marzo 2012 (*Avviso per la presentazione di idee progettuali per «Smart cities and communities and social innovation»*).

Il binomio tra la *smart city* e l'utilizzo delle tecnologie pare riscontrabile, altresì, nella delibera CIPE 21 dicembre 2012, n. 135 (*Regione Abruzzo – Ricostruzione post-sisma dell'aprile 2009 – ripartizione risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo 2013-2015*) ove al punto 1.5 sono assegnati 100 milioni di euro, per il sostegno delle attività produttive e della ricerca, da destinare al finanziamento di nuove attività imprenditoriali collegate, tra le altre iniziative, alla realizzazione delle infrastrutture innovative per le *smart-cities* (mobilità, energia, telecomunicazioni, sicurezza e centri per il comando e controllo) e al punto 1.6. 15 milioni di euro, «per l'assistenza tecnica relativa in particolare all'acquisizione di competenze specialistiche per (...) definizione delle azioni per lo sviluppo delle nuove tecnologie e dei servizi legati alla smart-city».

Nello stesso senso si segnala la l. 205/2017, art. 1, comma 1087 secondo cui «[a]l fine di affermare un modello digitale italiano come strumento di tutela e valorizzazione economica e sociale del made in Italy e della cultura sociale e produttiva della tipicità territoriale, è assegnato un contributo pari a 1.000.000 di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 in favore dell'istituto IsiamED per la promozione di un modello digitale italiano nei settori del turismo, dell'agroalimentare, dello sport e delle smart city».

verso le prestazioni richiamate nel Codice dell'amministrazione digitale⁵⁵ e dunque sulla capacità di quest'ultima di assicurare, per il tramite delle ICT, «la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale»⁵⁶. Ed in questo contesto è confermato il ruolo di primo piano dell'AGID cui spetta promuovere l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della PA e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese ed in particolare l'emanazione di linee guida per l'attuazione ed il rispetto del CAD, l'elaborazione e successiva verifica dell'attuazione del piano triennale per l'informatica nella PA⁵⁷, il monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni in relazione alla loro coerenza con il piano triennale, la predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione, la promozione della cultura digitale e della ricerca anche tramite comunità digitali regionali⁵⁸.

Quanto si va dicendo e che senz'altro deriva dalla mancanza di una compiuta definizione legislativa di cosa debba intendersi per *smart city*⁵⁹ trova riscontro anche a livello regionale.

Basti pensare, a questo proposito, a «Laboratorio smart city Lazio», istituito con l.r. 7/2018 e definito quale «ambito partecipativo

⁵⁵ D.lgs. 82/2005 nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni apportate in particolare da ultimo con i d.lgs. 179/2016 e 217/2017. Quanto alle prestazioni il riferimento è con ogni evidenza a quelle connesse alla Carta della cittadinanza digitale (capo I, sezione II), al documento informatico ed alle firme elettroniche (capo II), alla gestione, conservazione ed accessibilità dei documenti e dei fascicoli informatici (capo III), alla trasmissione informatica dei documenti (capo IV), ai dati delle pubbliche amministrazioni, alle identità digitali, alle istanze ed ai servizi *online* (capo V), allo sviluppo, all'acquisizione ed al riuso di sistemi informatici nelle PA (capo VI), al sistema pubblico di connettività (capo VIII).

⁵⁶ Art. 2, comma 1.

⁵⁷ Il piano, contenente la fissazione degli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche, è elaborato dall'AGID ed approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro delegato entro il 30 settembre di ogni anno.

⁵⁸ Art. 14-*bis* aggiunto dall'art. 14, comma 2, d.lgs. 179/2016 e successivamente modificato dall'art. 14, comma 1, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), d.lgs. 217/2017.

⁵⁹ Che ha determinato peraltro alle volte utilizzi discutibili della locuzione «*smart city*» da parte delle Regioni. Si pensi ad esempio alla delibera G.R. 14 novembre 2013, n. 947 (*Progetto strategico Malpensa Smart City delle merci*) con cui si è inteso avviare un percorso di intesa «per la realizzazione di un Ecosistema Digitale di digitalizzazione dei flussi informativi tra gli operatori del cargo aereo presso l'aeroporto di Malpensa capace di collegare la filiera aeroportuale pubblica e privata al centro di una rete di servizi ICT-based tale da rendere l'hub milanese un modello di «Smart City delle Merci»».

per promuovere e condividere con i cittadini, singoli e associati, soggetti pubblici e privati, le problematiche sull'innovazione digitale della Regione e sul monitoraggio dei correlati programmi attuativi». In altri termini, il laboratorio, favorendo la partecipazione a livello regionale, metropolitano, provinciale e comunale, intende coinvolgere i cittadini nei processi decisionali, «migliorare l'accesso dei cittadini alle informazioni sulle politiche dell'innovazione», «incrementare il livello di consapevolezza e conoscenza dei temi dell'innovazione, nonché dell'agenda digitale della Regione nella società civile», «partecipare alla definizione di ulteriori programmi strategici sui temi dell'innovazione, delle smart community, delle smart city e dell'agenda digitale»⁶⁰.

Oppure ancora al contributo decennale concesso dalla Regione Friuli Venezia Giulia al Comune di Gemona del Friuli «per la realizzazione di reti tecnologiche, sistemi digitali, attrezzature, dispositivi e software, nonché per l'estensione del servizio in banda larga funzionale al collegamento delle strutture pubbliche e di pubblico servizio nel territorio comunale, nell'ambito di un progetto pilota di innovazione digitale in ottica Smart city»⁶¹.

Benché – confermando la prospettiva proposta – il riferimento alla «città intelligente» sia ricollegato esclusivamente al «potenziamento della connettività alle reti di telecomunicazione», merita di essere segnalata la l.r. Campania 6/2016 la quale, al fine di migliorare la qualità della vita nelle città in ossequio ai principi di sostenibilità ambientale, ha dato avvio a «programmi sperimentali di rigenerazione urbana» da attuare con azioni *integrate* relative, oltre alla finalità già richiamata, *i*) al recupero delle facciate esterne del patrimonio edilizio, anche privato; *ii*) all'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati; *iii*) al miglioramento del decoro urbano; *iv*) alla valorizzazione ed all'incremento del verde pubblico; *v*) alla riqualificazione degli spazi pubblici; *vi*) all'ammodernamento delle reti tecnologiche in chiave innovativa e sostenibile; *vii*) alla promozione di una mobilità urbana sostenibile⁶².

⁶⁰ Cfr. art. 2.

⁶¹ L.r. Friuli Venezia Giulia 20/2018, art. 6, comma 8.

⁶² Cfr. art. 12 (*Programmi di rigenerazione urbana e sviluppo degli spazi verdi urbani*).

Tra le iniziative regionali meritevoli di essere menzionate cfr. anche delibera G.R. Lombardia 15 aprile 2019, n. XI/1529 con cui è stato istituito un premio regionale dedicato agli studenti della scuola secondaria di secondo grado e dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) da assegnare al progetto vincitore per lo sviluppo di *smart cities* e città intelligente con particolare attenzione alla qualità della vita e alla tutela dell'ambiente.

5. Riequilibrare reale e digitale: la prospettiva della città sostenibile

Il «peccato originale» del mancato esercizio della potestà legislativa in materia di *governo del territorio* ha fortemente inciso – se non in massima parte determinato – (sul)lo svuotamento della *smart city* dei suoi contenuti *reali*. Il mancato utilizzo del titolo competenziale di maggiore attinenza ai temi di cui si discorre ed alla cui mancanza l'Unione europea ha faticosamente tentato di ovviare ha, in altri termini e se possibile, esasperato le già discutibili scelte di metodo e di merito compiute dal legislatore.

La (ri)definizione dei principi fondamentali nella materia urbana ad oltre mezzo secolo di distanza dall'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942 ed alla luce delle sollecitazioni derivanti dall'Unione europea avrebbe senz'altro favorito l'emersione delle ulteriori strategie da mettere in campo per ogni pilastro fondante la città intelligente. Ma così non è stato e, difettando la disciplina normativa che potrebbe qualificarsi «di base», anche gli altri e diversi interventi legislativi hanno faticato a trovare la luce ovvero, ove effettivamente venuti ad esistenza, hanno mostrato tutta la loro disorganicità ed episdicità.

Con particolare riguardo alle misure introdotte dal legislatore nell'ordinamento italiano si impongono alcuni rilievi.

Innanzitutto, pare potersi affermare una tendenziale predilezione all'utilizzo del sostantivo «comunità» in luogo di «città» intelligente ed in questo senso sembrerebbero confermate una modesta attenzione al territorio ed alle sue componenti, nonché una maggiore concentrazione sulle «abilità» necessarie a rendere un contesto *smart*: insistendo sulla *community* anziché sulla *city*, cioè, la *smartness* non viene a caratterizzare il territorio di cui tutti gli individui sono fruitori, bensì gli individui stessi con il tutt'altro che trascurabile rischio che essa non attecchisca su parte di quegli individui, sprovvisti degli strumenti culturali, economici ed informativi che consentono la consapevole fruizione dei contesti *smart*.

In secondo luogo, è innegabile una qualche indisponibilità del legislatore a fornire una definizione (sia) di comunità (che di città) intelligente. Piuttosto, nel già richiamato art. 20 d.l. 179/2012 la definizione delle strategie e degli obiettivi, il coordinamento del processo di attuazione e la predisposizione degli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti era (e non sorprende) affidato all'AGID, alla quale veniva peraltro richiesto di emanare «le linee guida recanti definizione di standard tecnici, compresa la determinazione delle ontologie dei servizi e dei dati delle co-

munità intelligenti, [e procedurali nonché di strumenti finanziari innovativi per lo sviluppo delle comunità intelligenti]». Tale delega per così dire «in bianco» all'agenzia era stata in certo senso già esercitata da quest'ultima all'interno della *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione* del 3 ottobre del 2012: in tale documento – forse non a caso in quanto precedente sia al d.l. 179/2012 che al successivo d.l. 179/2016 con cui è stata consacrata la combinazione tra *smartness* e digitalizzazione – a dire il vero si insisteva sensibilmente sulla dimensione territoriale, individuando gli assi *reali* su cui sviluppare la *smart city/community* e riconoscendo alle ICT un ruolo per lo più strumentale⁶³.

In terzo luogo, come si è tentato di sottolineare, il legislatore ha optato per una costante associazione tra l'utilizzo dell'aggettivo intelligente/*smart* e la dimensione eminentemente digitale della misura introdotta e in ciò peraltro trova spiegazione la devoluzione all'AGID dell'ontologia e dello sviluppo delle *smart cities* cui peraltro si abbina una sempre maggiore, per quanto non ancora sufficiente⁶⁴,

⁶³ Nel «glossario» contenuto nella prefazione dell'architettura la *smart city/community* veniva definita nei seguenti termini: «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 ICT 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). Gli assi su cui si sviluppano le azioni di una SC sono molteplici: mobilità, ambiente ed energia, qualità edilizia, economia e capacità di attrazione di talenti e investimenti, sicurezza dei cittadini e delle infrastrutture delle città, partecipazione e coinvolgimento dei cittadini. Condizioni indispensabili sono una connettività diffusa e la digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi».

Tra gli ambiti applicativi coinvolti, invece, venivano richiamati: mobilità, trasporti e logistica; energia ed edilizia intelligente; sicurezza pubblica urbana; ambiente e risorse naturali; turismo e cultura; sanità intelligente e assistenza; *e-education*; spazi pubblici e aggregazione sociale; *e-government*.

Il documento contenente l'*Architettura per le comunità intelligenti* è consultabile alla seguente pagina *web* https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/archsc_v2.0.pdf.

⁶⁴ Nella relazione 2018 del DESI (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società), che rileva i progressi compiuti dagli Stati membri in termini di digitalizzazione, infatti, l'Italia, pur migliorando rispetto alle precedenti relazioni i punteggi ottenuti nei vari indicatori presi in considerazione (ed in particolare: 1. connettività – reti fisse a banda larga, reti mobili a banda larga e relativi prezzi; 2. capitale umano – uso di internet, competenze digitali di base e avanzate; 3. uso dei servizi internet – uso di contenuti, canali di comunicazione e transazioni online da parte dei cittadini; 4. integrazione delle tecnologie digitali – digitalizzazione delle imprese e e-commerce; 5. servizi pubblici digitali – e-government e sanità digitale), continua a posizionarsi al 25° posto fra i 28 Stati membri dell'Unione europea. La relazione

attenzione all'introduzione di iniziative volte a colmare il c.d. *digital divide*⁶⁵.

E tuttavia è indubbio come le problematiche cui si è fatto in precedenza riferimento e relative ai rischi derivanti da un popolamento incontrollato delle città non possano che essere affrontate innanzitutto sotto il profilo *reale*: la città può (continuare a) soddisfare le esigenze che il (progressivo) urbanesimo pone esclusivamente se focalizza l'attenzione in via prioritaria sui *beni della vita* che in concreto consentono il soddisfacimento delle posizioni soggettive dei consociati, prima ancora che su quelli *strumentali* (peraltro soltanto) a(d una porzione de)i primi.

Viene, allora, in ausilio la prospettiva dello *sviluppo sostenibile* con riferimento alla quale il legislatore italiano sembrerebbe essere disposto a non sottrarsi all'individuazione dei bisogni *effettivi* di una società in continua e rapida evoluzione, nonché ad un approccio integrato e sinergico, sia pure, se del caso, prescindendo dall'esercizio della potestà legislativa in materia di *governo del territorio*.

Non essendo questa la sede per ripercorrere la nascita e l'evoluzione del principio dello sviluppo sostenibile dagli ordinamenti sovranazionali a quello nazionale⁶⁶, si intende piuttosto porre in par-

nazionale sull'Italia del DESI 2018 è reperibile alla seguente pagina *web* http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/it-desi_2018-country-profile-lang_4AA6AC9F-0F0F-0F48-8D21A979E9D5A1B7_52348.pdf.

⁶⁵ Cfr., in particolare, la *strategia italiana per la banda ultralarga*, approvata dal governo il 3 marzo 2015 ed avente i seguenti prioritari obiettivi: copertura ad almeno 100 Mbps fino all'85% della popolazione; copertura ad almeno 30 Mbps per il restante 15%; copertura ad almeno 100 Mbps di sedi ed edifici pubblici (scuole, ospedali etc.), delle aree di maggior interesse economico e concentrazione demografica, delle aree industriali, delle principali località turistiche e degli snodi logistici. E, ancora, la *strategia italiana per la crescita digitale*, approvata anch'essa il 3 marzo 2015 e recante una «roadmap per la digitalizzazione del Paese» in grado di «a. determinare il progressivo switch off dell'opzione analogica per la fruizione dei servizi pubblici, progettando la digitalizzazione della pubblica amministrazione in un'ottica centrata sull'utente e coordinando e mettendo a sistema le diverse azioni avviate da tutte le amministrazioni pubbliche; b. garantire crescita economica e sociale, attraverso lo sviluppo di competenze nelle imprese e di diffusione di cultura digitale fra i cittadini che generi nuova offerta capace di competere sui mercati globali, e una accresciuta domanda capace a sua volta di stimolare offerta innovativa e qualificata, in un circolo virtuoso; c. rendere più efficiente il sistema paese, coordinando in materia unitaria la programmazione e gli investimenti pubblici in innovazione digitale e ICT».

⁶⁶ Come è noto, la attuale e condivisa nozione di *sviluppo sostenibile* è stata elaborata dalla Commissione mondiale su *Sviluppo e ambiente* istituita nel 1983 dall'ONU all'interno del c.d. *Rapporto Brundtland* (dal nome della presidentessa della commissione Gro Harlem Brundtland) del 1987 secondo cui è sostenibile uno

ticolare l'attenzione sulla recente *Strategia nazionale dello sviluppo sostenibile* approvata con delibera CIPE 22 dicembre 2017, n. 108⁶⁷ con cui l'Italia ha avviato il processo di attuazione dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* adottata a New York il 25 settembre 2015 dall'assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

Muovendo da quest'ultima, che ruota intorno alle c.d. cinque «P» (persone, pianeta, prosperità, pace, *partnership*), di sicuro interesse ai presenti fini risulta l'obiettivo n. 11 in essa enunciato ed orientato a «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili»⁶⁸. Coerentemente con quanto si è andato sino ad ora osservando, infatti, i 192 Paesi firmatari si sono impegnati entro il 2030 a raggiungere con riguardo a tale obiettivo una serie di *targets* tra cui soddisfare le esigenze abitative non soltanto

sviluppo in grado di soddisfare «i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri». È altrettanto noto come l'art. 1, comma 2, d.lgs. 4/2008 abbia aggiunto all'interno del d.lgs. 152/2006 l'art. 3-*quater* (*Principio dello sviluppo sostenibile*) ove al primo comma è disposto che «[o]gni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

La letteratura sullo sviluppo sostenibile è sterminata e coinvolge molteplici settori scientifici disciplinari; in questa sede siano consentiti i seguenti essenziali riferimenti bibliografici: V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile: tra governo dell'economia e profili costituzionali*, La Tribuna, 2002; M. BENOZZO, F. BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Giuffrè, 2003; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile: origini, teoria e pratica*, Editori riuniti, 2005; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale scientifica, 2007; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, 2010.

⁶⁷ Benché di respiro meno ampio può nello stesso senso già richiamarsi il d.m. Istruzione 2 marzo 2012 con riguardo all'*Azione integrata per lo sviluppo sostenibile* recante un invito a presentare idee progettuali con riferimento agli ambiti del *renewable energy* e delle *smart grid*, della *energy efficiency* e del *low carbon technologies*, delle *smart mobility* e *last-mile logistic*, delle *sustainable natural resources (waste, water, urban biodiversity)*.

⁶⁸ Declinabili in ulteriori 169 *target*, gli obiettivi sono 17: 1. *No poverty*; 2. *Zero hunger*; 3. *Good health and well-being*; 4. *Quality education*; 5. *Gender equality*; 6. *Clear water and sanitation*; 7. *Affordable and clean energy*; 8. *Decent work and economic growth*; 9. *Industry innovation and infrastructure*; 10. *Reduced inequalities*; 11. *ustainable cities and communities*; 12. *Responsible consumption and production*; 13. *Climate action*; 14. *Life below water*; 15. *Life on land*; 16. *Peace, justice and strong institutions*; 17. *Partnership for the goals*.

in termini quantitativi, ma anche qualitativi; garantire un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile ponendo particolare attenzione ai bisogni dei soggetti deboli; rafforzare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile; implementare le azioni rivolte a proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale mondiale; ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città; nonché sostenere l'«accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili».

Quanto alla declinazione italiana dell'Agenda, la sede principale ove l'obiettivo n. 11 riceve speciale approfondimento è l'area «Pianeta»⁶⁹. Nell'individuare le sfide da affrontare, infatti, è espressamente fatta menzione della necessità di «promuovere lo sviluppo di città sostenibili e invertire la tendenza allo spopolamento delle aree marginali, rafforzare la resilienza e la sostenibilità delle comunità e dei territori e custodire i paesaggi».

In tale contesto il metodo da seguire è un «approccio integrato, inclusivo ed orientato alla sostenibilità che caratterizzi i processi decisionali, di pianificazione e di attuazione delle policy» che «ha l'obiettivo di creare città sostenibili ed efficienti, comunità e territori più resilienti, connessi (mobilità e infrastrutture verdi) e sicuri, nei quali i livelli di rischio legati a fenomeni naturali ed antropici siano minimi e in cui, attraverso la cura e la custodia del territorio e delle sue risorse, siano conservati i caratteri identitari e i paesaggi del Paese».

All'interno dell'area Pianeta, dunque, l'obiettivo n. 11 pervade in particolare la scelta strategica n. II «garantire una gestione sosteni-

⁶⁹ L'obiettivo n. 11 è, peraltro, richiamato anche all'interno dell'area «Persone», scelta strategica I «contrastare la povertà e l'esclusione sociale eliminando i divari territoriali» (obiettivo strategico I.3. «ridurre il disagio abitativo») e III «promuovere la salute e il benessere» (obiettivi strategici III.1 «diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico» e III.2 «diffondere stili di vita sani e rafforzare i sistemi di prevenzione»); all'interno dell'area «Prosperità», scelta strategica III «affermare modelli sostenibili di produzione e consumo» (obiettivi strategici III.5 «abbattere la produzione di rifiuti e promuovere il mercato delle materie prime seconde» e III.6 «promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile») e IV «decarbonizzare l'economia» (obiettivi strategici IV.2 «aumentare la mobilità sostenibile di persone e merci» e IV.3 «abbattere le emissioni climalteranti nei settori non-ETS»); nell'area «Partnership», negli interventi «ambiente, cambiamenti climatici ed energia per lo sviluppo» e «la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale».

bile delle risorse naturali»⁷⁰ e la n. III «creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali»⁷¹.

La città *sostenibile*, allora, può davvero costituire un'opportunità irrinunciabile per riportare in equilibrio, quantomeno nell'ordinamento italiano, la componente *reale* e quella *digitale* nella (ri)costruzione dell'area urbana del futuro, per neutralizzare quell'ambiguità forse insita nell'aggettivo *smart* e ancor più nella sua traduzione in *intelligente* nella lingua italiana e, per questa via, fornire quella *risposta responsabile* alle domande che l'urbanesimo contemporaneo pone e di cui si è fatto cenno in apertura.

6. Segue: *...e le problematiche connesse alla sua dimensione territoriale ottimale. Considerazioni conclusive*

L'indagine, per come sino ad ora condotta, si è concentrata principalmente sull'aggettivo accostato e/o da accostare al contesto urbano di riferimento e sui significati ad esso riconducibili.

Venendo a concludere, tuttavia, pare non potersi prescindere da alcune considerazioni sullo stesso sostantivo – «città»/«city» – e sulla relativa dimensione territoriale ottimale.

In questo senso, infatti, se il livello di governo associabile al termine «città» è da un punto di vista formale senz'altro quello comunale⁷², pare opportuno interrogarsi sulla idoneità sostanziale di questo a soddisfare in ogni caso e tutte le esigenze di cui si è andati discorrendo.

A tal proposito, è innegabile come il Comune capoluogo ed il suo apparato amministrativo siano chiamati a svolgere un ruolo di primo

⁷⁰ Ed in particolare gli obiettivi strategici II.2 «arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione» e II.6 «minimizzare le emissioni e abbattere le concentrazioni inquinanti in atmosfera».

⁷¹ Ed in particolare gli obiettivi strategici III.1 «prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori»; III.2 «assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti»; III.3 «rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni»; III.4 «garantire il ripristino e la deframmentazione degli ecosistemi e favorire le connessioni ecologiche urbano/rurali»; III.5 «assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale».

⁷² Ai sensi dell'art. 18 (*Titolo di città*) d.lgs. 267/2000, infatti, «[i]l titolo di città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza». Cfr. v. F. DAL CANTO, *Art. 18*, in C. NAPOLI, N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto Editore, 2019, in corso di pubblicazione.

piano posto che del relativo territorio e dei servizi da/in esso offerti fruiscono non soltanto gli effettivi residenti, bensì anche coloro i quali hanno la dimora abituale nei Comuni limitrofi. Non sorprende affatto, dunque, che le realtà che sono state in grado di distinguersi con iniziative concrete nella direzione in argomento siano senz'altro quelle dei Comuni capoluogo⁷³ e, ancora, che (proprio) l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) si sia fatta promotrice della realizzazione di una piattaforma nazionale in cui raccogliere e mappare le principali esperienze progettuali in ottica *smart* sul territorio nazionale⁷⁴.

Nondimeno, però, si impone una riflessione che tenga conto della forte disomogeneità che notoriamente contraddistingue il livello comunale in Italia e soprattutto della preponderante esistenza di Comuni di dimensioni davvero ridotte i quali necessitano, per così dire, di essere «attratti» nel circuito della *smartness* e/o della sostenibilità.

Non a caso negli studi più recenti la necessità di abbracciare un ambito territoriale più esteso rispetto a quello di un (singolo) Comune (benché capoluogo) ha condotto a mutare l'unità di misura da *city* a *land*: l'abbandono delle logiche localistiche che condannano il Paese a muoversi a più velocità, difatti, mira alla realizzazione di «megalopoli diffuse» all'interno delle quali il circondario è messo in perfetta orbita rispetto alla città di riferimento. In tale contesto la *smart land* non è altro che un insieme di Comuni, di piccole, medie e grandi dimensioni, ove si mettono in pratica e si condividono politiche inclusive ed intersettoriali⁷⁵.

La richiamata debolezza complessiva della cornice normativa italiana assieme all'avversione del legislatore ad offrire concetti di base su cui costruire i pilastri della città del futuro spiegano anche l'assenza di riferimenti puntuali in ordine alle dimensioni della *city*.

Fuori dal perimetro delle fonti di primo grado, invece, se l'*Architettura per le comunità intelligenti* lascia pure essa impregiudicata la questione di quale sia il «luogo e/o contesto territoriale» della *smart city/community*, un qualche sforzo definitorio può riconoscersi al d.m. Istruzione 2 marzo 2012 il quale, recando un avviso per la

⁷³ V. a questo proposito «ICity Rate» ovvero il rapporto annuale realizzato da Forum PA a partire dal 2012 ed avente l'obiettivo di monitorare l'evoluzione delle città italiane ed in specie dei Comuni capoluogo verso una dimensione *smart*. ICity Rate 2018 è disponibile per gli utenti registrati sul sito istituzionale www.forumpa.it.

⁷⁴ All'iniziativa dell'ANCI, realizzata in *partnership* con Forum PA, è dedicato il sito *web* www.osservatoriosmartcity.it.

⁷⁵ V. in particolare A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, 2014.

presentazione di idee progettuali per «Smart Cities and Communities and Social Innovation», ha ritenuto di precisare come la *smart community* vada intesa «in senso ampio rispetto alla definizione di agglomerato urbano di grande e media dimensione, e si riferisce al concetto di città diffusa e di comunità intelligente (anche attraverso l'aggregazione di piccoli comuni ovvero sistemi metropolitani) nei quali sono affrontati congiuntamente tematiche socio ambientali, quali mobilità, sicurezza, educazione, risparmio energetico o ambientale».

Nella sicura inopportunità di immaginare un ambito territoriale *ad hoc* per il conseguimento degli obiettivi richiamati nella presente ricerca⁷⁶, si ritiene che proprio le Province, oltre che naturalmente le città metropolitane, potrebbero garantire, puntando in particolare sulle funzioni di programmazione e pianificazione di cui sono destinatarie⁷⁷, un vero e proprio coordinamento nell'incontro tra domanda e offerta di servizi. Circoscrivere la *land* alle sole città metropolitane, infatti, significherebbe consacrare l'esistenza di cittadini di serie A – quelli, cioè, che risiedono nelle aree metropolitane – e cittadini di serie B – quelli che, invece, risiedono in tutto il resto del Paese – e per questa via, ancora una volta, lavorare sul concetto di *community* con la conseguenza di escludere anziché di includere. La Provincia, infatti, quale livello di governo più omogeneo tra gli enti che costituiscono la Repubblica, è la sola a poter ridurre «la discrasia tra confini delle autonomie territoriali, rappresentanza politica e cura di interessi settoriali affidata a enti tecnici o pseudotecnici, dei quali si cerca la legittimazione mediante forme (...) di partecipazione di rappresentanti degli enti locali»⁷⁸.

La riforma del Testo unico degli enti locali, allora, a quasi due decenni dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e ad oltre cinque anni dalla entrata in vigore della legge Delrio con cui proprio il livello metropolitano e quello provinciale sono stati «strappati» al *sistema* delle autonomie, si impone con la massima urgenza.

In definitiva, l'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*, nonché di quella con-

⁷⁶ Per una mappatura delle identità territoriali esistenti in Italia in relazione alle funzioni ed ai compiti ad esse spettanti v. la corposa ricerca contenuta in B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum Press, 2018.

⁷⁷ Cfr. l. 56/2014, art. 1, commi 84 e 44.

⁷⁸ Così P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, reperibile su www.federalismi.it, n. 3/2018.

corrente in materia di *governo del territorio*, potrebbe, in definitiva, determinare un complessivo ed improcrastinabile ripensamento degli assetti territoriali che si preoccupi di rispondere a quelle domande poste dall'urbanesimo contemporaneo che hanno orientato la presente ricerca in ogni suo sviluppo.

Cristina Napoli, *The smart city between European ambitions and Italian gaps: The challenge of urban sustainability*

The essay moves from a qualification of the smart city as a «responsible answer» to the issues of contemporary urbanism, in terms of employment, basic services, housing needs, physical spaces where to promote the development of the human person, of mobility and energy systems.

In this context, the essay explores the stages of the European level. The European Union, in fact, without any express and specific competence in urban matters, has undertaken numerous actions which – although acting on a purely intergovernmental level and therefore through the adoption of deeds and documents without legally binding effects – inspire an integrated and synergic approach to EU action, functional to the production of indirect effects in urban matters, also through the use and diffusion of ICT.

With regard to the national dimension, the Italian legislator has not framed smart cities through the exercise of legislative power in matters of «territorial government». In this sense, the regulatory interventions assisted by «smart» label mostly regarded the use of ICT (and in particular by the public administration) which, instead of being the instrument to achieve the goals of the smart city, ends up to constitute the element around which the smartness of a city in Italy revolves.

The perspective of sustainable development, then, seems helpful because regarding to it the Italian legislator doesn't seem to avoid identifying the actual needs of a society in continuous and rapid evolution and an integrated and synergical approach. The National sustainable development strategy approved by CIPE resolution 22 December 2017, n. 108, with which Italy started the implementation process of the 2030 Agenda for Sustainable Development adopted in New York on September 25, 2015 by the United Nations General Assembly and entered into force on January 1, 2016, seems to go in this direction.

Keywords: Smart city, urban issue, Information and Communications Technology, urban sustainability.

Cristina Napoli, Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa, Istituto Dirpolis, Piazza Martiri della libertà 33, 56127 Pisa, cristina.napoli@santanapisa.it

