

FEDERALISMI » CONTENUTI » SEZIONI - DI LA REDAZIONE

# federalismi.it - La Rivista - Attività Editoriale

## I. Profili generali

*federalismi.it* è una Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, consultabile all'indirizzo internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), registrata, dal 18 aprile 2003, presso il Tribunale di Roma (Numero di registrazione 202/18/04/2003 – ISSN 1826-3534) come periodico quindicinale a carattere scientifico.

25 NOVEMBRE 2015

# Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)

di **Fabrizio Fracchia**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università Bocconi di Milano

e di **Pasquale Pantalone**

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università Bocconi di Milano



# Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)\*

**di Fabrizio Fracchia**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università Bocconi di Milano

**e di Pasquale Pantalone**

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo  
Università Bocconi di Milano

**Sommario:** **1.** *Smart City*: una nozione dai confini giuridicamente incerti. **2.** Un primo tentativo di inquadramento del tema: oggetto, obiettivi. **3.** ... e strumenti. **4.** Il ruolo del potere pubblico. **5.** Il punto di vista giuridico, i principi applicabili e ulteriori precisazioni sui confini della categoria: sussidiarietà orizzontale, eguaglianza e sostenibilità. **6.** Un nuovo compito per l'amministrazione pubblica. **7.** Un modello (virtuoso, ma anche) pericoloso? **8.** Conclusioni.

## **1. Smart City: una nozione dai confini giuridicamente incerti.**

Sempre più spesso, onde muoversi in città, le persone usano il *bike sharing* o il *car sharing*<sup>1</sup>, oppure fruiscono di servizi quali quelli forniti da *AirBnB*; ampio dibattito ha suscitato la vicenda *Uber*, segnata da interventi, proposte e omissioni<sup>2</sup>; gli esperti discutono sulle numerose possibilità, ancora non del tutto esplorate, di miglior utilizzo delle infrastrutture fisiche attraverso quelle informatiche (si pensi alla possibilità di disaggregare lo sfruttamento di una rete stradale o autostradale, che potrebbe essere in qualche modo "spacchettata", onde ottenere una sorta di piattaforma di servizi con cui gli utenti possano dialogare). Grazie all'impiego delle nuove

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Il contributo è frutto di una riflessione comune. Tuttavia i parr. 1, 2, 8 sono stati curati da Fabrizio Fracchia, mentre i parr. 3-7 da Pasquale Pantalone.

<sup>1</sup> Il Comune di Milano (dati del luglio 2015) ha stimato che i servizi di *car sharing* e di *bike sharing* sono utilizzati quotidianamente da circa 12.000 utenti.

<sup>2</sup> Al riguardo, va citata l'ordinanza cautelare del Tribunale di Milano del 25 maggio 2015, confermata in sede di reclamo il 9 luglio 2015, con la quale è stato disposto il blocco del servizio *UberPop* su tutto il territorio nazionale, a seguito dell'accertamento della commissione di atti di concorrenza sleale da parte di *Uber* a danno dei tassisti.

tecnologie, si assiste allo sviluppo di moduli flessibili di distribuzione dell'energia - le cd. *smart grids* - in cui anche gli utenti diventano protagonisti attraverso lo scambio di informazioni con produttori e distributori. Le città favoriscono iniziative dirette a consentire la condivisione di spazi, tecnologie, esperienze: termini come *co-working*, *cloud-computing*, *crowdsourcing*, *crowdfunding*, *peertopeer*, *prosumer*, etc... sono neologismi ormai di comune utilizzo nel linguaggio quotidiano; proliferano le *Apps* che utilizzano informazioni possedute dalle amministrazioni locali o che fanno riferimento ai relativi servizi.

Tutti questi fenomeni hanno a che fare, seppure in misura molto diversa tra di loro, con la *Smart City*.

Tale espressione, nel corso degli ultimi tempi, comincia a essere impiegata anche nel dibattito politico, nella riflessione scientifica<sup>3</sup> (invero non tanto in quella giuridica<sup>4</sup>) e nella prassi amministrativa.

Come spesso accade allorché vengano utilizzati termini inglesi, più o meno evocativi, che non trovano una precisa corrispondenza nella disciplina normativa "domestica", risulta difficile fornire un convincente inquadramento giuridico del fenomeno che l'espressione indica.

Tuttavia, la realtà che si cela dietro a quell'espressione, assai viva, è di sicuro interesse anche per il diritto ed è in grado di incidere in modo assai significativo sulla vita delle persone, nonché su libertà e diritti.

In sintesi, siamo al cospetto di uno spaccato di dinamica sociale e di fronte a una fattispecie che esibisce aspetti di novità tali per cui il diritto non può disinteressarsi.

Pare dunque giunto il momento in cui anche i giuristi debbano impegnarsi per offrire il proprio contributo all'analisi e all'inquadramento del fenomeno e, soprattutto, alla soluzione dei numerosi problemi che lo stesso suscita<sup>5</sup>, evitando – per quanto possibile – di limitare l'orizzonte di indagine all'esame di singole questioni giuridiche<sup>6</sup>. Al riguardo, giova sin da subito anticipare l'impianto metodologico che si intende seguire in questa sede allo scopo di fornire un tentativo di

---

<sup>3</sup> Secondo un'indagine statistica riportata da G. SICILIANO, A. BIGHINZOLI, *Smart City tra definizioni e metodologie di misurazione*, in *Smart City, la città si reinventa: Strumenti, politiche e soluzioni per un futuro sostenibile*, Milano, 2015, 105 ss., risulta che in tema di *Smart City* «quasi la metà degli studi sono stati effettuati in ambito "Computer Science", e a seguire in "Engineering" e "Mathematics"».

<sup>4</sup> Fanno eccezione i contributi di: A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 9, 2015; R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 8, 2015, 4724 ss.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 4, 2015, 1267 ss.; A. CASINELLI, *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2013, 240 ss.

<sup>5</sup> Tale esigenza emerge con chiarezza anche in A. DECKER, *Symposium "Smart law for smart cities: Regulation, Technology and the Future of Cities" - Introduction*, in *Fordham Urban Law Journal*, XLI, 5, October 2014, 1491 ss.

<sup>6</sup> Si allude al problema – oggetto di attenzione "speciale" da parte dei giuristi - relativo al rapporto tra condivisione delle informazioni e tutela della *privacy* nell'ambito della *Smart City*.



spiegazione del fenomeno della *Smart City*; non si ritiene, in particolare, che l'inquadramento giuridico di siffatto fenomeno debba fondarsi su di un approccio di tipo analitico attraverso la spiegazione dei singoli elementi che compongono il "sistema" *Smart City*, ma debba essere studiato da un punto di vista sistemico che dia conto della rilevanza delle reciproche relazioni e interazioni tra i vari elementi. In altre parole, il fenomeno della *Smart City* colto da una prospettiva sistemica sembra essere in grado di intercettare degli aspetti non altrimenti percepibili ricorrendo esclusivamente ad un procedimento di tipo analitico<sup>7</sup>. Il sistema, infatti, genera proprietà che non possono essere colte e comprese guardando alle singole parti: la *Smart City* mira appunto a "mettere in rete", "fare sistema" e valorizzare le singole componenti della comunità.

E' intanto opportuno ricordare che, a livello di legislazione primaria, pur se non compare l'espressione *Smart City*, esiste ed è disciplinata la fattispecie delle «comunità intelligenti»<sup>8</sup>.

Il d. l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, all'art. 20, c. 16, si riferisce all'inclusione intelligente, intesa come «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».

Tali attività sono poi definite da un apposito piano nazionale, secondo i criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato all'innovazione tecnologica.

Cominciano qui a emergere alcuni tratti caratterizzanti del problema che ci impegna, costituiti dal rilievo delle tecnologie e delle informazioni (cui deve essere garantita l'accessibilità), dall'obiettivo dell'inclusione e del favor nei confronti dei soggetti svantaggiati.

Tutto ciò trova conferma anche dalla lettura del c. 17 dell'art. 20 cit., dal quale si ricava anche la nozione di uno "statuto" delle comunità intelligenti.

La norma, più in particolare, statuisce che l'accessibilità dei sistemi informatici di cui all'art. 2 della l. 9 gennaio 2004, n. 4, e l'inclusione intelligente costituiscono principi fondanti del piano nazionale delle comunità intelligenti e dello statuto delle comunità intelligenti nonché delle attività di normazione, di pianificazione e di regolamentazione delle comunità intelligenti.

---

<sup>7</sup> Sul punto, v. L. URBANI ULIVI (a cura di), *Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Bologna, 2010, *passim*.

<sup>8</sup> Tale espressione non è nuova nel panorama normativo nazionale: essa, infatti, viene coniata per la prima volta in una deliberazione del CIPE (la n. 150 del 21 dicembre 2000) nella quale si faceva espressa menzione di un progetto denominato «Sviluppo di piattaforme abilitanti – "comunità intelligenti"».

Senza soffermarsi sulle iniziative adottate a livello internazionale (che peraltro colgono soltanto uno dei numerosi aspetti del fenomeno in esame)<sup>9</sup>, vanno poi ricordati i riferimenti, per lo più di *soft law*, presenti a livello europeo<sup>10</sup>.

In quel contesto, il fenomeno è colto in una prospettiva differente e, cioè, non tanto con specifico riferimento alle «comunità» quanto, invece, alle città e, più in generale, ai contesti urbani<sup>11</sup>.

La Strategia Europa 2020<sup>12</sup> “qualifica” l’economia che deve caratterizzare l’Europa del 2020 come “intelligente”, “sostenibile” e “inclusiva”, allo scopo di conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale; è indubbio che uno degli strumenti più rilevanti per conseguire tali obiettivi è rappresentato dalla *Smart City* e, conseguentemente, dallo sviluppo della società digitale<sup>13</sup>: parte integrante della Strategia Europa 2020 è, infatti, l’adozione dell’Agenda digitale europea<sup>14</sup>, che tra gli obiettivi principali annovera la realizzazione di un mercato unico digitale<sup>15</sup>. Di rilievo per il tema oggetto di indagine è poi la «*European Innovation Partnership for Smart Cities and Communities*»<sup>16</sup>, che mette in campo un imponente sistema di misure finanziarie allo scopo di favorire collaborazioni strategiche tra imprese e città europee per lo sviluppo e l’implementazione di sistemi urbani e infrastrutture all’avanguardia (nei settori dell’energia, del trasporto e dell’IT). Non dissimili sono le finalità di talune misure stanziare dal programma Horizon 2020 a favore di

---

<sup>9</sup>Si vuole, in particolare, fare riferimento al progetto «*United Smart Cities*» lanciato dall’UNECE nel maggio 2014 che mira, in particolare, a promuovere un modello di “*Smart City*” (plasmato sulla base di indicatori di sviluppo appositamente individuati) nelle realtà urbane di medie dimensioni caratterizzate da economie in via di sviluppo. Al link seguente è disponibile il testo del relativo progetto: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/blm/projects/SMART\\_CITIES/United\\_Smart\\_Cities\\_Project\\_Document.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/blm/projects/SMART_CITIES/United_Smart_Cities_Project_Document.pdf)  
<sup>10</sup>Si ricordi, altresì, l’attenzione che il tema oggetto di indagine ha avuto nel corso dell’Expo di Shanghai del 2010 dal titolo «*Better City, Better Life*», ove si sono inclusi l’innovazione tecnologica e la sostenibilità ambientale tra gli obiettivi che ogni città del futuro dovrebbe realizzare per garantire una vita migliore ai propri cittadini.

<sup>11</sup> Già nella Carta di Lipsia del 2007 e nella dichiarazione di Toledo del 2010 emergono taluni indicatori *smart* che dovrebbero caratterizzare le realtà urbane del futuro. Con riferimento specifico al tema dell’efficienza energetica negli agglomerati urbani, si veda il Patto dei Sindaci siglato nel 2008: per un approfondimento circa i contenuti del Patto, cfr. E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, cit., 1279-1280.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2010) 2020 del 3 marzo 2010.

<sup>13</sup> Cfr. il rapporto pubblicato dalla Commissione europea dal titolo «*Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*», ottobre 2011.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2015) 192 final del 6 maggio 2015: «*A Digital Single Market Strategy for Europe*». Nella «Dichiarazione di Venezia per l’Europa digitale» del 2014 si fa espresso riferimento alle città quali «laboratori per un’Europa più dinamica e digitale».

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2012) 4701 del 10 luglio 2012.



enti pubblici e privati, imprese, centri di ricerca e università<sup>17</sup>. La contiguità tra *Smart Cities* ed insediamenti urbani affiora, altresì, dai risultati di una consultazione pubblica sollecitata dalla Commissione europea<sup>18</sup> che hanno evidenziato che tra le priorità dell'Agenda urbana europea particolare enfasi deve essere attribuita all'implementazione delle *Smart Cities* nei contesti urbani<sup>19</sup>. Infine, a ulteriore conferma della rilevanza del tema (nonché della pluralità di punti di vista da cui è possibile tragarlo), debbono essere citate alcune esperienze fiorite sul territorio e che sono sfociate ora nell'istituzione di specifici uffici, ora nella creazione di fondazioni<sup>20</sup>.

## 2. Un primo tentativo di inquadramento del tema: oggetto, obiettivi.

Dal sommario esame del quadro normativo sopra descritto si possono trarre alcune prime indicazioni di massima.

Intanto, come s'è anticipato, inclusione, accesso alle informazioni, sviluppo delle tecnologie e destinazione alle categorie deboli e svantaggiate costituiscono caratteri specifici del fenomeno (e, dunque, si configurano come le finalità della relativa disciplina).

In secondo luogo, a riprova della rilevanza del tema della tecnologia, si è visto che l'ordinamento europeo è proteso verso la realizzazione del mercato unico digitale.

In terzo luogo, il riferimento è non (sol)tanto alla città, quanto alle comunità.

E' possibile ora scorporare e poi riordinare le osservazioni testé compiute utilizzando una griglia di indagine che distingua oggetto, obiettivi e strumenti.

Quanto all'oggetto che deve essere *smart*, come appena visto, esso è costituito dalla comunità (e, come prevede l'art. 20, c. 6 del d. l. n. 179/2012, la sottoscrizione dello statuto è condizione per ottenere la relativa qualifica): il rilievo è senz'altro esatto, anche se rimane intuitivo il nesso strettissimo che esiste tra *Smart City* e, appunto, la città e le esperienze di insediamenti urbani,

---

<sup>17</sup> Ad esempio, cfr. «*The H2020 - 2015 call for Smart Cities and Communities (SCC-001)*», che ha previsto un budget pari a Euro 107.180.000.

<sup>18</sup> «*The Urban Dimension of EU Policies – Key Features of an EU Urban Agenda*», COM(2014) 490, 18 luglio 2014.

<sup>19</sup> V. «*Results of the public consultation on the key features of an EU Urban Agenda, SWD(2015) 109 final/2*», 27 maggio 2015: «*the following areas appear as priorities: 1. Smart cities: an upgraded and more holistic Smart Cities and Communities agenda as a tool to better integrate and connect energy, transport, water, waste and a broader ICT dimension (encompassing skills, sectors and technologies), anchored in a wider urban development context and integrating new innovative solutions that contribute to its objective (...)*».

<sup>20</sup> Ad esempio, il Comune di Milano ha creato il Servizio *Smart City* in seno all'Assessorato alle politiche per il lavoro, allo sviluppo economico, all'università e alla ricerca. Il Comune di Torino ha, invece, dato vita alla «*Fondazione Torino Smart City per lo sviluppo sostenibile*», ente preposto al coordinamento e alla gestione delle iniziative di *Smart City* relative alla città di Torino.

come dimostrato anche dal proliferare di iniziative nella maggiori Città italiane<sup>21</sup>. È anzi possibile aggiungere, anche in considerazione del fatto che entro il 2020 circa l'80% della popolazione dell'Unione europea vivrà nelle città<sup>22</sup>, che siamo al cospetto, almeno per ora (v. *infra*, par. 5), di un fenomeno tipicamente urbano, che potrebbe dare ulteriore sostanza ai tentativi di individuare una specificità del “diritto delle città”<sup>23</sup>.

D'altra parte, l'esperienza della *Smart City*, ancorché non possa essere relegata nell'ambito esclusivo delle città<sup>24</sup>, potrebbe rappresentare un'eccezionale occasione di rinascita funzionale e politica delle metropoli<sup>25</sup> tale da rendere ancora più visibile quel ruolo di attori globali già da tempo messo in luce da noti studi di sociologia<sup>26</sup>.

Dal punto di vista degli obiettivi e delle finalità, accanto a quelli già rilevati (inclusione, destinazione alle categorie deboli e svantaggiate), si possono ricavare anche ulteriori indicazioni dalla disciplina normativa, pur dovendo scontare una certa genericità degli enunciati linguistici

---

<sup>21</sup> cfr. il «Vademecum per la Città Intelligente» predisposto dall'Osservatorio Nazionale *Smart City* dell'ANCI (in part. 55 ss.).

<sup>22</sup> Cfr. il documento pubblicato dalla Commissione europea dal titolo «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta. 7° PAA – Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020», il cui testo è disponibile al seguente link: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/it.pdf>.

<sup>23</sup> J.B. AUBY, *Le Droit de Ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013, *passim*. Sulla scorta dell'opzione teorica, sopra esplicitata, favorevole all'utilizzo di un approccio “sistemico” all'analisi del tema oggetto di indagine, è forse possibile scongiurare il rischio insito in una considerazione superficiale della materia che pretendesse di identificare il diritto “delle” (o “alla”) città come il risultato della somma di una serie di diritti connessi alla città medesima (quali, ad esempio, il diritto all'elettorato attivo dei cittadini, il diritto all'uso dei beni pubblici nell'ambito urbano, il diritto alla mobilità, i diritti alla fruizione di servizi economici e non, e così via). Mediante il riferimento a un elemento aggiuntivo (la *Smart City* appunto, che incarna le utilità generate dalle interconnessioni delle parti) pare possibile attribuire un'autonomia e specifica consistenza giuridica al diritto che di quell'oggetto sistemico si occupa e che non può essere ridotto all'insieme di norme che si volgono a regolarne le parti.

<sup>24</sup> J.B. AUBY, Intervento nel corso del seminario dal titolo «Sviluppo, reti e Città metropolitane: Italia, Francia, Europa», svoltosi a Bologna il 14 ottobre 2015. In tale sede si è, infatti, precisato che *Smart City* e “metropolizzazione” sono fenomeni complementari, ma non necessariamente coincidenti. Tale assunto appare peraltro confermato dal parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale europeo pubblicato il 1 luglio 2015 sul tema «Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea» nel quale si propone un concetto di *smartness* applicabile non solo alle città, ma anche a «isole», «territori» e «distretti industriali». D'altronde, è la stessa terminologia talvolta utilizzata per qualificare un determinato luogo, contesto o situazione come *smart* (es. *smart lands*, *smart buildings*, *smart grids*) ad escludere che il fenomeno in analisi interessi solo le città. In ordine alle varie accezioni che può assumere la *Smart City*, v. A. COCCHIA, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in *Smart City. How to create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, New York, 2014, 13 ss.

<sup>25</sup> J.B. AUBY, Intervento nel corso del seminario dal titolo «Sviluppo, reti e Città metropolitane: Italia, Francia, Europa», cit. In questo senso risulta indubbio lo spirito pionieristico che giocoforza assumono le Città metropolitane, introdotte con la l. 56/2014, su cui sia consentito il rinvio a P. PANTALONE, *La riforma del governo delle aree metropolitane alla prova dei fatti: un primo bilancio*, in Riv. trim. sc. amm., 1, 2015, 82 ss.

<sup>26</sup> S. SASSEN, *The Global City: Introducing a Concept*, in *Brown Journal of World Affairs*, 11 (2), 2005, 27-43.

impiegati, che talora paiono quasi sconfinare nel terreno delle “norme manifesto”. La legislazione (v. art. 20, c. 12, lett. a) del d. l. 179/2012) attribuisce all’Agenzia per l’Italia digitale, tra gli altri compiti, quello di definire, sentita l’ANCI, un sistema di misurazione basato su indicatori statistici relativi allo stato e all’andamento delle condizioni economiche, sociali, culturali e ambientali delle comunità intelligenti e della qualità di vita dei cittadini<sup>27</sup>.

Si profila, dunque, anche un traguardo finale molto più ambizioso, che ha a che fare con il miglioramento della qualità complessiva della vita dei cittadini che quelle comunità animano e con l’accrescimento del capitale umano<sup>28</sup>. Uno degli obiettivi costantemente perseguiti è poi quello della rigenerazione e riqualificazione urbana.

Invero, un’ulteriore finalità che si intende conseguire e che si impone nella esperienza concreta, è quello della crescita economica. La città *smart* è un volano per l’economia e costituisce un contesto ideale per le imprese (e non solo per quelle “tradizionali”<sup>29</sup>). Il fenomeno è molto simile a quello che si verifica allorché un ente sia efficiente e fornisca ottimi servizi ai cittadini (si pensi all’aumento del Pil che scaturisce dalla costruzione di una metropolitana o dall’estensione del suo orario di funzionamento). Non è un caso che le istituzioni europee abbiano calcolato che, con la piena attuazione dell’Agenda digitale, in 8 anni il Pil europeo potrebbe aumentare del 5% creando 3,8 milioni nuovi posti di lavoro in tutti i settori dell’economia<sup>30</sup>.

In generale, le città che riescono a essere particolarmente *smart* registrano incrementi di popolazione, moltiplicazione di iniziative economiche, crescita delle istituzioni formative e così via.

---

<sup>27</sup> Non mancano peraltro sistemi di misurazione ulteriori, come quello proposto dall’«*ICity Rate 2015*», indagine realizzata da Forum PA con la collaborazione di Openpolis, che stila la classifica delle città italiane più *smart* in base a 150 indicatori statistici diversi: v. <http://www.icitylab.it/il-rapporto-icityrate/edizione-2015/>. Sulle caratteristiche che dovrebbe avere un sistema di misurazione si interroga G. DALL’Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, Bologna, 2014, 94 ss.

<sup>28</sup> Cfr. il rapporto presentato da «*The European House-Ambrosetti, Smart cities in Italia: un’opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita*», 2012.

<sup>29</sup> La *Smart City* consente, infatti, lo sviluppo di un “ecosistema” che agevolerebbe anche la nascita di nuove forme di impresa caratterizzate da un elevato tasso tecnologico (le cd. «start-up innovative», le quali hanno come oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico), tant’è vero che è la stessa legislazione primaria a favorirne ed incentivarne la creazione attraverso una serie di misure incentivanti previste dagli artt. 25 e ss. del d. l. n. 179/2012.

<sup>30</sup> Comunicato stampa della Commissione europea del 18 dicembre 2012.

### 3. ... e strumenti: tecnologia, sussidiarietà orizzontale e condivisione.

Passando al tema degli strumenti che l'ordinamento appresta o prevede per conseguire gli obiettivi sopra delineati, essi, dal punto di vista giuridico, si articolano in una pluralità di meccanismi, di poteri e di istituti giuridici.

Utilizzando però il termine “strumenti” in senso differente e assai meno preciso e, cioè, riferendolo ai presupposti in assenza dei quali non parrebbe potersi parlare in senso proprio di *Smart City*, sono individuabili almeno tre fattori.

In primo luogo, un aspetto decisivo per consentire lo sviluppo delle comunità è costituito dall'impiego della tecnologia e dall'innovazione.

Non è un caso che la stessa disciplina legislativa che si occupa di comunità intelligenti riservi un'attenzione molto significativa nei confronti dello sviluppo della banda larga (art. 14, d. l. n. 179/2012, che prevede lo stanziamento di ingenti fondi per il completamento del Piano nazionale banda larga) e che questo atteggiamento sia stato recentemente confermato dalla legge 124/2015 (l'art. 1, lett. c) annovera tra i principi e i criteri direttivi da rispettare per l'esercizio della delega governativa in materia di amministrazione digitale quello di «garantire, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, la disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga») e dall'azione del Governo<sup>31</sup>.

Un rapido censimento delle principali iniziative fiorite nel corso degli ultimi anni invocando il tema della *Smart City* consente di aggregare le medesime attorno ad alcuni settori chiave (*people, governance, mobility, environment, economy, living*<sup>32</sup>), ma sempre, in generale, facendo perno su innovazione e uso delle tecnologia<sup>33</sup>. Tutto ciò trova un aggancio nella Strategia per la crescita digitale 2014-2020 adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in cui si legge che «(l)a sfida

---

<sup>31</sup> Il 3 marzo 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato, oltre alla Strategia per la crescita digitale 2014-2020 già citata, anche la Strategia italiana per la banda ultralarga. Il relativo programma operativo assegna 2,2 miliardi di Euro, a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020, per interventi di immediata attivazione.

<sup>32</sup> R. GIFFINGER, C. FERTNER, C. KRAMAR ET AL., *Smart cities: ranking of European medium-sized cities*. Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Vienna, in [http://smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf).

<sup>33</sup> Ciò pare confermato anche da taluni tentativi di definizione del concetto di *Smart City* richiamati da G. SICILIANO, A. BIGHINZOLI, *Smart City tra definizioni e metodologie di misurazione*, cit., 107 ss. V. anche il documento pubblicato dall'Agenzia per l'Italia digitale dal titolo «Architettura per le Comunità Intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione» del 3 ottobre 2012, secondo cui «(g)li assi su cui si sviluppano le azioni di una *Smart City* 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»; elementi comuni a tali “assi” sono pur sempre «una connettività diffusa e la digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi», definiti quali «condizioni indispensabili» per lo sviluppo delle *Smart Cities*.

è quella di costruire un nuovo genere di bene comune, una grande infrastruttura tecnologica ed immateriale che faccia dialogare persone ed oggetti, integrando informazioni e generando intelligenza, producendo inclusione e migliorando la vita del cittadino ed il business per le imprese, anche attraverso azioni di promozione della social innovation».

Anche a livello europeo, il minimo comune denominatore che lega i settori che permeano l'ambito operativo della *Smart City* è rappresentato dall'uso della tecnologia e dall'implementazione dei servizi digitali in una logica di interoperabilità<sup>34</sup>. Ed invero, i «pilastri abilitanti» su cui deve fondarsi la *Smart City* sono: «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 *redesign* urbano; educazione e formazione di cittadini, imprese e settore pubblico alle competenze digitali; un modello di sostenibilità economica e finanziaria per gli investimenti»<sup>35</sup>.

In secondo luogo, ancora indugiando sui fattori che costituiscono un presupposto della *Smart City* (e una leva per consentirne lo sviluppo), viene qui in evidenza un tema che richiama anche un principio essenziale del nostro ordinamento, siccome espresso dall'art. 118 Cost., e, cioè, quello della sussidiarietà orizzontale. In altri termini, le operazioni che confluiscono nell'idea di *Smart City* prendono avvio dalla "società" e non esprimono un'iniziativa del potere pubblico. Quel potere pubblico, peraltro, viene di solito coinvolto a vari livelli. È sufficiente al riguardo osservare che, onde conseguire l'obiettivo di diffondere sul territorio modelli e soluzioni "ad alta replicabilità", l'agenzia opera in collaborazione con le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni per la programmazione e l'attuazione delle iniziative del piano nazionale delle comunità intelligenti (art. 20, c. 8 del d. l. n. 179/2012)<sup>36</sup>.

Infine (terzo fattore), risulta essenziale l'aspetto della condivisione. Sono *smart* solo le iniziative in cui viene messo in comune un fattore, uno spazio, una prestazione, una risorsa, una tecnologia e, soprattutto, un complesso di informazioni (sicché questo terzo fattore si lega strettamente al primo sopra menzionato).

---

<sup>34</sup> È significativo quanto previsto dal *Commission Staff Working Document* della Commissione europea, SWD(2013) 158 final del 2 maggio 2013, 70, in cui si legge che: « *Smart Cities technologies is not a single technology but rather the combination of multiple existing technologies*».

<sup>35</sup> Parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale europeo del 1 luglio 2015 cit.

<sup>36</sup> Questo è solo uno degli esempi di riflessi organizzativi delle esperienze *Smart*: un'altra conseguenza consiste nella creazione di specifici uffici o fondazioni (v. par. 1).



Le precisazioni testé condotte sono sufficienti per delimitare il campo di indagine e, per contrasto, di collocare al di fuori del perimetro delle iniziative riconducibili alla *Smart City* una serie di fattispecie.

Tutto ciò che non fa leva sull'uso delle tecnologie, pur se destinato a favorire lo sviluppo della personalità o l'incremento del capitale umano, andrebbe escluso dal nostro orizzonte di riferimento.

Il ruolo del potere pubblico, come si dirà, è quello non già di organizzare un'offerta di prestazioni sul mercato, bensì di consentire alle spinte che nascono dalla società di esprimersi al meglio, con l'obiettivo di includere, di valorizzare il capitale umano e di favorire lo sviluppo economico delle città.

Infine, non è *smart* ciò che implica proprietà esclusiva e appropriazione, ma è tale solo quando implica l'uso temporaneo (e certamente meno impegnativo) di risorse e di informazioni.

Invero, a voler guardare le esperienze concrete fiorite nel corso di questi anni si noterà che non sempre i tre fattori ricorrono congiuntamente; talora, all'interno del perimetro delle *Smart Cities* sono riconducibili iniziative che esibiscono solo alcune di quelle caratteristiche, sicché, nella prassi, e in attesa di una definizione normativa più specifica e più accurata, si dovrà ammettere realisticamente che è *smart* ciò che presenta almeno una (su tre) di quei fattori, a condizione che ricorra la condivisione (di informazioni o di spazi).

Al fine di definire l'appartenenza di una fattispecie al concetto di *Smart City* è opportuno un approccio per così dire a cerchi concentrici, che delimita le categorie a partire da un centro prototipico (l'esempio che massimizza le analogie con gli altri membri delle categorie e le differenze con quelli a essa esterni) e che (come accade per i colori), man mano che ci si allontana da quel centro, vede sfumare alcuni aspetti, trasfigurandosi progressivamente fino a assumere i caratteri di un'altra categoria.

Il centro prototipico è presidiato dalla somma dei tre fattori; si rimane comunque all'interno della stessa purché vi sia la messa a fattore comune di risorse o informazioni<sup>37</sup>.

La circostanza che l'unico fattore davvero determinante sia la testé citata "condivisione" trova conferma sia dagli indici normativi sopra richiamati, sia dalla banale osservazione che la "comunità" intelligente implica necessariamente, anche dal punto di vista semantico, la messa a fattore comune di risorse, valori, esperienze e informazioni.

---

<sup>37</sup> Questo approccio argomentativo è stato già utilizzato in altre occasioni. Sia consentito rinviare a F. FRACCHIA, *Elemento soggettivo e illecito civile dell'amministrazione pubblica*, Napoli, 2009, *passim*.



La condivisione, dunque, si profila come condizione delle *Smart City* in quanto essa è lo strumento per includere, all'interno di una comunità, fisica o virtuale che sia, che quei valori esprime, chi, appunto, "condivide".

Proprio facendo riferimento e leva su questo obiettivo, si potrà allargare il raggio della categoria fino a comprendere, nel territorio della categoria più sfumato e lontano dal centro prototipico, anche quelle iniziative unicamente caratterizzate dalla finalità dell'inclusione, come accade nelle ipotesi di attività poste in essere anche per finalità di lucro da operatori del mercato o nei casi di iniziative sorte dal basso per "vivere" spazi comuni (che, proprio in ragione di quella finalità, si differenziano dal mero uso di beni pubblici).

Come si vede, in queste ipotesi estreme, ora manca la sussidiarietà orizzontale (ma permane l'iniziativa del settore privato e l'utilizzo di spazi, risorse o informazioni comuni), ora difetta l'immediata condivisione di una tecnologia.

Lo sforzo sopra effettuato per tracciare una delimitazione di campo, ancorché fornisca un risultato a geometria variabile (o, meglio, a sfumatura progressiva, man mano che ci si avvicina ai confini della categoria), è comunque utile per una differente ragione.

Essa consente, cioè, di scorgere alcuni dei problemi giuridici che il fenomeno solleva.

La centralità dell'uso delle tecnologie, ad esempio, implica la soluzione di delicate questioni relative ai diritti a esse relative e impone di affrontare il problema dell'esclusione di chi non ha le competenze sufficienti a utilizzare la tecnologia. A conferma della rilevanza di tale aspetto, si noti che uno degli obiettivi principali dell'Agenda digitale europea, di cui si propone peraltro l'inserimento fra le priorità del Fondo sociale europeo, è il miglioramento dell'alfabetizzazione, delle competenze e dell'inclusione nel mondo digitale. Sulla stessa linea di tendenza si pone la recente legislazione nazionale, la quale, in generale, ma con disposizione rilevante anche ai nostri fini, prevede interventi volti a ridurre il divario digitale sviluppando le competenze digitali di base (art. 1, c. 1, lett. c), l. 145/2015)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Il problema relativo alle competenze digitali è, altresì, oggetto di un apposito capitolo della Strategia per la crescita digitale 2014-2020, nel quale si evidenzia come circa il 40% della popolazione italiana non dispone di competenze digitali di base. Secondo il rapporto, oltre all'implementazione di specifiche attività formative volte a ridurre il divario digitale, sarebbe necessario rilanciare, almeno nel breve periodo e sotto la responsabilità dell'Agenzia per l'Italia digitale, la Coalizione nazionale per le competenze digitali, al fine di sviluppare l'alfabetizzazione digitale e di favorire una diffusa consapevolezza sull'innovazione tecnologica nel paese. Il piano di azione della Coalizione nazionale per le competenze digitali può essere consultato al seguente indirizzo web: [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/strategia\\_coalizione\\_nazionale\\_competenze\\_digitali\\_finale\\_marzo\\_2015.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/strategia_coalizione_nazionale_competenze_digitali_finale_marzo_2015.pdf).



Quanto alla sussidiarietà orizzontale, almeno condividendo l'idea secondo cui la società non esiste come realtà omogenea, ma è sempre più il risultato della somma di particolarismi, si dovrà riconoscere la sussistenza del rischio che l'intervento pubblico volto a favorire l'iniziativa privata riconducibile al tema della *Smart City* possa comportare discriminazioni (si pensi alla messa a disposizione di beni pubblici il cui uso ha carattere di rivalità, spesso necessari per realizzare iniziative *smart*). La città, poi, deve essere riqualificata nel suo complesso: ciò implica il coordinamento degli sforzi e delle iniziative di una serie di operatori e non già un approccio verticistico.

Infine, proprio la messa in comune di spazi e di risorse spesso inevitabilmente determina tensioni rispetto alla proprietà spazialmente contigua a quegli spazi: è al riguardo sufficiente pensare alle esperienze delle notti bianche, in cui l'uso degli spazi pubblici da parte dei non residenti si traduce talora in una violenza nei confronti dei residenti<sup>39</sup>.

#### **4. Il ruolo del potere pubblico**

Venendo ora a considerare l'approccio utilizzato dal potere pubblico e dal legislatore per affrontare e regolare il tema della *Smart City*, si potrà in primo luogo osservare la presenza di una normativa di rango legislativo.

A prescindere, cioè, dalle pur importanti iniziative fiorite a livello europeo, il fenomeno ha superato il confine che separa le situazioni semplicemente regolate dalla (e espressione della) prassi da quelle meritevoli di una disciplina positiva, sicuro segno della rilevanza della fattispecie.

In secondo luogo, come spesso accade, il legislatore ha deciso di affidare importanti compiti all'amministrazione pubblica, nella tradizionale logica del *command and control*.

Essa, in particolare, oltre a gestire fondi erogati attraverso progetti di ricerca promossi dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero dello sviluppo economico (v. art. 19, d. l. n. 179/2012), e, dunque, oltre a esercitare un tradizionale potere quale è quello volto a incentivare e finanziare l'iniziativa privata, dispone di un ulteriore e "classico" potere: quello di pianificazione. L'Agenzia per l'Italia digitale, infatti, predispose il piano nazionale delle comunità intelligenti-PNCI (nonché il rapporto annuale sullo stato di attuazione del piano medesimo) e lo trasmette entro il mese di febbraio al Presidente del Consiglio dei ministri o al

---

<sup>39</sup> Le "notti bianche" costituiscono una delle tante iniziative riconducibili alla *Smart City*: v. sul punto la delibera della giunta comunale di Torino del 29 aprile 2014 n. 2014 02042/021 di approvazione della manifestazione «*Smart City Weeks 2014-Torino*» che include, tra le varie iniziative, la «*LOV Night #6*», ossia «(u)na notte a studi aperti durante la quale officine creative, negozi, laboratori, ristoranti e locali aprono le porte per mostrare a tutta la città la loro capacità creativa e di immaginazione».



Ministro delegato per l'innovazione tecnologica, che lo approva entro il mese successivo. A valle esistono poi protocolli di intesa tra le singole amministrazioni e l'Agenzia sopra citata: si noti che il rispetto del protocollo d'intesa è vincolante per l'accesso a fondi pubblici per la realizzazione di progetti innovativi per le comunità intelligenti (v. art. 20, cc. 1, 4, 7 del d. l. n. 179/2012)<sup>40</sup>.

Un terzo strumento, di sicuro interesse ma non certo del tutto nuovo, in quanto utilizzato pure per la protezione di altri interessi (in particolare, di quello ambientale, tanto che si parla di *Green Public Procurement*<sup>41</sup>), consiste nella introduzione di regole volte a orientare la committenza pubblica nelle procedure di acquisto. L'ordinamento mostra così di volere attingere ai vari modelli giuridici, uscendo anche dai confini del *command and control* per spingersi nel terreno dei *market based tools*.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 20, c. 9, lett. c) del d. l. n. 179/2012, l'interoperabilità delle soluzioni realizzate deve essere recepita nei capitolati degli appalti pubblici concernenti beni e servizi innovativi per le comunità intelligenti. Per altro verso, «nelle procedure di appalto per l'acquisto di beni e per la fornitura di servizi informatici svolte dalle amministrazioni pubbliche che aderiscono allo statuto delle comunità intelligenti, il rispetto dei criteri di inclusione intelligente stabiliti con il decreto di cui al comma 4 è fatto oggetto di specifica voce di valutazione da parte della stazione appaltante ai fini dell'attribuzione del punteggio dell'offerta tecnica, tenuto conto della destinazione del bene o del servizio» (art. 20, c. 18 del d. l. n. 179/2012). Esistono poi ulteriori meccanismi disincentivanti, sempre relativi alla contrattualistica pubblica, volti a stimolare comportamenti virtuosi. Ai sensi del comma 13 dell'art. 20 cit., le amministrazioni centrali dello Stato inseriscono, nei bandi per progetti di promozione delle comunità intelligenti, clausole limitative dell'accesso ai relativi benefici per le amministrazioni pubbliche che non rispettino alcune regole relative allo sviluppo delle tecnologie e alla condivisione<sup>42</sup>.

Né mancano meccanismi di coazione indiretta, questa volta con ricadute sui dipendenti, anche impiegando l'istituto della responsabilità dirigenziale utilizzata a mo' di sanzione rispetto alla

---

<sup>40</sup> Ad oggi, né il piano nazionale né il relativo rapporto sono stati ancora predisposti.

<sup>41</sup> In argomento, v. F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2013, 66 e ss.

<sup>42</sup> Più in particolare, secondo quanto dispone la norma, il limite si applica alle amministrazioni che non inseriscono nel catalogo del riuso di cui al comma 10 le specifiche tecniche e le funzionalità delle applicazioni sviluppate; nel caso siano nella disponibilità del codice sorgente e l'applicazione sia rilasciata con una licenza aperta, esse condividono altresì tutti i riferimenti necessari al riutilizzo; inoltre, il limite cui si accenna nel testo colpisce i soggetti pubblici che non pubblicano i dati e le informazioni relative ai servizi nel catalogo dei dati e dei servizi informativi secondo le previsioni del decreto e nel rispetto della normativa sulla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.



violazione di doveri specifici, secondo un orientamento che si è diffuso nel corso di questi ultimi anni (e che, invero, non si pone del tutto al riparo da critiche<sup>43</sup>). Ai sensi del c. 19 dell'art. 20 cit., più nello specifico, l'inosservanza delle disposizioni relative ai commi 16, 17 e 18 è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.

Una quinta linea di azione, anch'essa riconducibile a un modello assai diffuso nel panorama dell'approccio usato dal legislatore a fronte di tematiche emergenti, è costituita dalla creazione di un soggetto specifico che sovrintende al settore (ma, come si dirà, esercita anche specifiche competenze che si traducono in azioni dirette, quali la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana in coerenza con l'Agenda digitale europea). L'Agenzia per l'Italia digitale, istituita con d. l. n. 83/2012, conv. nella legge 7 agosto 2012, n. 134<sup>44</sup>, coordina il processo di attuazione e predispone gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti. Più nel dettaglio, essa emana le linee guida recanti definizione di standard tecnici e procedurali nonché di strumenti finanziari innovativi per lo sviluppo delle comunità intelligenti; definisce standard tecnici per l'esposizione dei dati e dei servizi telematici; promuove l'utilizzo innovativo e la realizzazione di servizi e applicazioni basati sui dati delle comunità intelligenti. Ai fini della realizzazione del sistema di monitoraggio e per valutare l'impatto delle misure indicate nel piano nazionale delle comunità intelligenti, l'Agenzia, tra l'altro, definisce il processo di raccolta, gestione, analisi e indicizzazione dei dati; promuove sistemi e applicazioni di visualizzazione e provvede affinché i dati raccolti all'interno del sistema di monitoraggio delle comunità intelligenti siano accessibili, interrogabili e utilizzabili dagli enti pubblici e dai cittadini. Per l'espletamento di tali compiti, l'Agenzia si avvale dell'ausilio e della supervisione del Comitato tecnico delle comunità intelligenti istituito presso di essa (art. 20, cc. 1, 2, 3, 12 del d. l. n. 179/2012).

L'Agenzia promuove, inoltre, la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana, con l'obiettivo di favorire, tra gli altri, lo sviluppo delle comunità intelligenti (art. 20, c. 3-bis del d. l. n. 83/2012). Trattandosi di operazioni complesse e con caratteri di novità, caratterizzate spesso da asimmetria informativa a danno della parte pubblica, si valorizzano flessibilità e interazione con il settore privato<sup>45</sup>: con riferimento, ad esempio, alla realizzazione di progetti riguardanti lo sviluppo di una nuova tecnologia e l'integrazione di tecnologie esistenti in sistemi innovativi complessi si prevede che

<sup>43</sup> V. in proposito E. CASSETTA – F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 196-197.

<sup>44</sup> Sul punto, v. E. CARLONI, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2012, 1045-1046.

<sup>45</sup> Ciò è messo in rilievo anche da A. CASINELLI, *Le città e le comunità intelligenti*, cit. 242-243.



l'Agenzia effettui una chiamata alla manifestazione d'interesse da parte di imprese singole o in partenariato tra di loro, eventualmente in associazione con organismi di ricerca. Le proposte presentate sono dapprima sottoposte ad una valutazione tecnico-scientifica, affidata all'Agenzia, di ammissibilità al finanziamento (in termini di contenuto innovativo e potenziale applicativo, eventualmente condizionata a richieste di modifiche dei progetti presentati); una volta che le proposte sono state ammesse si deve provvedere alla loro copertura finanziaria, anche sulla base dell'uso combinato di contributi pubblici e privati, prestiti agevolati o altri strumenti di debito e garanzia (art. 19, c. 4 del d. l. n. 179/2012).

Altro soggetto istituzionale coinvolto nello sviluppo delle comunità intelligenti è la Cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana istituita con d. l. n. 5/2012 (art. 47, c. 2) e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Tra gli obiettivi perseguiti dalla Cabina di regia vi è quello di realizzare infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle comunità intelligenti, al fine di soddisfare la 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 (art. 47, c. 2-bis, d. l. n. 5/2012);

Un'ultima importante linea di intervento consiste nella definizione di uno «Statuto della cittadinanza intelligente» che apparentemente dovrebbe definire i diritti del cittadino, ma che, in realtà, pare destinato a stabilire stringenti principi cui l'attività delle amministrazioni dovrà conformarsi e a costituire un importante strumento informativo.

Secondo quanto dispone l'art. 20, c. 4 del d. l. n. 179/2012, lo Statuto della cittadinanza intelligente è adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e deve contenere, da un lato, i principi e le condizioni (compresi i parametri di accessibilità e inclusione digitale ai sensi delle disposizioni del decreto-legge in esame) che indirizzano le politiche delle comunità intelligenti; dall'altro, l'elencazione dei protocolli d'intesa tra l'Agenzia e le singole amministrazioni, nei quali ciascuna di esse declina gli obiettivi del piano nazionale delle comunità intelligenti<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Ad oggi non risulta che lo Statuto sia stato ancora adottato.

## **5. Il punto di vista giuridico, i principi applicabili e ulteriori precisazioni sui confini della categoria: sussidiarietà orizzontale, eguaglianza e sostenibilità.**

Che cosa ha da dire di specifico (svolgendo un ragionamento che non si limiti, come è stato fatto nelle pagine precedenti, a descrivere il quadro normativo e a definire il campo d'indagine) il giurista che si occupi di *Smart City*?

Intanto, come quasi sempre accade (in questo caso, tuttavia, ciò avviene con un'intensità maggiore), egli non potrà non prendere atto del carattere interdisciplinare e trasversale del fenomeno, accettando dunque di dialogare e di confrontarsi con altri "saperi" e altre competenze, rispettandone le specificità, ma pretendendo anche l'attenzione che merita il dato giuridico e i valori che esso esprime.

In secondo luogo, posto che emergono con forza il tema della soluzione ai bisogni pubblici, quello dell'impiego di risorse e la preoccupazione per le fasce deboli, lo studioso del diritto dovrà riconoscere che il fenomeno della *Smart City* è una questione (anche e specificamente) giuridica, almeno nella misura in cui intercetta i problemi di giustizia.

Più nello specifico, non è difficile scorgere nel principio di eguaglianza in senso sostanziale una delle matrici essenziali del fenomeno e, dunque, il vincolo per il potere pubblico di intervenire per rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena eguaglianza.

Procedendo ancora oltre, occorrerà però ammettere che, pur procedendo nel solco di questo principio costituzionale, la logica *smart* non è compiutamente sovrapponibile al tema dei servizi pubblici, ove sussiste l'organizzazione pubblica di un'offerta di prestazioni finalizzata appunto a rimuovere ostacoli che impediscono la eguaglianza (si pensi all'offerta pubblica di trasporto o a quella di istruzione).

Anzi, le due prospettive appaiono addirittura incompatibili. Se alla domanda di trasporto un ente territoriale risponde organizzando un servizio pubblico di linea (e, dunque, assume il dovere di garantire l'offerta, definisce il ritmo del servizio e ne cura la gestione diretta o indiretta<sup>47</sup>), si esce dai confini della *Smart City*; se, viceversa, quell'ente (insieme ad altri soggetti pubblici) favorisce la spontanea iniziativa dei cittadini che, ad esempio, organizzano un modello di *car sharing*, quei confini non risultano valicati; l'obiettivo *smart* sarà poi pienamente conseguito se il potere pubblico cercherà di favorire iniziative (ecco il già citato principio di sussidiarietà orizzontale) che consentano una risposta globale al bisogno di trasporto integrato (si pensi alla predisposizione di un'unica *card*, alla diffusione di informazioni relative a tutti i mezzi di trasporto e così via),

---

<sup>47</sup> *Ex multis*, v. E. CASETTA – F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 647 e ss.



ipotizzando l'insieme di ostacoli che il cittadino incontra nella sua esperienza di mobilità per gestirli nel loro complesso.

È così evidente che anche i contorni della prestazione (auto)organizzata – per rispondere al bisogno - diventano più labili (se comparati, appunto, al tradizionale modello dello specifico servizio di trasporto, ad esempio a mezzo metropolitana, ove il comune organizza quella peculiare prestazione); per altro verso, ciò riflette anche un mutamento della nozione di bisogno, cui spesso lo strumento tradizionale del servizio pubblico inteso in senso tradizionale non riesce più a trovare una risposta adeguata. Invero, almeno con riferimento al settore dei trasporti, la domanda non è omogenea né risulta “spezzettabile” (o, meglio, non viene concepita) in segmenti autonomi. Si parla anche di domanda intermodale<sup>48</sup> cui dovrebbe corrispondere un’offerta flessibile, continua e integrata<sup>49</sup>: ciò che interessa agli utenti non è tanto la modalità di trasporto, quanto piuttosto il raggiungimento di una determinata destinazione da un dato punto di partenza. Di qui i problemi relativi alla integrazione intermodale e alla conseguente regolazione, che deve essere primariamente orientata a una mobilità più efficiente. L’utente non aspira semplicemente a fruire del bus urbano, ma richiede di poter utilizzare vari mezzi di trasporto, anche privati, per giungere a una destinazione. A conferma di questa tendenza depongono anche taluni studi che hanno confermato come il servizio di *car sharing* riscuoterebbe ancora più successo se, ad esempio, venissero utilizzati veicoli a guida autonoma: ciò, infatti, consentirebbe, da un lato, di eliminare i disagi dovuti alla ricerca e al posteggio dell’autovettura in condivisione con conseguente risparmio di tempo; dall’altro, si inciderebbe anche nel lungo periodo sull’opportunità di avere un’autovettura di proprietà o, addirittura, sulla necessità di una offerta pubblica di trasporto<sup>50</sup>. In certi contesti, d’altro canto, il “lusso” non consiste più nella possibilità di disporre di una bella vettura, ma nell’opportunità di arrivare in fretta e in modo agevole in un luogo<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> L. SENN, intervento nel corso del convegno dal titolo *Trasporto e concorrenza. Il ruolo dell’Autorità di regolazione* svoltosi il 24 novembre 2014 presso l’Università L. Bocconi.

<sup>49</sup> Cfr. G. GREA, U. TORTORI, *Le coordinate della mobilità intelligente dalla tecnologia alla condivisione*, in *Smart City, la città si reinventa: Strumenti, politiche e soluzioni per un futuro sostenibile*, Milano, 2015, 84 ss.

<sup>50</sup> Cfr. K. SPIESER, K. TRELEAVEN ET AL., *Toward a Systematic Approach to the Design and Evaluation of Automated Mobility-on-Demand Systems: A Case Study in Singapore*, in G. MEYER, S. BEIKER (a cura di), *Road Vehicle Automation*, New York, 2014.

<sup>51</sup> In proposito, v. G. GREA, U. TORTORI, *Le coordinate della mobilità intelligente dalla tecnologia alla condivisione*, cit., 94, i quali, richiamando gli studi di S. FOURNIER, G. ECKHARDT e F. BARDHI, *Learning to Play in the New "Share Economy"*, in *Harvard Business Review*, 91 (7-8), 125-129, 2013, rilevano che: «(n)el settore dell’automobile (...), da un modello di consumismo sfrenato si sta passando man mano a un contesto in cui non possedere una macchina non è più associato alla perdita di uno status».



Si domanda dunque molto di più (e di diverso) rispetto a quanto si pretende dal gestore di un servizio pubblico di trasporto. Ciò concorre a spiegare perché (o, meglio, deriva dal fatto che) l'obiettivo finale sia un aumento della qualità della vita nel suo complesso che passa anche attraverso il superamento delle asimmetrie informative che costantemente affliggono le persone, ma anche le amministrazioni (da qui l'importanza della condivisione del patrimonio d'informazioni e l'accento sulla trasparenza)<sup>52</sup>.

La persona che fruisce dell'iniziativa, però, deve a sua volta attivarsi per abbattere gli ostacoli, superando la logica dell'attesa passiva e divenendo *prosumer* (e non più solo *consumer*)<sup>53</sup>.

Non è un caso che il messaggio che “passa” allorché si parla di città *smart* sia quello di un contesto che offre possibilità innumerevoli alle persone che siano esse stesse *smart*, generando – e abilmente sfruttando - un significativo slittamento verso il fruitore del carattere intelligente inizialmente riferito alla comunità.

Questo è un ulteriore obiettivo comune che consente di aggregare prestazioni, pubbliche e private, diverse, unificate dall'uso dello strumento informativo e dalla messa in comune di fattori e risorse e dall'iniziativa dal basso.

Incrociando gli elementi della griglia sopra definiti (oggetto, strumenti e obiettivi) con le precisazioni testé effettuate si potrà procedere un poco oltre nella definizione della matrice essenziale del fenomeno della *Smart City*, al contempo operando un'ulteriore delimitazione di campo. La comunità e la città debbono essere interessate da azioni nate dal basso che, sfruttando la tecnologia e mettendo a fattore comune risorse e informazioni, mirano ad accrescere il capitale umano, la riqualificazione del tessuto urbano e la qualità della vita facendo leva sull'iniziativa della persona che non può restare passiva.

Tutto ciò è di norma congiunto con l'obiettivo finale della sostenibilità della città, principio che fa da ponte verso la tematica ambientale<sup>54</sup> (e sul quale, ancora una volta, i giuristi possono e debbono esprimere il proprio punto di vista<sup>55</sup>). In altri termini, le iniziative *smart* aspirano a essere

---

<sup>52</sup> Si pensi, ad esempio, alla nota vicenda di Uber che ha consentito alla città di Boston l'accesso ai dati relativi al movimento delle sue auto, con l'idea che potessero servire a diminuire la congestione del traffico e migliorare la pianificazione urbana. Ciò, tuttavia, pone evidentemente un problema di neutralità dei dati, che non lascia indifferente la letteratura sul tema: cfr., *ex multis*, L. SENN, *La governance delle città intelligenti e il ruolo di cittadini e city users*, in *Smart City, la città si reinventa: Strumenti, politiche e soluzioni per un futuro sostenibile*, Milano, 2015, 26 ss.

<sup>53</sup> Tale fenomeno è messo bene in luce da L. SENN, *La governance delle città intelligenti e il ruolo di cittadini e city users*, cit., 21 ss.

<sup>54</sup> V. R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, cit., 4724 ss.

<sup>55</sup> Sia consentito il rinvio a F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, *passim*.



espressioni di sviluppo sostenibile riferito al tessuto urbano e, quindi, costituiscono l'adempimento di un preciso dovere verso le generazioni future, quello di consegnare loro un ambiente più vivibile<sup>56</sup>, basandosi però sull'onere di attivarsi per utilizzare lo strumento *smart*.

Permane centrale il riferimento essenziale al tessuto urbano, aspetto che vale a confermare la plausibilità della tesi volta a identificare alcune specificità del diritto della città (v. *supra*, par. 2). In questo contesto, infatti, vi sono più occasioni per collaborare e emergono con maggior forza quei problemi e quei bisogni (di mobilità, di produzione e di consumo) che sono suscettibili di essere affrontati con un approccio *smart*. Per altro verso, normalmente nelle città si verifica una concentrazione di conoscenze e di energie che fuori dal tessuto urbano è più difficile riscontrare<sup>57</sup>. Tutto ciò è certamente esatto, anche se non si può escludere in assoluto che anche in altri luoghi o contesti (come la campagna, ad esempio) possano svilupparsi iniziative simili, subordinatamente alla diffusione degli strumenti e degli ausili tecnologici, primo tra tutti la banda larga.

Sostenibile (tornando così all'asse principale del discorso) è l'ambiente urbano in cui, nonostante i caratteri costitutivi che esso esibisce (che vanno dalla difficoltà di trasporto a quella di comunicare con le altre persone), e, anzi proprio perché presenta tali caratteri, vengono offerti strumenti per ridurre gli ostacoli alla vita quotidiana, in cui siano assicurati adeguati spazi di sviluppo della personalità e offerte occasioni per rinsaldare i rapporti umani nella logica dell'inclusione.

Ove iniziative, anche più raffinate dal punto di vista tecnologico, non abbiano questa immediata finalizzazione alla persona umana (ma, ad esempio, siano destinate a possedere unicamente una ricaduta economica per l'impresa), non si è al cospetto di un esempio pertinente di *Smart City*: almeno guardando al centro prototipico della "categoria" *Smart City* (v. *supra*, par. 3), la *start up* deve dunque essere finalizzata a migliorare la vita della persona, a essa consentendo di fruire di uno strumento per rimuovere "ostacoli" per essere inclusa.

---

<sup>56</sup> Il rilievo è enfatizzato anche da A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, cit., il quale mette in risalto lo stretto rapporto che corre a livello europeo tra sviluppo sostenibile e *Smart City*.

<sup>57</sup> Si parla, in proposito, di "poli-centrismo" delle città per dar conto della molteplicità di centri politici, economici e culturali che si trovano nelle città, specialmente nelle metropoli: J. B. AUBY, Intervento nel corso del seminario dal titolo «Sviluppo, reti e Città metropolitane: Italia, Francia, Europa», cit.



## 6. Un nuovo compito per l'amministrazione pubblica.

Già si è indugiato sul ruolo giocato dal soggetto pubblico con riferimento al fenomeno della *Smart City* (*supra*, par. 4).

Ora si può aggiungere che l'amministrazione può talora svolgere un compito di diretta amministrazione o di gestione di compiti, come accade nell'ipotesi in cui l'iniziativa riconducibile alla *Smart City* implichi l'uso dei beni pubblici o di dati detenuti dall'amministrazione; in altri casi (statisticamente più numerosi), essa agisce lungo direzioni differenti, anche se difficilmente riconducibili a unità. Si pensi al caso in cui l'amministrazione debba valorizzare o facilitare attività private che non intercettino beni direttamente gestiti dall'amministrazione, oppure ancora debba condividere progetti e proposte (in taluni casi, ancora a monte, l'amministrazione opera per testare prototipi progettati da privati).

A voler considerare unitariamente siffatte ipotesi, trova conferma il già citato rilievo secondo cui l'amministrazione non gestisce (o assume) un servizio pubblico tradizionale, nel senso che non organizza unilateralmente prestazioni, direttamente destinate ai cittadini, che si aggregano attorno a una "offerta pubblica" sul mercato: il soggetto pubblico, invece, deve mediare tra iniziative private.

È altrettanto evidente (e la rilevanza del profilo impone che su di esso si dovrà ancora indugiare) che quelle scelte incidono talora in modo assai significativo sulla fisionomia della comunità e sulle modalità di vita dei cittadini. Il multiforme ruolo testé indicato comporta, cioè, il rischio che in sede amministrativa vengano assunte decisioni che, per la loro rilevanza, spetterebbe invece alla politica assumere, mentre esse risultano effettuate in un contesto in cui difettano le tipiche garanzie in tema di rappresentatività e responsabilità proprie della sede politica<sup>58</sup>.

Dal punto di vista teorico, si pone poi il problema di inquadrare il testé richiamato nuovo ruolo dell'amministrazione: regolare il "traffico giuridico" di beni non rivali quali le informazioni,

---

<sup>58</sup> Non è un caso che quando si parla di *governance* della *Smart City* non si allude tanto alla prospettiva istituzionale tradizionale di tipo *top-down*, quanto piuttosto alla coesistenza di diversi *stakeholders* che "coamministrerebbero" in una logica "orizzontale" di tipo *bottom-up*, in cui appare sfumato il ruolo dei poteri pubblici. In proposito, v., tra i tanti, L. SENN, *La governance delle città intelligenti e il ruolo di cittadini e city users*, cit., 27 ss. Ciò ha indubbiamente aspetti positivi, ma non può sottovalutarsi come in tali casi si attenui l'*accountability* del *policy maker* e si affievolisca il controllo pur necessario dell'indirizzo politico della *Smart City*. D'altro canto, è sufficiente guardare all'individuazione di indicatori che misurano la *smartness* delle città (v. nota n. 27) per cogliere come gli stessi siano espressione di una certa autoreferenzialità della *Smart City* a scapito dei classici indicatori su cui si fonda la democrazia rappresentativa.

fornire “certezza” e assicurare “sicurezza giuridica” al contesto, facilitando la nascita e lo sviluppo delle spinte private<sup>59</sup>.

In sostanza, programmare, coordinare e favorire le iniziative *Smart*, offrire piattaforme, soprattutto digitali.

Al di là della qualificazione teorica, in una prospettiva di analisi economica del diritto, quale passo iniziale per decidere se sia corretto attribuire compiti all'amministrazione (senza abbandonare alle dinamiche del mercato o a meccanismi di autogestione l'assegnazione di quei beni), si potrebbe, peraltro, invocare la categoria dei *commons* onde verificare se si sia al cospetto di un bene (sia esso la sicurezza, la certezza o le informazioni) tecnicamente pubblico oppure di un bene di club<sup>60</sup>.

Questo approccio porterebbe troppo lontano rispetto all'asse principale di questa analisi e non può dunque essere qui percorso a fondo; piuttosto, giova sottolineare come, in ogni caso, i caratteri appena indicati concorrono a spiegare alcune peculiarità degli strumenti giuridici utilizzati dall'amministrazione (v. *supra*, par. 3): posto che senza l'iniziativa dei cittadini non si potrebbe ottenere alcun risultato, è quasi naturale che si faccia ricorso a meccanismi di collaborazione con i privati, con i quali l'amministrazione si rapporta non già per organizzare un'offerta pubblica di prestazioni, ma per facilitare e per mediare tra offerte provenienti dal basso<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Tale ruolo non appare dissimile da quello individuato da G. SICILIANO, A. BIGHINZOLI, *Smart City tra definizioni e metodologie di misurazione*, cit., 116, ove «si definisce “smart” la città in cui le scelte pubbliche favoriscono un processo di sviluppo fondato sulla cooperazione virtuosa tra il contesto, i cittadini e l'amministrazione pubblica».

<sup>60</sup> Sul punto, cfr. E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990. Non è un caso che nella Strategia per la crescita digitale 2014-2020 adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il fenomeno della *Smart City* è considerato alla stregua di un «nuovo genere di bene comune». Di “città” come “bene comune” parla C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013.

<sup>61</sup> L'assunto trova peraltro conferma nel dato legislativo, che valorizza, ad esempio, il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato: v. par. 4. In aggiunta, nel parere d'iniziativa del 1 luglio 2015, cit., il Comitato economico e sociale europeo considera che gli investimenti nelle *Smart Cities* debbano perseguire una logica di partenariato pubblico-privato (punto 2.8.2). Al riguardo uno strumento che potrebbe forse essere valorizzato è il “partenariato per l'innovazione” previsto dall'art. 31 della direttiva 2014/24/Ue e, nell'ambito di quest'ultimo, lo strumento degli appalti pre-commerciali.

## 7. Un modello (virtuoso ma anche) pericoloso?

La *Smart City* cerca di rispondere a bisogni considerati in modo unitario e trasversale, evitandone una frantumazione in molteplici pretese, viceversa imponendo che essi si aggregino attorno a unitari obiettivi, peraltro colorandosi di impegno attivo da parte degli interessati (*supra*, par. 5)<sup>62</sup>.

Questo approccio unitario “a valle” riflette anche la necessità di utilizzare, “a monte”, una visione integrata delle funzioni della società e, conseguentemente, dell’esercizio dei poteri pubblici, onde evitare di smarrire quella considerazione complessiva e unitaria del bisogno.

Se l’amministrazione deve guardare unitariamente ai bisogni di sviluppo della persona e se deve agire per coordinare, in vista di quell’obiettivo, le attività della comunità e nella comunità, il riferimento più immediato (quale “minimo” ruolo svolto dall’amministrazione nelle esperienze *Smart*) è quello alla già citata categoria concettuale della programmazione.

La prospettiva finale è quella di modificare il volto delle città, sicché si può anche parlare di pianificazione come sottocategoria della programmazione e del coordinamento.

Quando si accenna al mutamento nell’organizzazione degli spazi urbani viene subito alla mente la storia dell’urbanistica. Si tratta di un prezioso richiamo, posto che esso sottolinea il nesso che esiste tra pianificazione della città, organizzazione del potere e mutamenti di “paradigmi”. È sufficiente pensare alle grandi rivoluzioni che hanno segnato la storia dell’umanità (la rivoluzione urbana, caratterizzata dal passaggio dal villaggio alla città; la rivoluzione industriale ben rappresentata dall’esperienza di Manchester e la rivoluzione informatica che stiamo vivendo) per cogliere come le grandi svolte (anche culturali) della nostra evoluzione (ecco i cambi di

---

<sup>62</sup> Tra le opzioni teoriche che potrebbero concorrere all’inquadramento giuridico della *Smart City* se ne individuano almeno due meritevoli di ulteriore approfondimento: la prima che fa perno, in chiave meramente descrittiva, alla categoria concettuale della “operazione amministrativa” (elaborata in dottrina da F.G. COCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. Diritto – Aggiornamento*, VI, Milano, 2002, 85 e ss.), già utilizzata in altre occasioni (v. F. FRACCHIA, L. GILI, *Ordinamento dell’Unione europea, mercato, risorse pubbliche e contratti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali*, Napoli, 2013, 109 ss.) che si caratterizza per la compresenza di tre elementi (commistione di istituti privatistici e pubblicistici, unitarietà dell’operazione complessiva e rilevanza del “risultato” finale), che ricorrerebbero in taluni casi anche nella *Smart City*. La seconda che riprende, invece, un’intuizione felice della dottrina (A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea Costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, 381-428) con riferimento alla nozione di “paesaggio”, di cui all’art. 9, comma 2, Cost. Ebbene, in proposito potrebbe essere individuata una certa assonanza tra il “paesaggio” e la *Smart City*, nel senso che, come il primo concorre tradizionalmente a formare l’ambiente sia sotto il profilo estetico che sotto quello culturale, così la *Smart City* concorrerebbe (o ci sarebbe il pericolo che concorra) oggi alla creazione di una “cultura” locale potenzialmente predominante rispetto a modelli valoriali alternativi. Adottando una simile prospettiva emergerebbe, poi, la questione ulteriore (che sarebbe anch’essa degna di approfondimento) circa la meritevolezza di tutela del “paesaggio-*Smart City*” da parte della Repubblica.

“paradigma”) siano state accompagnate e in parte indotte dal mutamento della concezione delle città e della pianificazione, confermandosi così il nesso tra organizzazione degli spazi e potere.

Fino a oggi tutto ciò ha soprattutto implicato una pianificazione dello spazio fisico.

Oggi, invece, con le *Smart City* affiora soprattutto l’idea di una pianificazione e di un coordinamento dell’uso di spazi virtuali, di tecnologie e di informazioni<sup>63</sup>. In altri termini, sembra prendere forma una sorta di infrastruttura digitale che rende possibile, attraverso la condivisione e le condotte attive di cittadini *smart*, l’interconnessione tra le varie componenti delle infrastrutture “tradizionali”<sup>64</sup>, allo scopo di rimuovere gli ostacoli alla vita degli individui<sup>65</sup>.

Tuttavia, questo mutamento di concezione della pianificazione nasconde e implica anche un cambiamento di paradigma non meno incisivo di quelli sperimentati nel passato.

Così come le altre svolte nella pianificazione tradivano la volontà fortissima di imporre nuove modelli culturali e sociali, cioè, anche il paradigma della comunità intelligente costituisce un attacco alla libertà dei singoli.

Si diffondono, infatti, come già anticipato in apertura del presente saggio, le idee di “*crowdfunding*”<sup>66</sup>, di “produzione collaborativa”, di “consumo collaborativo”; si impongono concetti quali “*peertopeer*” e di “*prosumer*”. Tutto ciò costituisce in qualche modo l’humus nel quale trova sviluppo la comunità intelligente.

La pianificazione virtuale (che, in senso lato, è il concetto in grado di sintetizzare, come anticipato, il ruolo minimo svolto del potere pubblico in relazione alle *Smart City*: a partire da quel minimo, le esperienze *smart* possono poi conoscere l’uso di ulteriori poteri), rispetto alla tradizionale idea di pianificazione urbanistica, finalizzata a rendere compatibili i vari usi degli spazi fisici, subisce una torsione funzionale e risulta finalizzata a un obiettivo prevalente (un po’ come accade quando la pianificazione si piega alle esigenze dell’ambiente<sup>67</sup>): l’inclusione attraverso la condivisione.

---

<sup>63</sup> Per una diversa impostazione del problema relativo alla pianificazione “urbana” della *Smart City*, cfr. A. PENSI, *L’inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, cit., 5 ss.

<sup>64</sup> Lo spunto è di J.B. AUBY, Intervento nel corso del seminario dal titolo «Sviluppo, reti e Città metropolitane: Italia, Francia, Europa», cit. V. anche G. DALL’Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, cit., 66 ss.

<sup>65</sup> Si parla in proposito di spazio “ibrido” in cui convivono, integrandosi, dimensione fisica urbana e dimensione virtuale: v. M. CLAUDEL, C. RATTI, in O. NEL-LO, R. MELE (a cura di), *Dimensions of the Future City*, in *Cities in the 21st Century: Academic Visions on Urban Development*, in corso di pubblicazione.

<sup>66</sup> In argomento, v. I. PAIS, P. PERETTI, C. SPINELLI, *Crowdfunding. La via collaborativa all’imprenditorialità*, Milano, 2014, *passim*.

<sup>67</sup> F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell’ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, 29 ss.



Il rischio, cioè, è quello di perseguire la inclusione soltanto tra chi condivide l'obiettivo, contestualmente generando l'esclusione di chi non aderisce a quel "paradigma".

Chi non è *smart* (o, peggio, che non è così riconosciuto dagli altri), chi non usa tecnologie, chi non segue l'idea della condivisione corre il pericolo di restare fuori dal perimetro di quella comunità intelligente, che tende a imporsi come modello generalizzato.

Si profila, così, un attacco alla libertà di chi non intende essere collaborativo o di coloro i quali sono pregiudicati dall'uso delle risorse comuni (si pensi al già citato caso dei proprietari degli appartamenti interessati dalle notti bianche favorite da molte amministrazioni). Il rischio di pregiudizio delle libertà è ancor più evidente se si pone mente alla tendenza delle amministrazioni a far confluire, spesso in misura ingiustificata, nel "contenitore" della *Smart City* iniziative, programmi, progetti che poco hanno a che fare con le finalità sopra individuate. E ciò evidentemente per usufruire, da un lato, dei finanziamenti pubblici messi a disposizione per le iniziative *smart*, dall'altro, per celare talvolta dietro il velo di tali iniziative proposte invasive delle libertà. In ogni caso è politicamente più difficile opporsi a un'iniziativa definita come "*smart*" per non correre il rischio di apparire "*non smart*".

Precisamente in questi casi il diritto può aiutare, richiamando l'esistenza di principi e di istituti quali le libertà, la proprietà e la necessità di garantire uno sviluppo sostenibile (e non è tale quello sbilanciato in modo irragionevole unicamente a favore di un interesse di parte) e, ancora a monte, il fatto che gli enti territoriali debbono farsi carico degli interessi di tutti.

## 8. Conclusioni

In conclusione, le *Smart City* hanno la finalità di includere e di rimuovere ostacoli alla vita degli individui, i quali, però, hanno l'onere di attivarsi, anche condividendo risorse, onde generare meccanismi di inclusione (par. 5).

Le osservazioni fin qui svolte hanno una ricaduta definitoria, nel senso che consentono di delimitare, seppur in modo non ancora netto, i confini della categoria (par. 1).

Per altro verso, esse forniscono un parametro per saggiare la legittimità delle scelte pubbliche (parr. 4-6). Il diritto, in particolare, ricorda all'interprete che l'obiettivo finale da perseguire deve essere pur sempre quello dello sviluppo della personalità umana, nel quale certamente può essere inclusa la finalità del miglioramento della qualità della vita. Se ciò è vero, dunque, *smart* deve essere uno strumento e non già il fine, nel senso che le comunità intelligenti altamente tecnologizzate saranno in grado di migliorare, nel medio-lungo periodo, la qualità della vita di cittadini ed imprese. Esse, invece, non possono pretendere di incarnare un valore in sè; anzi, se il



loro sviluppo dovesse finire per pregiudicare la personalità degli individui, anche l'iniziativa *smart* dovrebbe recedere.

Non può però essere negato, d'altro canto, che il diritto offre anche supporto concettuale alla prospettiva volta a delineare una pretesa dei cittadini a livelli di qualità della vita elevati. Siffatta pretesa può dirigersi verso molti istituti e azioni regolati dal diritto amministrativo (si pensi alla trasparenza delle organizzazioni o all'uso delle infrastrutture pubbliche) allorché vengano in evidenza obiettivi di inclusione e meccanismi di condivisione delle tecnologie. Tra le sfide che si profilano per il giurista, dunque, vi è pure quello di rendere giuridicamente rilevante questa posizione pretensiva. È peraltro importante che essa sia resa compatibile con gli interessi dei terzi. La percezione - per fare ricorso a un ossimoro - dei rischi dell'esclusione correlati a un'insistenza eccessiva sull'obiettivo dell'inclusione (par. 5), porta infatti a rivalutare un ruolo essenziale degli enti territoriali, quello, cioè, di farsi carico degli interessi di tutti, quasi per attenuare gli eccessi dell'approccio *smart*.

Infine, l'accentuazione del ruolo del soggetto pubblico non deve essere enfatizzata. È sufficiente richiamare l'importanza della sussidiarietà orizzontale per cogliere con forza che la prospettiva del diritto amministrativo non esaurisce affatto il fenomeno della *Smart City* nel suo complesso. Ciò che affiora sul piano della legislazione (o che si offre allo sguardo delle amministrazioni), infatti, è soltanto un aspetto, certamente importante, di quell'esperienza, quello, appunto, che intercetta il ruolo dell'amministrazione. Tuttavia, un'intera rete di rapporti, anche giuridici, non viene colta da siffatta prospettiva, posto che essa attiene a quelle iniziative personali che sono rilevanti sul piano, al più, del diritto privato (per questa ragione può essere utile il richiamo alla categoria concettuale dell'operazione<sup>68</sup>).

Non mancano rischi o perplessità associati alle esperienze *smart*<sup>69</sup>, che possono essere sintetizzati richiamando tre metafore, incentrate sull'idea di comunità: due di esse concernono situazioni in cui essenziale è l'apporto della tecnologia; ciò non ricorre nell'ultima, che però disvela un aspetto importante - e più profondo - della formazione delle comunità.

In primo luogo, le comunità intelligenti sono come navi da crociera: per un certo periodo le persone mettono in comune tempo e luoghi, senza essere proprietarie delle risorse utilizzate; in quell'esperienza, proprio come sulle navi da crociera, ci si muove in un campo regolato da un

---

<sup>68</sup> V. *supra*, nt. 62.

<sup>69</sup> Mette in guardia dall'adozione di un approccio spesso acritico ed "estensivo" del concetto di *Smart City* anche R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, cit., 4731.



potere (ancorché privato) che coordina una serie di funzioni per migliorare la qualità della vita e che è consentito da una raffinata tecnologia.

La comunità, in secondo luogo, come accade per Twitter, si definisce e si limita in quanto si riconosce in un “codice” e si affida a un valore (o una persona che lo simboleggia) preminente da (per)seguire con continuità per alimentare l'appartenenza alla comunità: quella comunità è potenzialmente a crescita illimitata, in ragione dell'adesione a quel codice e a quel valore e dell'uso della tecnologia.

Infine, la comunità, che si riconosce, cresce e utilizza risorse non proprie, deve appunto condividere una sorta di fede comune, come accade nel miracolo della moltiplicazione dei pani e dei pesci (risorsa messa a fattore comune e in grado di moltiplicare le utilità per tutti).

È chiaro che si tratta di una questione di gradazione, nel senso che un minimo di condivisione tecnologica costituisce oggi una condizione quasi necessaria per vivere, senza trasmodare in imposizione di un gruppo sugli altri. Tuttavia, oltre un certo limite quantitativo (quando, cioè, diventa fortissima la premessa costituita dall'adesione a un modello di vita, ancorché esso non risulti maggioritariamente condiviso)<sup>70</sup>, il fenomeno muta qualitativamente e diventa giuridicamente rilevante.

In tutti i tre casi, cioè, si tratta di esperienze che non dovrebbero risultare totalizzanti e che non possono essere sovrapposte all'ordinaria vita quotidiana (dove vivono persone con interessi e valori anche diversi e che è definita dalla presenza di tradizionali diritti e da comuni libertà), pur costituendo situazioni rilevanti e utili.

La dimensione dell'affidamento fideistico a un valore, in particolare, inteso quale cemento unificante della comunità, dovrebbe restare estranea al diritto, che, in questa prospettiva, si conferma salutare argine laico nei confronti delle forzature ideologiche.

---

<sup>70</sup> Qui può essere appropriato il riferimento al dibattito sul carattere aperto dell'elenco dei diritti fondamentali *ex art. 2* della Costituzione (in questo senso, *ex multis*, A. BARBERA, *Principi fondamentali*, in *Comm. cost.* Branca, I, Bologna-Roma, 1975, 80 e ss.), che sono tali solo se condivisi dalla collettività.