

YLENIA GUERRA *

Le smart cities: alcune questioni di diritto costituzionale **

ABSTRACT (EN): This essay aims to explore the concept of 'smart cities' through the lens of constitutional law, in particular questioning those aspects that, more than others, seem to be intertwined with this new phenomenon. The research reconstructs the concept of smart cities by studying academic doctrine and legal provisions and highlights crucial issues through practical cases. Among the latter are: the impact of the smart city on the territorial articulation of the Italian Republic (between municipalities and metropolitan areas), the possible impacts in terms of democratic participation, guarantee of public services and environmental protection. The result of this study is the identification of a first set of critical questions that are the basis for further insights into the complex interplay between the use of new technologies and the *droit à la ville*.

ABSTRACT (IT): Questo saggio si prefigge l'obiettivo di indagare le smart cities alla luce delle categorie del diritto costituzionale, interrogandosi, in particolare, su alcuni aspetti che, più di altri, sembrano intrecciare tale nuovo fenomeno. Con la ricerca si è tentato di ricostruire il concetto (anche giuridico) di smart cities, attraverso lo studio di dottrina e produzione normativa, per poi mettere in luce, anche grazie all'esame della casistica, alcune questioni fondo. Tra queste ultime, a titolo esemplificativo: l'incidenza della smart city sull'articolazione territoriale della Repubblica (tra comuni ed enti di area vasta), le possibili ricadute in termini di partecipazione democratica, garanzia dei servizi pubblici e tutela dell'ambiente. Questo primo studio ha consentito di mettere a fuoco alcune prime questioni critiche e fornisce la base per ulteriori spunti di riflessione nel complicato intreccio tra uso delle nuove tecnologie e *droit à la ville*.

SOMMARIO: 1. Introduzione: perché una ricerca di diritto costituzionale sulle smart cities. – 2. La prima questione: cosa sono le smart cities. – 2.1. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di smart city nel contesto normativo sovranazionale. – 2.2. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di smart city nel contesto normativo interno. – 3. La seconda questione: le conseguenze del modello smart su alcuni beni costituzionalmente garantiti. – 3.1. L'articolazione territoriale della Repubblica e l'impatto del modello smart. – 3.2. La comunità politica di riferimento, tra nuove forme di partecipazione e digital divide. – 3.3. Il problema dei servizi: ampliamento ed efficientamento dei servizi socio-assistenziali? – 3.4. Cenni sulle smart cities come strumento di protezione dell'ambiente. – 4. Nuove linee di ricerca: lo studio sistematico della prassi e l'elaborazione di una nozione univoca di smart city.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università LUISS Guido Carli.

** Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione: perché una ricerca di diritto costituzionale sulle smart cities

A seconda della disciplina scelta per indagare il fenomeno, nel tempo alla città¹ sono stati attribuiti vari significati: da comunità politica composta da cittadini² a grande nucleo di aggregazione e conurbazione (v. metropoli e, nel diritto pubblico contemporaneo, città metropolitana)³, sino agli sviluppi più recenti, ove la città è intesa anche come centro prediletto di innovazione e ricerca tecnologica. Tale evoluzione è stata spesso accompagnata, soprattutto con riguardo ai mutamenti afferenti alla contemporaneità, da un ritardo della riflessione giuridica rispetto agli studi e alle sperimentazioni delle altre scienze⁴; si pensi, in tal senso,

¹ Sul significato da attribuire al lemma città v. J.B. AUBY, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013. V., anche, R. CAVALLO PERIN, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2013, p. 307 ss.; ID., *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, n. 2/2019, pp. 365-383; P. COSTA, *Il costituzionalismo e la non-città*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 33 ss.; H. LEFEVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014. Sulla non univocità di significato di tale termine v. G. PIPERATA, s.v. 'Infrastrutture, strade e mobilità', in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici, III - Funzioni amministrative*, 2022, p. 716-719, v., in particolare, nt. 197. Si v., infine, quanto recentemente scritto da C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, in M. GIANNELLI, V. PAGNANELLI, *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, Giappichelli, Torino, 2023, p. XVII e da F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto. Studi dal XXIII Convegno nazionale, Padova, 1-2 ottobre 2020*, Milano, 2022 p. 39 ss.

² V. A. BISCARDI, *La città antica come fatto di cultura nei suoi aspetti giuridici: introduzione*, in AA.VV., *La città antica come fatto di cultura. Atti del Convegno di Como Bellagio 16/19 giugno 1979*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 177: «Il problema generale della città antica, sotto il profilo giuridico, presenta due aspetti distinti, ma fra loro interdipendenti: il problema della città come "ordinamento" e il problema della città come "agglomerato urbano"». V., anche, U. CURI, *Alle radici dell'idea di città*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 3-7.

³ Sul concetto di metropoli, v. A. PUBUSA, s.v. 'città metropolitana', in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999, p. 360 e P. URBANI, s.v. 'area metropolitana', in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, pp. 111-112.

⁴ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, in ID. (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano, 2017, p. 11. Questo dato è unanimemente riconosciuto in dottrina. Si v., in tale ultimo senso, C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, 2021, p. 378 ove si legge: «Solo di recente l'attenzione della giuspubblicistica italiana si è volta alla smart city, espressione di derivazione extragiuridica oggetto di richiamo crescente nelle politiche pubbliche e nelle prassi amministrative, ma che ancora di rado compare nei testi normativi. Pochi i lavori monografici sul tema improntati alla ricerca di una contestualizzazione nel sistema ordinamentale; alcune le opere collettanee, spesso frutto di un proficuo dialogo con discipline non giuridiche; più numerosi i contributi in forma di articolo talora organizzati in volumi speciali. La smart city è sovente richiamata a latere di trattazioni su tematiche settoriali che in parte ad essa si sovrappongono e rispetto alle quali si pone come elemento innovativo ed ulteriore. La contaminazione con la dottrina straniera ha costituito una base florida per l'esplorazione dei molteplici profili teorici e applicativi della smart city, anche grazie all'ampio confronto interdisciplinare che, in ragione della derivazione e della portata del concetto, appare come un tratto caratterizzante il dibattito».

V., anche, M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2014, p. 858; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, Anno II, n. 4/2015, p. 1270: «[...] intorno al tema delle Smart cities si [sono] sviluppati filoni di studi di vario genere, soprattutto in ambito economico, sociologico e urbanistico; meno approfondito, invece, pare essere il profilo giuridico dell'argomento»; ID., *Riflessioni sul patto globale per l'ambiente: quale ruolo per le "smart cities"?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2/2019, p. 127 ss.; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015, p. 3, nt. 3.; M. TIMO, *Dialogo e collaborazione nelle smart cities: la dimensione orizzontale della sussidiarietà e la partecipazione*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Mimesis, Milano, 2021, p. 59; G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in

all'indagine sul fenomeno della conurbazione e, venendo all'oggetto della presente indagine, alle conseguenze che gli sviluppi tecnologici producono sulla dimensione urbana⁵.

La ricerca che qui si propone guarderà, allora, agli elementi essenziali del rapporto tra individuo e potere, in particolare approfondendo la dinamica «dei rapporti tra governanti e governati, il rispetto delle libertà fondamentali [...] e la garanzia della loro reale inclusione nel contesto comunitario, anche mediante il godimento di quei diritti sociali che devono essere assicurati dall'azione delle istituzioni comunali»⁶. Per tale ragione, lo studio prenderà le mosse dalla ricerca di una nozione giuridica più possibilmente condivisa di *smart city*. Nel fare ciò, si dovrà necessariamente dar conto dell'origine teorica dell'anzidetto concetto, ripercorrendone i principali mutamenti e illustrandone, altresì, la vigente disciplina (parr. 2, 2.1., 2.2.). Su questo primo risultato, sarà poi possibile indagare le principali conseguenze del modello *smart* sulla governance locale, provando a dare conto delle principali conseguenze che questo modello potrebbe avere su talune delle categorie classiche del diritto costituzionale: democrazia, partecipazione e garanzia dei diritti (parr. 3, 3.1., 3.2., 3.3., 3.4.), per citarne alcune.

Per ricostruire il concetto di *smart city* si è scelto di impiegare un metodo basato sull'analisi della dottrina (anche in chiave interdisciplinare) e della produzione normativa di stato e regioni, in questo secondo caso avvalendosi del metodo induttivo cercando, sul motore *Normattiva*, i riferimenti normativi alle *smart cities*. I risultati di questa prima ricerca sono stati assunti come fondamento di un discorso che attraverso il quale si è cercato di mettere in luce le conseguenze di questa nuova forma di amministrazione su alcuni beni giuridici, costituzionalmente protetti.

Le ragioni di uno studio costituzionale sulle *smart cities* trovano dunque fondamento nella volontà di provare a mettere in luce gli elementi classici che con il nascere di tale nuovo concetto potrebbero subire, in un certo qual modo, trasformazioni.

2. La prima questione: cosa sono le *smart cities*

Come ricordato in premessa, l'elaborazione teorica sulle *smart cities* si sviluppa precipuamente nel contesto dei saperi tecnici, dall'ingegneria all'architettura e all'urbanistica, arrivando a interessare la sociologia soltanto in un secondo momento. In quel contesto, peraltro, non sono state analizzate le questioni aperte che guardano alle conseguenze di questo fenomeno sul piano della *governance* locale e della tutela dei diritti.

Istituzioni del federalismo, 2, 2019, p. 463. Tra gli studi scientifici può farsi riferimento almeno a V. ALBINO-U. BERARDI-R. MARIA D'ANGELICO, *Smart cities: definitions, dimensions, and performance*, in *Journal of Urban Technology*, vol. 22, 2015; G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, il Mulino, Bologna, 2014; A. VANOLO, *Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy*, in *Urban Studies*, vol. 51, Issue 5, 2013.

⁵ Al di là della dimensione urbana v. L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017 e in ID., *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022. Nell'assai sterminata letteratura, sia consentito rinviare a L. D'AVACK, *La rivoluzione tecnologica e la nuova era digitale: problemi etici*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 3 ss.

⁶ C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, cit., pp. XVII-XVIII.

In generale, – senza dimenticare come anche per le scienze dure si sia prodotto, perlomeno agli albori teorici e applicativi, un profluvio di nozioni – si conviene nel definire *smart* quella città connotata dall'uso funzionale delle nuove tecnologie (nel prosieguo anche ICT), con il fine di promuovere taluni settori della vita della comunità, come la mobilità, la partecipazione politica; e per garantire, più in generale, un disegno dell'urbe rispondente ai bisogni di quella determinata comunità⁷.

Tali riflessioni hanno caratterizzato soprattutto la letteratura anglo-americana sin dal 2008⁸ e, per alcuni autori, già dagli anni '80 (nel dibattito sul c.d. *New Urbanism*) il concetto di intelligenza inizia a essere impiegato con riguardo alle questioni urbane (v. lo sviluppo della c.d. *smart growth*)⁹. In quella fase storica, più in particolare, si era cercato di costruire una nozione di *smart city* attraverso l'impiego del metodo induttivo: dallo studio della prassi allo sviluppo di un insieme di fattori comuni che, contraddistinguendo i casi esaminati, consentivano, per l'appunto, di individuare un concetto univoco di *intelligenza*. L'approfondimento di quelle ricerche consegna allo studioso un primo dato interessante: ciò che oggi è difficile, ossia la ricerca di una univoca nozione di *smart city* secondo le categorie proprie del diritto, lo è stato anche nel passato, con riferimento ai primi approcci classificatori svolti da altre discipline¹⁰.

Ciò emerge, pure, dalla semplice lettura dei principali commenti dottrinali: le *smart cities* si caratterizzano, infatti, per «l'uso massivo delle tecnologie»¹¹; possono fungere da veicolo [...] per «una migliore utilizzazione degli spazi pubblici [...] con la valorizzazione dell'uso

⁷ Per G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, cit., p. 30 «esistono [...] almeno degli elementi comuni nelle diverse definizioni di smart city. Una città intelligente è innanzitutto una città per l'uomo e l'intelligenza sta nel riuscire a promuovere un modello di vita nel quale le esigenze del singolo possano coincidere con le esigenze della collettività, il tutto in una visione che non sia solo passiva – il cittadino tutelato e fruitore di servizi – ma anche attiva – nella quale il cittadino possa essere protagonista della programmazione, della gestione del cambiamento». V., anche, C. COLETTA-L. EVANS-L. HEAPHY-R. KITCHIN, *Introduction*, in C. COLETTA-L. EVANS-L. HEAPHY-R. KITCHIN (ed.), *Creating Smart City*, Routledge, Oxon, 2019, p. 2, ove è riportata una tabella riepilogativa delle c.d. *smart technologies*.

⁸ Il riferimento cronologico è tratto da G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, in ID. (a cura di), *La prossima città*, cit., 2017, p. 9.

⁹ V. C. BUZZACCHI, *Le smart cities tra sicurezza delle tecnologie e incertezza della dimensione democratica*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHIA-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 83. Per maggiori approfondimenti sul cd. *New Urbanism* sia consentito rinviare a *What's New About the New Urbanism?*, in E. TALEN, *Chater of the New Urbanism*, Second Edition, Mc Graw-Hill Education, New York, 2013, p. 1 ss. che ripercorre la nascita e lo sviluppo del Congresso sul nuovo urbanismo.

¹⁰ R.G. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, in *City*, vol. 12, n. 3/2008, pp. 303-320 scriveva: «Yet despite numerous examples of this 'urban labelling' phenomenon, we know surprisingly little about so-called smart cities, particularly in terms of what the label ideologically reveals as well as hides». In questa sede vale la pena richiamare il dato a mente del quale le *smart cities*, come altri concetti per così dire ibridi, la cui definizione si costruisce a partire da altri saperi, si connotano per l'assenza di una univoca nozione. Mette in luce questo problema, tra gli altri, S.A. CARRETTA, *Un nuovo paradigma di smart city: il modello svedese*, in M. GIANNELLI, V. PAGNANELLI, *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, cit., 2023, p. 58. Anche l'OECD, *Enhancing the Contribution of Digitalisation to the Smart Cities of the Future*, 2019, www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf, mette bene in luce la pluralità di significati da attribuire al sintagma 'smart cities'. Nello schema che si trova alle pp. 8-9 si contano ben dodici definizioni.

¹¹ C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 376-378.

dell'informatica»¹²; ancora, l'aggettivo *smart* afferisce alle sole città che gestiscono in modo intelligente «attività economiche, mobilità, risorse ambientali, relazioni tra le persone, politiche dell'abitare e metodo di amministrazione»¹³. Per taluni, infine, la *smart city* è letteralmente «il nome della città in rete»¹⁴, ascrivendo alle potenzialità della connessione e dell'impiego delle ICT la caratteristica che connota, più delle altre, l'essere *smart* di un territorio.

Più di recente, sembra prevalere l'approccio per così dire olistico al concetto di *smart city* come elaborato, tra gli altri, dall'Università di Vienna e ritenuto in dottrina tra i più accreditati: per *smart city* s'intende, quindi, quella città «*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*»¹⁵. Questa lettura, ripresa diffusamente in dottrina anche tra chi si è occupato di indagare i profili pubblicistici¹⁶, presenta sei elementi che possono essere utilizzati come parametro per misurare l'intelligenza di un territorio. Essi sono, in sintesi, l'economia, gli individui, la *governance*, la mobilità, l'ambiente e la vivibilità¹⁷. Tali indicatori sono stati poi ripresi anche in una ricerca del Parlamento europeo del gennaio 2014¹⁸, aggiornato nel 2023, nello studio «*Social approach to the transition to smart cities*»¹⁹ dello *European Parliamentary Research Service*.

Oggi, pertanto, possono definirsi *smart* quelle città che, sfruttando appieno le potenzialità derivanti dall'impiego delle ICT, si contraddistinguono per una promozione integrata di diversi fattori come ambiente, servizi sociali, partecipazione (per citarne alcuni).

Tuttavia, non è revocabile in dubbio come – dietro a questa parvenza di omogeneità nella individuazione di connotati che fanno dell'intelligenza un requisito da ascrivere ad alcune dimensioni locali e di bontà dei fini perseguiti – vi siano anche profili critici che debbono essere richiamati, per consegnare al lettore un quadro rispondente alle complessità teoriche e

¹² Op. utl. cit.

¹³ C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 376-378 che richiama la definizione elaborata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, v. *Indagine conoscitiva concernente i servizi di comunicazione Machine to Machine (M2M)*, Allegato A alla delibera n. 120/15/CONS.

¹⁴ Così F. PIZZOLATO, *Floating cities, resti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOSCHICHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 187.

¹⁵ Tra i molti che richiamano la nozione dell'Università di Vienna v. M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, cit., p. 859; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, fasc. 2, marzo-aprile 2019, p. 446, nt. 2. V., anche, C. LAURI, s.v. 'Smart City', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 377-396.

¹⁶ C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, cit., p. XX.

¹⁷ R. GIFFINGER-H. GUDRUN, *Smart Cities Ranking: An Effective Instrument For The Positioning Of Cities?*, in *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año IV, núm 12/2010, pp. 7-25, in particolare v. p. 14: «*These six characteristics were regarded as the relevant group characterizing a smart city. They can be broken down into 31 relevant factors [...] which reflect the most important aspects of every smart characteristic. Finally, every factor of a smart characteristic has been defined empirically through a group of corresponding indicators. In total, 74 indicators were defined and used for operationalizing and aggregating the relevant factors*».

¹⁸ Così C. COLAPIETRO, *Intelligenza artificiale e smart cities. A mo' di introduzione*, cit., pp. XX-XXI, in particolare v. nt. 16.

¹⁹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, Scientific Foresight Unit (STOA), *Social approach to the transition to smart cities*, PE 737.128 – February 2023, p. 4 ss. www.europarl.europa.eu.

applicative di tale nuovo concetto²⁰. In questi termini – oltre a quelle che si affronteranno nelle pagine che seguono, incentrate sulle problematiche *dentro* le *smart city*²¹ – si richiama, sia pure per cenni, la questione che guarda alle conseguenze *fuori* da queste ultime e ascrivibili a tutti quei fenomeni di spopolamento delle aree interne o delle zone rurali²² per ragioni che spaziano dal disegno nazionale di distribuzione dei servizi pubblici, all’attrattività lavorativa dei grandi centri urbani.

2.1. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di *smart city* nel contesto normativo sovranazionale

In Italia, la regolazione delle *smart cities* segue, in massima parte, un procedimento di tipo *top-down*, anche alla luce della influenza giocata dall’Unione europea, in ciò differenziandosi dai fenomeni che hanno contraddistinto, invece, le principali città nord-americane, ove la disciplina può definirsi come il risultato di procedimenti *bottom-up* rispondenti a esigenze di determinati settori: si pensi alle grandi imprese economiche che hanno spinto le amministrazioni locali ad adeguare il funzionamento e la gestione della città a *velocità* e *tecnologia*²³.

Nel contesto nazionale non è semplice operare una sistematizzazione delle disposizioni che si occupano di *smart cities*. Le ragioni di tale difficoltà non si arrestano alle considerazioni

²⁰ Per G.M. FLICK, *La Sorte Degli Ultimi, Dalla Bibbia Alla Costituzione Attraverso La Pandemia*, in *Cassazione Penale*, n. 4/2022, p. 1299: «La città è l’emblema paradigmatico della meraviglia e della tecnologia, ma anche dei rischi della tecnologia. Ci stiamo illudendo che la tecnologia sia la bacchetta magica, che l’algoritmo e la digitalizzazione possano risolvere tutti i problemi della città con la *smart city* o la città “in un quarto d’ora”. In realtà però rimangono aperti tutti i problemi di una convivenza nella megalopoli urbana. In essa la così detta “città giusta” è rimasta un’utopia; le città adesso sono ridotte a ghetti dei ricchi che si fronteggiano con i ghetti dei poveri. La città non è più quella indicata dalla Costituzione come formazione sociale ove si svolge la personalità dell’uomo attraverso il rispetto dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili. È piuttosto una realtà di convivenza in nome del commercio, del profitto e/o della sicurezza (spesso illusoria); o di convivenza in nome del potere, della burocrazia, del conflitto di competenze».

²¹ Affronta chiaramente tali questioni C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, cit., pp. 448-449, il quale evidenzia come il fenomeno dell’iper-popolamento delle città rechi seco grandi problemi con riguardo all’occupazione, alla garanzia dei servizi di base, alle esigenze abitative, per citarne alcuni.

²² All’anzidetta questione è dedicato il numero monografico della rivista “Istituzioni del Federalismo”, n. 2/2020. In particolare, si rinvia ai contributi di J.-B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 537-545; E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, *ivi*, pp. 323-345.

²³ Richiamano tale dicotomia C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, cit., p. 447 ed E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, cit., p. 1272. Sulla costruzione teorica delle *smart city* v., anche, L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, p. 933, che scrive: «Le città sono votate a una svolta imprenditoriale nel senso che non solo sostengono le decisioni degli investitori privati – espressione di gruppi sociali privilegiati – come nel XIX secolo, ma ne condividono il rischio economico, entrando a pieno titolo nelle azioni concrete di sviluppo della città. Da un lato, cambiano i rapporti tra pubblico e privato, per esempio, attraverso le partnership pubblico-private e, dall’altro, si inseguono modelli di sviluppo di successo (per esempio, Silicon Valley), cercando di replicarli. Le città si pongono ora l’obiettivo di attrarre nuovo capitale umano e sociale per alimentare classi sociali emergenti che si configurano come attori collettivi e volano di sviluppo, come nel caso della “classe creativa”».

circa il procedimento scelto, dovendosi estendere pure alla netta prevalenza, per lo più al livello sovrastatale, di norme afferenti alla categoria della *soft law*²⁴, nonché alla più volte richiamata non univocità nella individuazione del significato da attribuire all'intelligenza applicata ai territori.

Per provare a circoscrivere la dimensione giuridica del significato da attribuire alle *smart cities* si darà conto, in questo paragrafo, prima dei principali riferimenti ad esse nei documenti internazionali ed europei e, poi, alla dimensione interna (statale e regionale).

Un riferimento internazionale alle *smart cities* si ritrova nei lavori della Conferenza Onu di Quito, su *Housing and Sustainable Urban Development* (la c.d. Habitat III) tenutasi il 20 ottobre 2016. A margine della stessa è stata adottata la *New Urban Agenda*²⁵ in cui si dichiara che ci si impegnerà ad assumere un approccio alle *smart cities* che sfrutti le opportunità offerte dalla digitalizzazione, dalle tecnologie e dall'energia pulita e dalle tecnologie di mobilità innovative, offrendo così agli abitanti la possibilità di fare scelte più rispettose dell'ambiente, oltre che di stimolare, per altro verso, una crescita economica sostenibile e consentendo alle città di migliorare l'erogazione dei servizi²⁶. Tale intento, in poche parole, si sostanzia in una funzionalizzazione delle *smart cities* (e più in generale delle nuove tecnologie applicate alle realtà urbane) con riguardo alla tutela ambientale e alla promozione dei servizi pubblici. La scelta non è isolata. Va, infatti, osservato come questo documento sia stato adottato nel solco già tracciato dall'Agenda ONU 2030²⁷ e dall'Accordo di Parigi, tra l'altro testualmente richiamati nella parte in premessa della *New Urban Agenda*.

Da queste considerazioni, allora, è possibile trarre un primo punto fermo, perlomeno negli intenti che accompagnano la teorizzazione sulle *smart cities* sul piano internazionale, cioè che le stesse sono intese come strumenti che, nel contesto urbano, veicolano la promozione sociale e la tutela dell'ambiente.

Questo approccio è stato fatto proprio anche dall'Unione europea²⁸ attraverso una linea di azione, per lo più verticale, ed esplicitata in strumenti sussumibili nella categoria della *soft law*. Volendo richiamare, in maniera assai sintetica, i passi compiuti dall'UE nel definire una comune idea di città, si deve fare riferimento almeno alla Carta di Lipsia del 2007, risultato dell'incontro dei ministri degli stati membri competenti per materia, e al Patto di Amsterdam a cui si ascrive la cd. *Urban Agenda* dell'Unione europea. Con riguardo all'approccio metodologico, gli obiettivi fissati nel secondo documento sono perseguiti attraverso la creazione di Partnership composte, per ogni città, da stato membro, Commissione e parti interessate, come le ONG²⁹.

²⁴ Ripercorre tale problematica C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 378-380.

²⁵ In questa sede, si è scelto di consultare la versione redatta in lingua inglese.

²⁶ Traduzione a cura dell'autrice del par. 66 della *New Urban Agenda*.

²⁷ V. l'obiettivo 11 "Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable".

²⁸ V. G. COMAZZETTO, *Le città nel processo di integrazione europea*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOSECCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., pp. 129-139.

²⁹ Nel Patto di Amsterdam si legge: «In order to address the increasingly complex challenges in Urban Areas, it is important that Urban Authorities cooperate with local communities, civil society, businesses and knowledge institutions. Together they are the main drivers in shaping sustainable development with the aim of enhancing the environmental, economic, social and cultural

Nell'ultimo periodo, sulla spinta di accadimenti che hanno riportato la dimensione urbana all'attenzione del dibattito pubblico (v. soprattutto alla pandemia da covid-19), il decisore politico ha scelto di integrare e modificare le politiche urbane europee. I partenariati, così, agiscono al fine di perseguire temi ritenuti prioritari. Si pensi, tra i tanti, alla lotta alla povertà urbana; all'inclusione di migranti e rifugiati; alla qualità dell'aria; alla garanzia del diritto ad abitare; alla mobilità urbana; alla transizione digitale; agli appalti pubblici innovativi e responsabili³⁰.

Nel 2020 è stata poi sottoscritta, a seguito dell'incontro informale dei competenti ministri degli stati membri aderenti, la Nuova Carta di Lipsia e, nel novembre 2021, è stato altresì raggiunto l'Accordo di Ljubljana con cui si è ribadita la centralità delle città nel perseguimento degli obiettivi UE³¹.

Invero, di regolazione delle *smart cities* parlava anche il Comitato economico e sociale europeo nel 2015³² quando, con parere d'iniziativa recante "Smart cities as drivers for development of a new European industrial policy", insisteva per «una semplificazione e integrazione del quadro regolamentare, attraverso una normativa comune europea»³³. Più recentemente³⁴, il Comitato europeo delle Regioni, su impulso dell'allora Presidente finlandese, ha presentato il parere "Opinion of the European Committee of the regions – Smart cities: new challenges for a just transition toward climate neutrality – how to implement the SDGs in real life?" che ha certificato il passaggio definitivo a una lettura integrata del concetto di *smart city*, non più riferito solamente agli aspetti tecnologici, ma esteso anche ad altri settori come l'ambiente, lo sviluppo sostenibile e la partecipazione della cittadinanza ai processi di governance locale³⁵.

I progetti sostenuti dalla Commissione europea sono, in ogni caso, numerosi. Come si legge nella Relazione speciale della Corte dei Conti europea, la n. 24/2023, «nel periodo 2014-2020, svariate politiche e iniziative settoriali hanno contribuito alla definizione e all'attuazione della

progress of Urban Areas. EU, national, regional and local policies should set the necessary framework in which citizens, NGOs, businesses and Urban Authorities, with the contribution of knowledge institutions, can tackle their most pressing challenges».

³⁰ Cfr. futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda.

³¹ I competenti ministri: «Recognise the European cities and regions of all sizes as determining drivers for the future of Europe and their active role in implementing priority policies and achieving goals set in inter alia the European Green Deal, the European Digital Strategy, the European Pillar of Social Rights, the Renovation Wave, the New European Bauhaus initiative, the Recovery and Resilience Facility of the Next Generation EU, Cohesion Policy, Horizon Europe's Mission for 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030 and the Long-term Vision for Rural Areas».

³² Va rimarcato come per taluni, l'approccio europeo sulle città è di molto successivo al riconoscimento, sul piano internazionale, della centralità dell'urbe. Si v. E. CARLONI-M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, p. 878 ss. per i quali «la politica urbana dell'Europa è recente, e tradizionalmente debole: priva di basi nei Trattati, si sviluppa essenzialmente su base intergovernativa, mediante riunioni organizzate e presiedute dalla Presidenza del Consiglio».

³³ 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) (2015/C 383/05). Taluni Autori ricordano come il cammino europeo di valorizzazione della dimensione urbana sia antecedente rispetto alla valorizzazione della dimensione *smart*, v., almeno, E. CARLONI-M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, cit., p. 878 ss.

³⁴ Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale europea il 5 febbraio 2020.

³⁵ E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, cit., p. 1274 fa risalire la nascita "giuridica" delle *smart city* alla politica energetica europea.

strategia dell'UE in materia di R&I per le città intelligenti»³⁶. L'esito della valutazione della Corte dei Conti europea, senza voler ripercorrere in dettaglio il programma analizzato, ha posto l'accento sulla questione del finanziamento, adducendo come questa svolga «un ruolo importante nell'agevolare il conseguimento degli obiettivi [...]. Tuttavia, le città che partecipano alla Missione mancano attualmente di certezze in merito alle risorse che la Commissione metterà a loro disposizione e alle modalità con cui sarà possibile garantirsele»³⁷.

2.2. (Cenni al)la ricostruzione della nozione giuridica di *smart city* nel contesto normativo interno

Sul piano nazionale, le disposizioni di riferimento non seguono un ordine sistematico e sono sovente contenute in atti aventi forza di legge. In particolare, i dati qui analizzati sono tratti sia da studi della dottrina³⁸, sia da autonoma ricerca. Come già accennato si è scelto, infatti, di esperire un tentativo di ricostruzione attraverso l'utilizzo di un metodo induttivo e avvalendosi del motore di ricerca *Normattiva*³⁹. Considerati in ordine cronologico, dal più recente, i provvedimenti genericamente riferiti al concetto di città intelligente sono:

- la legge 5 agosto 2022, n. 108 recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile*;

- la legge 29 dicembre 2021, n. 233 recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*;

- il d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179 recante *Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2,*

³⁶ V. Relazione speciale della Corte dei conti europea, n. 24/2023 “Città intelligenti – Soluzioni concrete, ma la frammentazione ne ostacola una più ampia adozione”, p. 7.

³⁷ Relazione speciale della Corte dei conti europea, n. 24/2023 cit., p. 40.

³⁸ V., in tal senso, C. BUZZACCHI, *Le smart cities tra sicurezza delle tecnologie e incertezza della dimensione democratica*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 85 ss.; M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, pp. 958-963; C. LAURI, s.v. 'smart city', in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 377-396; A. MICHIELI, *Smart city: verso l'autogoverno digitale*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 177 ss.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo*, cit., pp. 1275-1278; E. SPILLER, *Citizens in the loop: partecipazione e smart city*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA, *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 292-295.

³⁹ Per fare ciò, si è impiegato il motore di ricerca *Normattiva* (www.normattiva.it). La ricerca, effettuata sino al giorno 11 febbraio 2024, si è svolta immettendo nella maschera di ricerca dell'anzidetto motore i seguenti sintagmi: “smart city” (quattro risultati), “smart cities” (due risultati), “città intelligente” (due risultati) e “comunità intelligente” / “comunità intelligenti” (cinque risultati). Tale ricerca rappresenta una rielaborazione e un approfondimento delle prime note anticipate in Y. GUERRA, *Il fenomeno delle smart cities come esempio di co-regolazione delle nuove tecnologie. la democrazia locale di fronte alle sfide globali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 37 ss.

comma 1-ter, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56⁴⁰;

- la legge 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*;

- la legge 4 agosto 2017, n. 124, la c.d. *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*;

- il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, *Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*;

- il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, *Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124*;

- la legge 17 dicembre 2012, n. 221, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*;

- la legge 4 aprile 2012, n. 35, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*.

Nel 2012, in sede di conversione del d.l. n. 5/2012, è stato inserito, all'art. 47 sull'agenda digitale italiana, il riferimento alle *smart communities* o comunità intelligenti, «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»⁴¹, poi abrogato espressamente dall'art. 64, comma 3, d.lgs. n. 179/2016. Di poco successivo al precedente è il d.l. n. 179/2012 convertito, con modificazioni, con legge n. 221/2012, che istituisce le cd. comunità intelligenti individuando, altresì, i compiti affidati all'Agenzia per l'Italia digitale (nel prosieguo anche AGiD)⁴², poi parzialmente abrogato dal d.lgs. n. 10/2016. Ad essi seguiva il comma 184 della legge annuale sulla concorrenza del 2017 (legge n. 124/2017), ove si prevedeva una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di applicazione ICT ai trasporti pubblici anche al fine di promuovere lo sviluppo delle *smart city*.

Soltanto con legge n. 160/2019 (Bilancio 2020) si ritrova, in una fonte di rango primario, un chiaro allargamento delle finalità perseguite attraverso il fenomeno delle *smart city*. Il comma 437 della legge menzionata ha, nei fatti, connesso la questione abitativa allo sviluppo delle *smart cities*⁴³. In sostanza, la promozione di politiche di edilizia residenziale sociale volte alla riduzione

⁴⁰ In quella sede il riferimento alle *smart city* riguarda la qualificazione dei dati sensibili raccolti attraverso le tecnologie preposte all'ottimizzazione della qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici, v. art. 6, comma 2, lett. c), n. 6 del Regolamento.

⁴¹ V. legge n. 35/2012.

⁴² Tra le singole previsioni tuttora in vigore si ricordano le seguenti: l'Agenzia emana le linee guida recanti definizione di *standard* tecnici, compresa la determinazione delle ontologie dei servizi e dei dati delle comunità intelligenti; istituisce e gestisce la piattaforma nazionale delle comunità intelligenti. In aggiunta, la menzionata Agenzia, nel termine assegnato dalla normativa primaria, istituisce la piattaforma nazionale delle comunità intelligenti, v. art. 20, d.l. n. 179/2012.

⁴³ Comma 437: «Al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, di seguito denominato "Programma". Il Programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare

del disagio abitativo è ricondotta dal legislatore italiano anche nell'alveo del concetto europeo di *smart city*, intesa come quella città intelligente, inclusiva e sostenibile, ove l'ICT non è finalizzata a sé stessa ma funge da strumento per la promozione di un territorio inclusivo, che guarda quindi alle imprescindibili dimensioni sociale e ambientale. Infine, in ordine di tempo, il provvedimento più recente in cui si rinvencono riferimenti alle *smart cities* è il d.l. n. 152/2021, convertito con legge n. 233/2021, ove di *smart city* si parla con riferimento ai Piani integrati promossi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza per cui sono assegnate risorse alle città metropolitane al fine di sostenere i progetti legati alla *smart city* e con particolare riferimento, in chiave funzionale, ai trasporti, al consumo energetico (art. 21, comma 1) e alla rivitalizzazione economica (art. 21, comma 6).

Questo *excursus* normativo consegna al lettore un quadro abbastanza nitido delle problematiche ancora irrisolte. Manca, infatti un assetto sistematico che consenta di comprendere in maniera chiara il quadro giuridico di riferimento. A essere, invece, chiaramente identificati sono gli obiettivi, e quindi la cd. funzionalizzazione delle *smart cities*, ancorché spesso mutevoli negli elenchi di *hard law* e *soft law* consultati. In questi termini, se taluni di essi (si pensi alla dimensione digitale e ambientale in senso lato) sembrano ripetersi con una certa costanza, la questione sociale, al contrario, viene presa in considerazione in maniera ondivaga e, con più frequenza, soltanto nell'ultimo periodo di riferimento. In generale, tuttavia, si può aderire alla tesi secondo cui il concetto di *smart city* debba oggi essere considerato in senso olistico.

Anche a livello regionale, e sempre avvalendosi del metodo induttivo, sono svariati gli atti che richiamano il concetto di *smart city*⁴⁴. In particolare, ed escludendo i vari documenti di bilancio, si fa riferimento a:

- Legge regionale della Calabria 7 luglio 2022, n. 25 recante *Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso*;
- Legge regionale del Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, *Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale*;
- Legge regionale delle Marche 20 settembre 2018, n. 37 recante *Sostegno a politiche locali dirette all'incremento dell'efficienza energetica e alla promozione delle energie rinnovabili*;
- Legge regionale Umbria 29 aprile 2014, n. 9 recante *Norme in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ICT (Information and Communication Technology) regionale*;
- Legge regionale Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 recante *Sviluppo regionale della società dell'informazione*.

l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*Smart City*)».

⁴⁴ Per fare ciò, si è impiegato il motore di ricerca *Normattiva* (www.normattiva.it). La ricerca, effettuata sino al giorno 11 febbraio 2024, si è svolta immettendo nella maschera di ricerca dell'anzidetto motore i seguenti sintagmi: "smart city" (quattro risultati), "smart cities" (ventidue risultati), "città intelligente" (nessun risultato) e "comunità intelligente" / "comunità intelligenti" (un risultato).

Negli atti elencati i cenni sono per lo più generici e a natura prevalentemente operativa, senza pertanto consegnare allo studioso una nozione chiara.

In conclusione, la risposta alla prima questione sembra essere ben delineata e guarda a due diversi argomenti. Il primo è che, dati alla mano, non abbiamo una definizione normativa chiara di quali siano gli elementi necessari a definire una città intelligente o *smart*. Il secondo è che, se manca una univoca nozione normativa di *smart city*, si ha tuttavia una comune funzionalizzazione delle *smart cities*, intese come strumento in grado di perseguire obiettivi vari: la tutela dell'ambiente, la partecipazione alla vita della comunità e la promozione sociale.

3. La seconda questione: le conseguenze del modello *smart* su alcuni beni costituzionalmente garantiti

Al problema di capire quale sia il portato di significato proprio del sintagma '*smart city*' – tra interdisciplinarietà e ricostruzione dello stesso a partire dagli obiettivi che il decisore politico intende perseguire per suo tramite – se ne somma uno ulteriore, senz'altro legato al primo e che guarda alla dimensione dei beni costituzionalmente protetti. Nei paragrafi che seguiranno si cercherà pertanto di mettere in luce alcuni degli aspetti costituzionali che si ritengono maggiormente esposti alle influenze di questo nuovo modello di città. In particolare, si darà conto della questione che guarda al rapporto tra grandi centri urbani e piccoli borghi, richiamando il rapporto tra città metropolitane da una parte e piccoli comuni dall'altra (3.1.). Seguirà poi l'esame delle intersezioni tra garanzia della partecipazione pubblica e impiego di strumenti ICT nei sistemi di governo locale (3.2.), anche portando all'attenzione del lettore qualche esempio concreto. Si darà poi conto dei possibili mutamenti che il modello della città intelligente potrebbe produrre sul sistema dei servizi pubblici, indagando il rapporto tra essa e la garanzia dei servizi sociali (3.3.). Infine, qualche cenno verrà dedicato anche alla tutela dell'ambiente (3.4.), pure alla luce del ruolo che questa assume all'interno delle previsioni che fanno riferimento alle *smart cities*. L'elenco delle questioni è, naturalmente, non esaustivo, mancando ad esempio il riferimento al problema della tutela della privacy⁴⁵. La scelta è stata quella di restringere l'indagine agli aspetti sociale e politico delle ricadute del modello *smart* sulla dimensione locale, guardando in particolar modo agli istituti di partecipazione politica, ai servizi pubblici e alla questione ambientale, anche alla luce del risultato prodotto dalla ricerca induttiva sulla legislazione.

3.1. L'articolazione territoriale della Repubblica e l'impatto del modello *smart*

Il primo quesito che nasce spontaneo a seguito delle considerazioni sinora svolte, tra teorizzazione delle *smart city* e disciplina positiva delle stesse, è se ogni ente locale,

⁴⁵ V., tra i molti contributi, F. PAOLUCCI, O. POLLICINO, *Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali. Antinomia o complementarità nella nuova stagione algoritmica?*, in M. GIANNELLI E V. PAGNANELLI (a cura di), *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, Torino, 2023, pp. 17-44; L. EDWARDS, *Privacy, security and data protection in smart cities: a critical EU law perspective*, in *European Data Protection Law Review*, n. 1/2016, pp. 28-58; B.F.G. FABRÈGUE, A. BOGONI, *Privacy and Security Concerns in the Smart City*, in *Smart Cities* n 6/2023, pp. 586-613.

nell'articolazione costituzionale italiana, possa davvero aspirare a ricevere l'attribuzione di *smart city*, e ciò alla luce di alcune caratteristiche che nella prassi connotano i singoli enti.

Si pensi, innanzitutto, al fattore dimensionale che vede contrapposti i grandi comuni capoluoghi ai piccoli borghi e che incide sull'apparato amministrativo di riferimento, sulle dotazioni economico-finanziarie degli stessi e sulle generali capacità attrattive. Un ulteriore dato di diversificazione attiene alla distinzione compiuta dal legislatore tra comuni, città metropolitane e province, in termini di funzioni amministrative. In tal senso, si pensi a quanto disposto con legge n. 56/2014, attraverso cui il legislatore affida la funzione di promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. f). In aggiunta, non limitando l'analisi al mero dato testuale, va rimarcato come, accanto al cd. coordinamento digitale, alla città metropolitana siano affidate funzioni di pianificazione territoriale generale, ivi comprese la pianificazione delle strutture di comunicazione e delle reti di servizi nonché la gestione della mobilità e la promozione delle attività economiche⁴⁶. In dottrina, del resto, è stato messo in evidenza come ciò sia ben chiaro guardando all'art. 1, comma 44, lett. c) della l. n. 56/2014, che conferisce alla città metropolitana la funzione di «strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano» e alla lett. b) del medesimo articolo, che attribuisce ad essa la funzione di approvazione della pianificazione territoriale generale volta a delineare «le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano»⁴⁷. Va da sé come, attraverso una semplice lettura di tali funzioni, e considerato il ruolo strategico affidato alle città metropolitane, sembri logico immaginare che lo sviluppo delle *smart cities* veda protagoniste soprattutto le cd. aree vaste e non, invece, i piccoli comuni⁴⁸.

Il riferimento in particolare alla dimensione metropolitana non esclude, naturalmente, che altre forme di amministrazione su area vasta possano divenire luogo di sperimentazione di modelli smart: si pensi, in questo senso, alle province. In particolare, sebbene la legge Delrio non faccia espresso riferimento alla funzione di “promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano” anche per le province, non si può ragionevolmente sostenere che sia preclusa un'attività di coordinamento di quel tipo pure

⁴⁶ V., anche, S. ANTONIAZZI, *Smart city: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., p. 479 ss., in particolare p. 487; M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, cit., p. 950; M. TIMO, *Dialogo e collaborazione nelle smart cities: la dimensione orizzontale della sussidiarietà e la partecipazione*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 68 ss. V., anche, V.E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, pp. 238-239.

⁴⁷ S. ANTONIAZZI, *Smart city: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., p. 479 ss.

⁴⁸ Va comunque precisato come lo studio più recente della prassi, anche avvalendosi di una semplice ricerca online, testimoni una diffusione (seppur limitata) di sistemi smart anche tra i comuni di medie dimensioni. V., ad esempio, quanto si legge su il Sole24ore in merito al cd. *ICity Rank*: www.ilsole24ore.com (consultazione del 13 febbraio 2024). Tuttavia, non sembra di rinvenire alcun riferimento a piccoli comuni. V., S. ANTONIAZZI, *Smart city: quadro giuridico, competenze degli enti territoriali e servizi pubblici*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, cit., p. 357.

per territori diversi dalle città metropolitane. Del resto, la teorizzazione di aree vaste, connotate da forte conurbazione tra grandi e piccoli centri, al di là della specifica denominazione giuridica scelta, ha la funzione di consentire coordinazione e gestione di servizi e funzioni che naturalmente si spingono al di là della dimensione locale.

In ogni caso anche l'UE, dal canto suo, sembra aver promosso esperienze *smart* per dimensioni locali sostanzialmente non piccole. Il riferimento è all'invito a manifestare interesse pubblicato dalla Commissione europea e rivolto alle città⁴⁹. Ben 377 città di tutti gli Stati membri dell'UE e di 9 Paesi tra associati e che negoziano l'associazione, hanno presentato una manifestazione di interesse. Dopo una valutazione delle candidature, il 28 aprile 2021 la Commissione ha annunciato le 100 città selezionate⁵⁰. Il target individuato includeva tre tipologie di città, suddivise a seconda della dimensione, e quindi città piccole, medie e grandi. Per quanto riguarda l'Italia, se non tutte le città che hanno fatto domanda rispondevano alla dimensione della città metropolitana o della provincia, quasi tutte erano comunque contraddistinte da una dimensione mediamente grande, guardando soprattutto al dato degli abitanti. Al 31 marzo 2022⁵¹, tra esse comparivano: Assisi (compresi Bastia, Cannara, Bettona e Valfabbrica); Bagheria; Battipaglia; Busto Arsizio; Cinisello Balsamo; Ferrara; Legnano; Prato; e anche l'Unione dei Comuni della Romagna forlivese.

Il primo problema che emerge guarda alle conseguenze che la promozione di modelli *smart* per territori di media e grande dimensione potrebbe avere, in termini di disparità, sugli enti locali di piccole dimensioni⁵². Alcuni argomenti però possono essere adottati per sostenere come anche qualora si volesse valorizzare la dimensione dell'area vasta, ciò tuttavia non comporterebbe giocoforza ricadute negative per i piccoli territori. Il primo guarda al ruolo degli enti di area vasta, e quindi province e città metropolitane, intesi come enti di governo intermedio⁵³ che possono, nell'esercizio delle loro funzioni, usufruire di modelli *smart*, ove i benefici arrecati riguarderebbero tutta la comunità di riferimento, ivi ricompresi i comuni nell'area vasta. Un secondo argomento, invece, di natura non sistematica, può rinvenirsi nello studio di alcuni casi. Si pensi, a titolo esemplificativo, al progetto denominato *Smarter Italy*, un

⁴⁹ Si tratta di una delle missioni individuate dalla Commissione europea nella comunicazione 29.9.2021 COM(2021) 609 final sulle "European Missions", https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en.

⁵⁰ In Italia, ad esempio, sono state scelte le città di Bergamo Bologna Firenze Milan Padova Parma Prato Rome Turin. Tale dato sarebbe comunque da mettere in comparazione con le effettive domande presentate dai territori italiani. Inoltre, va rimarcato come non fosse affidato alcun ruolo agli Stati nel processo di selezione delle città. Ciò è confermato dalla lettura del documento "Frequently Asked Questions, Latest update: 16 December 2021" (<https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities>), in cui è dato leggere: «While Member States will be closely involved in the implementation of the Cities Mission, the decision on the selection of the cities that will be part of the Mission will be made by the European Commission, based on an assessment of cities' expressions of interest by independent external experts».

⁵¹ V. List of Applicant Cities Updated on 31 March 2022,

⁵² Il problema è stato messo in evidenza da attenta dottrina v. J.-B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2020, p. 544: «Per il momento, le città, specialmente le più grandi, sono le principali beneficiarie della digitalizzazione e della dinamica smart».

⁵³ V. C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2015, p. 569 e ss.

programma finanziato e promosso da vari ministeri e attuato dall'AgID, con l'adesione di ventitré Comuni selezionati, tra cui dodici piccoli centri definiti "Borghi del futuro"⁵⁴. Dalle informazioni rinvenute si potrebbe dire che l'obiettivo del programma è la promozione di cd. appalti innovativi con lo scopo precipuo di soddisfare svariate esigenze, tra le quali la promozione della *smart mobility*, del benessere delle persone e la salvaguardia ambientale⁵⁵.

3.2. La comunità politica di riferimento, tra nuove forme di partecipazione e *digital divide*

Le ricerche interdisciplinari hanno consentito di mettere in luce le ricadute del modello intelligente sul sistema di partecipazione e condivisione della decisione politica a livello locale⁵⁶, anche nel prisma dell'art. 118, c. 4 cost. Gli studi in tal senso hanno spesso caricato di enfasi l'impatto delle nuove tecnologie in punto di condivisione della scelta e partecipazione alla decisione politico-amministrativa dell'ente locale da parte della comunità politica di riferimento. Si pensi, ad esempio, alle già sperimentate ipotesi di partecipazione alla pianificazione urbanistica generale e alla possibilità di gestire, in maniera condivisa, i beni comuni della città⁵⁷.

⁵⁴ V. www.agid.gov.it e <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/>. Sembra questa la direzione indicata dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2021) 118 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale" ove è dato leggere: «La digitalizzazione svolge inoltre un ruolo fondamentale nello sviluppo dei "piccoli comuni intelligenti", ossia delle comunità delle zone rurali che utilizzano soluzioni innovative per migliorare la loro resilienza, sfruttando i punti di forza e le opportunità locali». Sul sito Agid dedicato si legge che i comuni noti come "Borghi del Futuro" devono avere una popolazione superiore a 3.000 abitanti, ma al di sotto dei 60.000 (<https://smarteritaly.agid.gov.it/index.php/il-programma/cose-smarter-italy/>).

⁵⁵ innovazione.gov.it/progetti/smarter-italy.

⁵⁶ Si v., C. MARCIANO, V. IDONE CASSONE, E. ONNIS, *Città in gioco. La Smart City tra neoliberalismo municipale e riduzione della complessità*, in Rivista trimestrale di Scienze dell'amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale, n. 3/2020, pp. 1-28; A. VANOLO, *Politica e cittadinanza nella smart city alcune riflessioni sugli immaginari della città intelligente*, in Rivista Geografica Italiana, n. 124/2017, pp. 1-16 (anche in: <https://scienze politiche.unical.it>). In chiave interdisciplinare v. pure D. SWEETING, J. DE ALBA-ULLOA, M. PANSERA, AND A. MARSH, *Easier said than done? Involving citizens in the smart city*, in Environment and Planning C: Politics and Space, n. 6/2022, pp. 1365-1381; S. BLASI, E. GOBBO, S.R. SEDITA, *Big Data for smart cities and citizen engagement: evidence from Twitter data analysis on Italian municipalities*, Working Papers - Business A, series on Accounting, Finance, Management, Marketing and Organizational Studies, n. 1/2022, <https://www.disei.unifi.it/>; E.M. LECLERCQ, E.A. RIJSHOUWER, *Enabling citizens' Right to the Smart City through the co-creation of digital platforms*, in Urban Transform, n. 2/2022, pp. 1-19.

⁵⁷ Richiama tali visioni E. CARLONI, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, p. IX che ricorda: «[...] la realtà delle città italiane manifesta una chiara preferenza per un approccio dal basso, nel quale l'autonomia locale - ossia l'autonomia dell'ente preposto al governo di un determinato territorio - contribuisce in maniera decisiva a definire i procedimenti e gli istituti del nuovo diritto. Il caso dei regolamenti approvati finora da più di cento Comuni italiani, grandi e piccoli, in tema di cura, manutenzione e rigenerazione dei beni comuni urbani rappresenta un'esperienza in tal senso assai significativa». In senso critico, v. A. VANOLO, *Smart city e sviluppo urbano: alcune note per un'agenda critica*, in *Scienze del Territorio*, n. 3/2015, pp. 111-118. Sul concetto di beni comuni la letteratura è, in ogni caso, molto vasta, v., almeno, M. BORBANDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016 (consultato nella versione online: <https://iris.unitn.it/retrieve/e3835192-df85-72efe053-3705fe0ad821/COLLANA%20QUADERNI%20VOLUME%2023.pdf>). Ricostruisce il dibattito scientifico sul

Anche le esperienze maturate in altri ordinamenti possono consentire di introdurre le ricadute in termini di democrazia e partecipazione con riguardo alle smart cities. A titolo esemplificativo, si volga lo sguardo all'Estonia che, tra i primi casi in Europa, ha introdotto il voto online sin dalle elezioni locali dell'ottobre 2005, esteso, a pochi anni di distanza, precisamente nel febbraio 2007, anche alle elezioni del parlamento⁵⁸. L'analisi dei risultati elettorali sotto la lente del dato geografico ha dimostrato come la grande parte degli elettori che hanno impiegato il voto elettronico si concentrasse nell'area della capitale⁵⁹.

Il tentativo volto a tracciare alcune linee distintive di tale fenomeno con riguardo all'applicazione, in concreto, di un modello *smart* di *governance* del territorio, fa emergere alcune considerazioni.

Se si guarda ai *soggetti*, oltre al ruolo assunto dalla pubblica amministrazione, debbono evidenziarsi le diversità (e le relative conseguenze) che sussistono tra singolo cittadino, gruppi di cittadini (residenti e non residenti, v. *infra*) e imprese. In questi termini, come peraltro già evidenziato in dottrina⁶⁰, sono ritenute maggiormente incisive nel processo decisionale locale le istanze provenienti da gruppi o *target* di cittadini («i pendolari, gli esperti, i portatori di interessi di settore, di rione, fasce specifiche della popolazione, ecc.»⁶¹). Ancor più determinanti sono le istanze di partecipazione e condivisione che muovono da gruppi di interesse variamente definiti, come le imprese con peso economico nazionale e sovranazionale, che, a titolo esemplificativo, nel localizzare un impianto avranno un potere contrattuale rilevante sulle scelte della pubblica amministrazione (si pensi all'offerta di lavoro generata, in astratto, dall'operazione). Queste problematiche – che non nascono con la teorizzazione delle *smart cities*, ma che in esse trovano un importante *climax* – richiedono una ritrovata attenzione verso i processi decisionali locali focalizzata sulle regole generali della democrazia, anche in chiave partecipativa.

Sempre con riguardo al richiamato profilo soggettivo, si è andata consolidando nel tempo una visione combinata della città intelligente come cura diffusa dei beni comuni, in cui i cittadini, in sostanza, non si limitano alla partecipazione e alla condivisione del processo di decisione locale, ma divengono parte attiva e *amministratori* degli anzidetti beni. Così, «l'intelligenza urbana è [...] espressione di una capacità di azione e di risposta che va al di là di quelle dei soli attori istituzionali: la *governance* della *smartness* urbana richiede l'intervento di tutti gli attori del contesto antropico di riferimento, secondo coordinate che rimandano all'idea di città come bene comune»⁶².

tema F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. BORBANDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., pp. 38-42.

⁵⁸ V. A. CHARLES, *The Electronic State: Estonia's New Media Revolution*, in *Journal of Contemporary European Research*, n. 1/2009, pp. 97-113. A

⁵⁹ Op. ult. cit, p. 109.

⁶⁰ V. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, p. 248 ss.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² V. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, cit. V., anche, A. PIN, *Città-stato e città-santuario. Residenti o utenti*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOCCHIA-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., pp. 119-128 e S. BOLOGNINI, *Il paradigma smart city e le sue evoluzioni: strumento di governance?*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., pp. 181-195.

Se, poi, si sposta lo sguardo all'oggetto della condivisione e della partecipazione, occorre domandarsi *cosa può essere condiviso*. In questo senso, oltre ai beni comuni delle città, l'erompere della tecnologia nella dimensione amministrativa locale consente di individuare altri approdi. Si pensi agli strumenti come "DecidiTorino", attraverso cui i cittadini sono invitati a dibattere liberamente sulle proposte locali (v., ad es., gli impatti della pianificazione urbanistica partecipata⁶³), o al progetto *open data* promosso dal Comune di Milano, che rende possibile ai cittadini la consultazione di un portale di accesso unico a tutti i dati posseduti dall'amministrazione locale, non soltanto con riguardo ai cd. fascicoli personali, ma rendendo disponibili, altresì, gli *open data*⁶⁴.

Un altro caso, già richiamato in questo scritto, è quello della Regione Lazio che, con legge 22 ottobre 2018, n. 7, "Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale", ha istituito una sorta di Laboratorio sulle *smart cities* (art. 2) le cui finalità – rese esplicite al primo comma del menzionato art. 2 – sono quelle di creare uno spazio di partecipazione della comunità in punto di innovazione digitale. Si legge infatti:

Il Laboratorio smart city Lazio, di seguito denominato Laboratorio, è un ambito partecipativo 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 attuativi⁶⁵.

Anche questo secondo profilo di innovazioni non è privo di insidie. La creazione di piattaforme digitali per la consultazione e la partecipazione attiva dei cittadini deve andare di pari passo con la garanzia dell'accesso a Internet per tutta la cittadinanza, rimuovendo, quindi, quegli ostacoli economico-sociali che non consentono a una fascia ancora molto ampia di cittadini di accedere all'anzidetto sistema⁶⁶. Degli ostacoli – che possono essere di ordine

⁶³ V. M. SAVINO, *Urbanistica e progettazione partecipata. Riflessioni sul piano e su presunte soluzioni alla sua crisi*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA, *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, cit., pp. 336-339.

⁶⁴ Tali casistiche sono tratte dal contributo di C. BENETAZZO, *Appalti innovativi e città del futuro tra innovazione e partecipazione*, in F. PIZZOLATO-G. RIVOSECCHI-A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 292. V., anche, per altri aspetti, F. DONÀ, *La prospettiva cultural-glocal delle città contemporanee: territorio, cittadini e beni culturali*, ivi, pp. 295-305. Ulteriori esempi possono ritrovarsi in altri comuni, molti dei quali, tra l'altro, compresi nel c.d. Piano europeo sulle "100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030", v. Implementation Plan – master copy 19 05 (europa.eu). Cfr. R. CUTRO-RODRIGUEZ, *Transparencia operativa de las comunidades autónomas españolas mediante sus portales de datos abiertos. Operational transparency of the Spanish autonomous communities through their open data portals*, in *El profesional de la información*, n. 1/2020, pp. 1-13. Cfr. Con il caso di Barcellona e il "suo" Decidim, v. X. BARANDIARAN, A. CALLEJA-LÓPEZ, A. MONTERDE (e altri), *Decidim: redes políticas y tecnopolíticas para la democracia participativa*, *Recerca, Revista De Pensament I Anàlisi*, n. 21/2017, pp. 137-150, v., anche, www.decidim.barcelona/.

⁶⁵ Per il funzionamento del Laboratorio è stato prevista, con legge di stabilità regionale 2019 (l.r. Lazio n. 13/2019), all'art. 7, comma 36 una spesa pari a euro 25.000 per l'anno 2019.

⁶⁶ Del resto, ciò è confermato dalla lettura dei recenti dati Istat sul *digital divide* in Italia: «Nel 2021 poco meno della metà delle persone di 16-74 anni residente in Italia ha competenze digitali almeno di base (45,7%). Il divario tra i diversi Paesi europei risulta piuttosto elevato. L'Italia occupa le ultime posizioni della graduatoria europea. Le competenze digitali almeno di base sono caratterizzate da un forte divario di genere a favore degli uomini, che, nel nostro Paese è di 5,1 punti percentuali. Va però sottolineato che fino ai 44 anni tale distanza si annulla e in alcuni casi si inverte di segno. Nel nostro Paese è presente un forte gradiente tra Centro-Nord e Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna, che si attesta sul valore medio. Le regioni dove le competenze digitali almeno di base sono più diffuse sono il Lazio (52,9%), seguito dal Friuli-Venezia Giulia (52,3%) e dalla Provincia Autonoma di Trento (51,7%)». V. ISTAT, *Comunicato stampa "Cittadini e competenze digitali"*, 22 giugno 2023, www.istat.it/it/archivio/285936.

economico, ma anche educativo – dovrà farsi carico, naturalmente, il decisore politico⁶⁷, giacché in alternativa si ricadrebbe in una situazione per la quale soltanto una quota di cittadini potrà concretamente esercitare il diritto di partecipazione attiva alle decisioni dell'amministrazione locale, così producendosi, nei fatti, una doppia discriminazione: il *digital divide*, in generale, e l'impossibilità di farsi parte attiva nei processi di decisione e condivisione locale. Il *digital divide*, inteso come quella differenza nell'accesso alle risorse tecnologiche tra gruppi socio-economici⁶⁸, diventa allora una delle tante chiavi di lettura del fenomeno delle *smart cities* che sembra accumunare i vari profili assunti come primo parametro per misurare il rapporto tra *smart cities* e costituzionalismo liberal-democratico⁶⁹. Già da tempo, l'Onu, attraverso il programma "The United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)" pone l'accento sul rapporto tra *digital divide* e *smart cities*. In particolare, e attraverso l'idea di quella che è stata definita una "people oriented smart cities", si è messo in evidenza come non si possa realmente parlare di smart city se non vi è, al contempo, la garanzia di una effettiva partecipazione della comunità di riferimento⁷⁰.

3.3. Il problema dei servizi: ampliamento ed efficientamento dei servizi socio-assistenziali?

In generale, sul rapporto tra *smart cities* e servizi pubblici la scienza, nelle sue varie discipline, non sembra essere portatrice di una lettura univoca. Alcuni studiosi hanno, infatti, sostenuto che una città *smart* può, in potenza, rispondere al bisogno di garantire una migliore qualità della vita, a partire dal sistema dei servizi pubblici⁷¹. Altra lettura, invece, ha evidenziato come

⁶⁷ Le questioni sono messe in luce da C. BERGONZINI, "Prova a prendermi". *Ecosistema digitale e consapevolezza degli utenti: uno spazio per la regolazione nazionale?*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

⁶⁸ V. OECD (2001-01-01), *Understanding the Digital Divide*, OECD Digital Economy Papers, No. 49, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/236405667766>. Sul rapporto tra *smart cities* e *digital divide* v. gli studi empirici e interdisciplinari di A. CARAGLIU, C.F. DEL BO, *Smart cities and the urban digital divide*, in *Urban Sustain* n. 43/2023, pp. 1-11; O. KOLOTOUCHKINA, C. L. BARROSO, J.L. MANFREDI SÁNCHEZ, *Smart cities, the digital divide, and people with disabilities*, in *Cities*, v. 123/2022, pp.1-4. V., anche, G. SUFFIA, *Smart cities e digital divide: una proposta di analisi*, in *Cyberspazio e Diritto* n. 68/2-2021, pp. 287-312.

⁶⁹ Mette molto ben in luce una delle questioni che trasversalmente accomuna i vari punti di osservazione sulle *smart cities* E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 11: «In una prospettiva di diritto costituzionale si pone, quindi, una duplice esigenza: interrogarsi sulle ricadute che le disuguaglianze all'interno delle città e tra città hanno in termini di effettivo godimento dei diritti costituzionali; al contempo, rimarcare che anche un'indifferenziata equiparazione può essere motivo di disuguaglianze, quando il mancato apprezzamento delle diverse condizioni socio-economiche, geografiche e strutturali dello spazio urbano ha implicazioni negative per le persone che lo abitano e determina per esse un'inammissibile differenza nei gradi di rispetto».

⁷⁰ UN-Habitat, *Centering People in Smart Cities A playbook for local and regional governments*, <https://unhabitat.org/programme/legacy/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>; UN-Habitat, *Addressing the Digital Divide Taking Action towards Digital Inclusion*, <https://unhabitat.org/programme/legacy/people-centered-smart-cities/addressing-the-digital-divide>. Tali questioni spingono a interrogarsi, più in generale, sul rapporto tra sovranità popolare e rappresentanza politica.

⁷¹ G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente della città*, cit., p. 59 ss. V., anche, J.-B. AUBY, V. DE GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, p. 982 ss. Sulla controversa nozione di 'servizi pubblici' si rinvia a G. DELLA CANANA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto*

tra *smart cities* e concetto classico di ‘servizi pubblici’ vi sia una sorta di linea rossa, difficile da valicare. Per questi ultimi, la riconduzione dei servizi pubblici nel modello *smart* rischierebbe di mettere in pericolo proprio la garanzia dei primi⁷². Si è affermato infatti che:

«Una prima frizione riguarda l’organizzazione pubblica del pubblico servizio. È ben noto come quest’ultima si articoli in una prima fase, l’assunzione, frutto della decisione politica di farsi carico del soddisfacimento di particolari bisogni dei cittadini che il mercato non riesce a soddisfare, cui segue la regolazione del servizio e, infine, la sua gestione da parte della pubblica amministrazione o di soggetti a essa estranei. All’interno della *smart city*, però, non si richiede al potere pubblico di mettere a disposizione della cittadinanza un’offerta di prestazione, quanto, piuttosto, di consentire alle iniziative nate in seno alla società di esprimersi al meglio per soddisfare i bisogni dei consociati»⁷³.

Tali considerazioni si inseriscono in un generale momento di ripensamento del concetto tradizionale di servizio pubblico, cominciato per vero già da qualche tempo e che, accanto agli studi che guardano alle categorie del diritto amministrativo, chiamano in causa, più in generale, il rapporto tra servizio pubblico e norme costituzionali o, anche, tra servizio pubblico e garanzia effettiva di beni che sono costituzionalmente protetti. In queste riflessioni, la questione dell’impatto delle nuove tecnologie sulla dimensione dei servizi pubblici diviene, quindi, di primaria importanza giacché questi ultimi, rappresentando uno strumento pubblico volto alla «correzione delle diseguaglianze»⁷⁴, debbono trovare nell’impiego delle ICT un dispositivo di diffusione e allargamento. In questo allora, le autorità locali, e più in generale il potere pubblico,

amministrativo, 2022, che mette chiaramente in evidenza la caratteristica della doverosità come elemento che contraddistingue la pubblicità di quel determinato servizio. V., anche, S. CATTANEO, s.v. ‘*Servizi pubblici [XLII, 1990]*’, in Enc. dir., 1990, p. 355 secondo cui tale nozione è tra le più tormentate. Sul rapporto/relazione che sussiste tra le elaborazioni nozionistiche di servizio pubblico elaborate internamente e il concetto europeo di servizio v. E. CARUSO, *I servizi pubblici*, in M. DE DONNO, G. GARDINI E M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, II edizione, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2022, pp. 361-374, in particolare p. 362 che ricorda come «l’espressione servizio pubblico [sia] utilizzata solo residualmente dall’ordinamento UE, che fa invece riferimento ai servizi di interesse generale (SIG), di rilevanza economica e non, definiti dalla Commissione UE quali servizi che gli Stati membri o l’Unione europea assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico (OPS). In questi ultimi, in particolare, si cristallizza la specifica missione di interesse generale che viene assegnata al servizio, tenuto in tal modo distinto dalle ordinarie attività economiche interamente soggette alla logica imprenditoriale e del mercato». Sulla crisi del concetto di servizio pubblico locale v., sempre, M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2020, p. 511 ss. Sulla nozione generale di servizio pubblico, v. R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Quinta edizione, Milano, 2008, p. 1 ss.

⁷² N. ACQUARELLI, *Il servizio pubblico nell’ambito della città intelligente*, in M. GIANNELLI, V. PAGNANELLI (a cura di), *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, cit., p. 50.

⁷³ Op. ult. cit. Per vero, questa lettura manca di cogliere, perlomeno limitatamente a questo argomento, il portato innovativo del rapporto tra nuove tecnologie e servizi pubblici. In particolare, e senza con ciò compiere una operazione di equiparazione tra vari servizi pubblici, a chi scrive sembra che il concetto di *smart city* possa consentire allo studioso di pensare al concetto di servizio pubblico in un’ottica rinnovata che muove dalla considerazione che tale concetto è prima di tutto chiamato a rispondere alle esigenze di inclusione e coesione sociale come ricordato da M. DUGATO, s.v. ‘*servizi pubblici locali*’, *Funzioni amministrative*, Enc. dir., 2022, p. 1113, con riguardo alla categoria dei servizi pubblici locali.

⁷⁴ M. DUGATO, s.v. ‘*servizi pubblici locali*’, cit., p. 1112.

dovrebbero conservare quella centralità che consenta di eliminare le diseguaglianze che l'applicazione delle ICT al governo locale potrebbe determinare⁷⁵.

Volgendo lo sguardo al dato sostanziale, e per fornire qualche ragguaglio sullo stato dell'arte, un sistema di servizi che può senz'altro rappresentare un oggetto di indagine è quello che guarda ai servizi socio-assistenziali e alla mobilità.

L'emergenza pandemica ha forse reso più veloce il cammino intrapreso verso una promozione della digitalizzazione della tutela della salute e della garanzia dei servizi socio-educativi. La tutela della salute – profilo spesso ritenuto marginale nella teorizzazione delle *smart cities*⁷⁶ anche alla luce della articolazione di competenze e funzioni che caratterizza i diversi livelli di governo⁷⁷ – si atpeggia come elemento determinante per lo sviluppo della intelligenza urbana, sia attraverso l'uso delle ICT nell'ambito di gestione e organizzazione dei servizi socio-assistenziali, garantendo un'adeguata personalizzazione degli stessi⁷⁸, sia, per via indiretta, attraverso l'adozione di misure volte alla riduzione dell'inquinamento ambientale, anche attraverso la previsione di idonei spazi verdi in funzione di mitigazione⁷⁹. Un esempio, in tal senso, è stato portato all'attenzione da Carlo Casonato e Simone Penasa, che descrivono il cd. caso *AIR Louisville* sul monitoraggio dell'inquinamento dell'aria nell'omonima città, con precipuo riguardo ai soggetti asmatici. Il risultato della ricerca, svolta in massima parte grazie allo sviluppo di una *partnership* tecnologica con un'azienda privata del settore, ha consentito all'amministrazione locale di adattare, nel solco delle competenze a essa riconosciute, il disegno della città, intervenendo ad esempio su mobilità e distribuzione del verde⁸⁰. In tal senso sembrerebbe muoversi la missione 6 del PNRR volta, tra le altre cose, anche alla promozione della c.d. salute di prossimità.

Tutte queste novità, tuttavia, richiedono – come già rilevato – «che a livello politico (prima) e regolatorio (poi) si adottino tutte le misure affinché i servizi alla persona nella *smart city* non si traducano in città a due velocità, quella digitale con servizi di serie A per chi può e quella di serie B per chi non ha accesso alle tecnologie»⁸¹.

Tali considerazioni possono applicarsi anche agli ulteriori servizi che trovano nelle realtà locali il centro di origine e promozione: dall'assistenza sociale a determinate fasce di popolazione ai servizi socio-educativi. In questi termini, l'applicazione delle ICT e le procedure

⁷⁵ Come messo in luce da N. ACQUARELLI, *Il servizio pubblico nell'ambito della città intelligente*, cit., p. 52.

⁷⁶ M. TOMASI, *Il volto umano della salute digitale nelle città intelligenti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., pp. 522-523.

⁷⁷ C. CASONATO-S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 575.

⁷⁸ Si pensi, a titolo esemplificativo, alla c.d. medicina digitale che, attraverso l'impiego di sofisticati strumenti tecnologici può garantire una visita domiciliare. V. M. TOMASI, *Il volto umano della salute digitale nelle città intelligenti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 519 ss.

⁷⁹ M. TOMASI, *Il volto umano della salute digitale nelle città intelligenti*, cit., p. 523 e C. CASONATO-S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 575 che richiamano il concetto suggestivo di “salute in tutte le politiche” (HiAP).

⁸⁰ C. CASONATO-S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 575.

⁸¹ L. BUSATTA, *Partecipazione, inclusione e interoperability: l'ottimizzazione dei servizi alla persona nella smart city sostenibile*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., p. 620.

di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni possono senz'altro portare a un efficientamento nella erogazione dei servizi, ciò senza trascurare il punto di fondo evidenziato poc'anzi: nella dimensione *smart* di erogazione e gestione dei servizi le pubbliche amministrazioni debbono necessariamente farsi carico delle fragilità e delle disuguaglianze che sono il prodotto dello sviluppo tecnologico della contemporaneità. Ciò implica prima di tutto una conoscenza capillare delle condizioni di accesso alla rete delle comunità di riferimento, anche attraverso l'impiego delle ICT, e poi l'individuazione degli strumenti e delle risorse che, alla luce dell'art. 3, comma 2, Cost., possano consentire di rimuovere detti ostacoli al fine di garantire in modo eguale l'accesso ai servizi. Il problema sarà individuare, allora, alla luce delle regole in punto di competenze e del principio di sussidiarietà verticale, il soggetto che meglio sia in grado di agire in tal senso, anche nel solco già segnato dall'Unione europea nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali⁸². In quella sede, tra i tre obiettivi fondamentali prefissati vi è anche la promozione della educazione digitale, indice chiaro che non possono prevedersi sviluppi tecnologici all'avanguardia e digitalizzazione dei servizi senza immaginare, al contempo, un percorso di alfabetizzazione⁸³.

3.4. Cenni sulle *smart cities* come strumento di protezione dell'ambiente

Il settore che più di tutti sembra poter beneficiare, in termini di risultati positivi riscontrabili, dell'applicazione in concreto del fenomeno delle *smart city* è l'ambiente, inteso come concetto unitario⁸⁴. Questa considerazione poggia non soltanto su argomenti solidi portati all'attenzione del dibattito giuridico dalle scienze che nel tempo hanno indagato il fenomeno dell'intelligenza dei territori, e che hanno consegnato al lettore un quadro chiaro sulle emissioni climalteranti provenienti dagli agglomerati urbani, ma anche sulla volontà espressa in sede europea di coniugare al tema della digitalizzazione delle città quello della lotta ai cambiamenti climatici. Tutto ciò specificando come il perseguimento della tutela ambientale in senso unitario, attraverso gli strumenti della *smart city*, porti con sé il coinvolgimento di ulteriori settori: quello della mobilità (la c.d. *smart mobility*, la cui funzionalizzazione in chiave tecnologica non ha ricadute soltanto in termini prettamente ambientali, ma anche di efficientamento del servizio con riguardo alla mobilità pubblica) e quello dello *smart living*.

⁸² <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/it/#chapter2>.

⁸³ V., anche, European Committee of the Regions, *Working together to bring the EU closer to its citizens. EU cities and regions' key proposals to renew the EU, 2019-2024*. In particolare, nel punto dedicato all'Europa digitale, si pone l'accento sulla necessità di garantire a tutti i cittadini l'accesso alle infrastrutture digitali e la loro alfabetizzazione digitale.

⁸⁴ In tema, la letteratura è ampia; sia, pertanto, consentito rinviare a B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto* (I), L.S. Olschki, Firenze, 1999; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012; ID., s.v. 'Ambiente (tutela dell)', in *Enc. dir.*, Annali I, 2007; P. FOIS, s.v. 'Ambiente (tutela dell)' nel diritto internazionale', in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2011; F. FONDERICO, s.v. 'Ambiente (tutela dell)', in *Enc. giur.*, 2008. Dato il punto di partenza, ovverosia la concezione unitaria del bene ambiente, anche alla luce della recente legge cost. n. 1/2022, ne consegue come è da ritenersi compreso pure il principio di sostenibilità e di sviluppo sostenibile, v., sulle *smart city*, R. LOIERO, *La programmazione italiana per lo sviluppo sostenibile delle città*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., pp. 136-151.

La città, per le caratteristiche di concentrazione in termini di popolazione stanziata e lavoratori, involve plurimi problemi dal punto di vista ambientale: è nella città, infatti, che si registrano i più alti bisogni in termini di energia, ed è sempre nelle grandi metropoli che si segnalano i più alti livelli di inquinamento atmosferico connessi anche alla mobilità. Il riferimento a tali problemi, che permea l'asse strategico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, chiama le amministrazioni locali a un grande sforzo, nelle direzioni indicate a livello europeo e nazionale.

In questi termini, l'applicazione e l'impiego delle ICT nella gestione di una serie di questioni locali possono rappresentare un importante punto di evoluzione: si veda, in tal senso, il censimento degli edifici (non soltanto pubblici) dotati di strumenti di produzione di energia rinnovabile, la promozione di una mobilità di tipo sostenibile e condivisa o, ancora, la possibilità di prevedere strumenti tecnologici in grado di stimolare e meccanizzare la raccolta differenziata (si pensi a quegli strumenti in grado di pesare il rifiuto non differenziato prodotto, il cui impiego consente un calcolo ponderato del corrispondente tributo locale dovuto).

Questi stimoli, se gestiti in maniera oculata e diffusa, possono senz'altro rappresentare lo strumento affinché gli enti locali partecipino attivamente al compito di tutela dell'ambiente che la Costituzione assegna alla Repubblica, oggi con espressa previsione nell'art. 9, comma 3, Cost.⁸⁵.

4. Nuove linee di ricerca: lo studio sistematico della prassi e l'elaborazione di una nozione univoca di *smart city*

Tracciate le linee generali del problema – e riassumibili nell'interrogativo che guarda al rapporto tra emersione del concetto di *smart city* e garanzia di beni costituzionalmente protetti – residuano una serie di ulteriori questioni aperte che abbracciano le categorie proprie del diritto costituzionale. Se le scienze tecniche sono state in grado, attraverso i progressi della ricerca, di proporre sempre nuove sperimentazioni e innovazioni che toccano il campo della vita nella città (dalla mobilità al risparmio energetico, dalla *e-health* all'implementazione di strumenti di partecipazione e decisione condivisa nelle scelte dell'amministrazione locale), manca tuttavia un quadro giuridico chiaro che consenta all'operatore di individuare distintamente competenze e funzioni e che sia in grado, soprattutto, di contrastare e/o prevenire le ricadute in termini di fruizione dei servizi e disuguaglianze che l'applicazione delle ICT nella dimensione locale porta con sé.

Con riguardo al primo punto, è auspicabile, anche alla luce della riforma degli enti locali e della proposta di riforma delle Province⁸⁶, l'individuazione di strumenti di concertazione tra realtà vocate alla funzione strategica, le c.d. aree metropolitane, e comuni, per non produrre (o aumentare) i divari territoriali già esistenti. In questo senso sono almeno due i punti che

⁸⁵ V. legge cost. n. 1/2022.

⁸⁶ V. G. MELONI, *Le funzioni amministrative*, in UNIONE PROVINCE ITALIANE (a cura di), *La riforma delle Province. Le proposte di modifica della XIX Legislatura*. I quaderni della Rivista Amministrazione in cammino, novembre 2023, in particolare p. 32, www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2023/11/i-quaderni-della-rivista-amministrazione-in-cammino-NOV2023-1.pdf.



dovranno essere oggetto di studio: (i) l'elaborazione giuridica del concetto di città in relazione all'applicazione degli strumenti propri della *smart city*, anche alla luce del rapporto tra articolazione territoriale della Repubblica e riparto delle funzioni amministrative, e nella prospettiva di valorizzare la sinergia tra i territori contraddistinti da conurbazione; (ii) la messa a fuoco delle questioni problematiche che l'applicazione delle ICT potrebbe avere in termini di eguaglianza, ad esempio se l'accesso alle piattaforme digitali diviene uno strumento di fruizione di un servizio pubblico o ancora il dispositivo attraverso il quale si esplicano le modalità di partecipazione politica.

In riferimento alla fruizione dei servizi e alla garanzia dei diritti, oltre a seguire le indicazioni europee in punto di promozione dell'alfabetizzazione digitale, servirà farsi carico anche del divario economico e sociale che contraddistingue l'impiego delle ICT nella vita quotidiana dei singoli individui, al fine di garantire una effettiva parità dei punti di partenza e una concreta partecipazione alle decisioni politiche delle comunità locali.