



Città oltre lo Stato ovvero Città entro lo Stato? Alcune riflessioni a partire dal volume La Città oltre lo Stato, a cura di F. Pizzolato, G. Rivosecchi e A. Scalone, Torino, Giappichelli, 2022*

di Luca Di Domenico**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il passaggio dal “diritto della” al “diritto alla” città e la ricerca di uno spazio che vada “oltre” lo Stato. – 3. La Smart city: un approccio innovativo per coniugare diritto alla città, digitalizzazione e politiche urbane. – 3.1. L’ambiguo contenuto giuridico della Smart City e l’incerta regolamentazione del fenomeno. – 3.2. Gli attori della Smart City: tra riconoscimento di diritti e difficoltà di tutela. – 3.3. Quale livello territoriale e quali strumenti per sviluppare la Smart City? Alcune riflessioni. – 4. Il principio di sussidiarietà orizzontale e il diritto alla città. Rimanere entro lo Stato per sentirsene parte attiva. – 5. Conclusioni

1. Premessa

“Si può tentare di definire la città in molti modi diversi”. Con questo incipit Max Weber apriva il suo, sempre attuale, saggio sulla città¹. A ben vedere infatti la polisemia insita in tale oggetto di studio e l’approccio multidisciplinare che si presta perfettamente alla sua analisi rende particolarmente difficoltoso ricondurre ad unità e pertanto categorizzare esaustivamente il fenomeno urbano.

La città, in particolar modo quella globalizzata (c.d. *global city*), è investita da questioni multiformi che in essa si dipanano e che ne plasmano lo spazio fisico e politico oltre che lo sviluppo economico e sociale. Tra queste è possibile annoverare, senza alcuna pretesa di esaustività, l’innovazione tecnologica, la digitalizzazione, il fenomeno migratorio, il commercio globale e locale, la crescita delle aggregazioni urbane (spesso sregolata), la questione ambientale; molteplici elementi che conducono inoltre ad interrogarsi sulla sostenibilità stessa della città; sostenibilità in tal caso da intendere nella sua accezione più ampia. In questo quadro, già di per sé complesso, risulta particolarmente opportuno evidenziare fin da subito, come tali fenomeni si sviluppino all’interno dei contesti cittadini

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.

¹ Proprio dalle riflessioni operate da Max Weber sulla città prende avvio l’opera collettanea: *La città oltre lo Stato*, (a cura di) F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI e A. SCALONE, Torino, Giappichelli, 2022. In particolare, la rilettura dell’autore avviene grazie ai contributi di M. ALMAGISTI (5-11) e M. BASSO (13-22).

sia attraverso politiche *top down* e *bottom up*, sia per mezzo di politiche intessute su modelli di natura reticolare che investono inevitabilmente diversi livelli di *governance* e che seguono logiche decentrate caratterizzate maggiormente dall'aspetto funzionale, più che da quello territoriale².

Queste tensioni che caratterizzano la città spesso faticano a trovare una sintesi all'interno del modello gerarchico proprio dell'ordinamento statale moderno e per alcuni autori tendono quasi a condurre ad un superamento degli elementi fondativi dello stesso³.

Provando dunque ad analizzare lo scenario fin qui descritto ed avvalendoci di una prospettiva giuridica è possibile notare immediatamente “una forte discrasia fra la dinamica trasformativa delle città e il passo lento e faticoso dei pubblici poteri” tanto che “i tentativi di regolarla con i tradizionali strumenti del diritto appaiono spesso vani: i pubblici poteri arrancano, anche perché nel frattempo costretti a ripensare il proprio ruolo”⁴.

È dunque possibile arrivare ad affermare che la città abbia raggiunto uno sviluppo istituzionale e giuridico tale da oltrepassare lo Stato? Qualora la risposta fosse affermativa, secondo quali criteri sarebbe possibile affermare che questo superamento si sia concretizzato o sia in procinto di realizzarsi?

Prendendo le mosse dalle riflessioni sviluppate nel volume collettaneo *La città oltre lo Stato*, a cura di F. Pizzolato, G. Rivosecchi e A. Scalone, Torino, Giappichelli, 2022, frutto dell'attività di un corposo quanto eterogeneo gruppo di ricerca, il presente lavoro, lungi dal voler offrire una risposta esaustiva ai precedenti quesiti, si pone l'obiettivo di investigare alcuni degli aspetti che maggiormente caratterizzano il dibattito sull'odierna dimensione cittadina mettendone in luce le potenzialità, quanto gli aspetti critici.

Nel corso della trattazione si terrà conto anche delle osservazioni mosse all'interno di un altro recentissimo volume in tema di città: *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, a cura di G. Allegri, L. Frosina, A. Guerra, A. Longo, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023.

Anzitutto sarà necessario comprendere come la nozione di città si inserisca all'interno dell'ordinamento e come la stessa abbia contribuito allo sviluppo di un diritto *della e alla* città e come la stessa dimensione urbana sia potuta divenire generatrice di nuovi diritti e doveri in capo ai cittadini.

Si passerà poi ad analizzare il fenomeno della Smart City quale innovativo modello di interpretazione della città, che trova nella sua struttura reticolare e pluridimensionale singoli elementi di forza. La sua *vis* conformativa, infatti, arriva a ridisegnare lo spazio urbano e le relazioni che in esso si sviluppano; tuttavia, inevitabili criticità risultano connesse inscindibilmente alla sua natura e ai livelli di governo preposti a garantirne lo sviluppo, oltre che alle competenze ad essi assegnate.

Infine, l'attenzione si concentrerà sul principio di sussidiarietà orizzontale previsto all'art. 118, comma 4, Cost. Quest'ultimo sembrerebbe aver trovato concreta attuazione

² F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE, *ivi*, XX

³ G. COMAZZETTO, *Città, Spazio, Diritto. Ripensare il diritto alla città nell'età dell'informazione.*, *ibidem*, 52.

⁴ C. PINELLI, *Città oltre lo Stato?*, in G. ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023, 43.

proprio nella cornice del contesto cittadino, a seguito di un percorso tortuoso, attraverso lo sviluppo di politiche volte a favorire l'amministrazione condivisa⁵ e la valorizzazione dei beni comuni.

2. Il passaggio dal “diritto *della*” al “diritto *alla*” città e la ricerca di uno spazio che vada “oltre” lo Stato.

Per comprendere l'importanza che assume, e che ha assunto, nella riflessione sullo spazio urbano il riconoscimento di un “*diritto della città*” e di un “*diritto alla città*” è necessario notare fin da subito come questo si inserisca a pieno titolo nel dibattito in merito al superamento operato dalla città (o presunto tale) ai danni dell'entità statale e cosa in particolare gli autori intendano per “oltre” lo Stato; poiché a ben vedere è proprio nella dimensione oltre-statale che innovative categorie di diritti tendono ad affermarsi divenendo consustanziali allo spazio cittadino.

L' “oltre”, nell'accezione offerta dagli A., assume anzitutto una connotazione di natura concettuale e si riferisce “all'autonoma fondazione della politicità della città che si rispecchia nell'autonomizzazione crescente dei processi interni alla sfera della cittadinanza (intesa come sociologica o amministrativa) rispetto a quella legale e nel disallineamento, significativo e problematico, tra la nozione di città (e di un diritto *della* e *alla* città) – di sempre più largo uso – e quella istituzionale e giuridicamente più consueta, di Comune o ente locale”; secondo poi è possibile cogliere il carattere di “oltre” in riferimento alla “dimensione spaziale e cioè la crescente apertura dei Comuni (e delle città) alla dimensione internazionale e sovranazionale.”⁶

Alla luce di queste considerazioni risulta necessario, ai fini della presente trattazione, soffermarsi sulla prima chiave di lettura offerta dagli A. al concetto di “oltre” valorizzando la rilevanza assunta dal diritto *della* e *alla* città all'interno della riflessione giuridica per passare successivamente all' “oltre” connotato alla dimensione spaziale e istituzionale della città.

Il primo (*droit de la ville*) è da intendere come l'obiettivo (non sempre raggiunto) della scienza giuridica ed in particolare della sfera giuspubblicistica di gestire la dimensione cittadina ripensando il ruolo della città in termini istituzionali, amministrativi ed urbanistici⁷. Per provare invece a definire la seconda categoria quella pertinente il *droit à la ville* è opportuno elevare la riflessione e superare l'idea di città quale mero luogo di azione di forme giuridiche tradizionali. Quest'ultima, infatti, si erge a divenire presupposto per la pensabilità e la formazione di diritti nuovi: i quali non solo troveranno compimento ed attuazione nella città, ma in un certo senso è proprio dalla medesima che promanano trovando così la loro genesi. Facendo nostre le parole di Henri Lefebvre, la cui riflessione ha fatto da apripista a gran parte degli studi sul tema, possiamo dunque affermare che: “*il diritto alla città si presenta come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione,*

⁵Sul tema si rinvia in particolare a: G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Edizione Scientifica, 2022

⁶ F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE, *ivi*, XIX-XX

⁷ J. B. AUBY, *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013.

all'habitat e all'abitare. Il diritto all'opera (all'attività partecipante) e il diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono impliciti nel diritto alla città»⁸. Una realtà quella del diritto alla città in costante sviluppo, in grado di contenere nella sua unitarietà diritti di stampo tradizionale esercitati all'interno del contesto urbano e generarne al contempo di nuovi (esclusivi di quel contesto), anche attraverso la formazione di nuove pratiche deliberative.

La città, nell'accezione odierna che il termine è venuto ad acquisire, si manifesta dunque come un luogo in cui *civitas* e *urbs*⁹ sono in costante dialogo e nel quale diviene arduo, se non impossibile, delimitare i confini dell'una e dell'altra nel perpetuo scambio che tra esse si instaura¹⁰.

Lo slittamento osservato in dottrina¹¹ dal *droit de la ville* al *droit à la ville* evidenzia ancor di più la complessità del fenomeno cittadino e il grado di elevatissima politicità che in essa si sviluppa, oltre che le innovazioni alle quali è sottoposto e che lo stesso contribuisce a generare.

Senza pretesa di esaustività tra questi diritti propri della città e del diritto alla città si possono annoverare il diritto alla mobilità¹², il diritto di integrazione e il diritto di asilo e accoglienza¹³, il diritto all'inclusione¹⁴, il diritto alla salubrità dell'ambiente urbano¹⁵, il diritto-dovere alla partecipazione¹⁶, il diritto alla sicurezza¹⁷, il diritto alla cittadinanza¹⁸. Su ciascuno di questi punti intervengono all'interno del volume i diversi A. offrendo interessanti prospettive interpretative.

La gran parte dei citati diritti trovano riconoscimento e tutela all'interno della Carta fondamentale e la città sembrerebbe rappresentare la dimensione territoriale ideale per la loro concreta attuazione. Tuttavia alcuni di essi faticano ancora ad affermarsi, in parte o

⁸ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014, 125-127

⁹ Per *Urbs* è necessario intendere il mero luogo fisico mentre è dalla e nella *Civitas* che si individua l'entità e la portata politica.

¹⁰ A. CERRI, *Civitas, "villaggio globale", urbs – la città come luogo di relazioni umane "reali", contenitore di memoria storica, di valori comuni – cenni sulla necessaria interfaccia giuridica*, in G.ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023, 40-41.

¹¹ G. M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2018, 23

¹² C. PAGLIARIN, *L'alleanza sovranazionale delle esperienze cittadine per un trasporto pubblico locale sostenibile, efficiente e flessibile*, *ivi*, p. 363- 372; ma anche F. GASPARI, *Le città e i mutamenti della cittadinanza nell'era digitale globale. La città del quarto d'ora*, in G.ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023, 203-218

¹³ L. BUSATTA, C. SILVANO, *La città come luogo di accoglienza e di integrazione dello straniero*, 307-322

¹⁴ C. LEVORATO, *Good practices per l'inclusione: il terreno più fertile è la città.*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022, 323-334.

¹⁵ E. BUOSO, *Da Leonia a Ecotopia: il contributo delle città alla tutela dell'ambiente*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *ivi*, pp. 257-269; G. MONTELLA, *Città. ambiente e qualità della vita*, in G.ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO ((a cura di), *ivi*, 173-181

¹⁶ C. SALATI, *La libertà dei cittadini attivi oltre lo Stato: prime considerazioni sull'amministrazione condivisa in Unione Europea*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *ivi*, 83-93

¹⁷ Y. CITINO, *Social scoring e città distopica: la profilazione del cittadino con finalità di policy urbana alla prova dei valori costituzionali*, in G.ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (A CURA DI), *ivi*, 117-129

¹⁸ Da intendere nella triplice accezione di cittadinanza europea, cittadinanza nazionale e cittadinanza amministrativa. In senso ancora più ampio M. BOZZON, *Cittadinanza europea come cittadinanza federale*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *ivi*, 169-179

totalmente, in particolare per via di alcune criticità di regolamentazione ed economiche mai sopite all'interno dell'ordinamento ed aggravate a causa della crisi pandemica¹⁹.

In primo luogo, si evince la ormai atavica inefficacia del Legislatore nazionale di intervenire in maniera coerente sul ritaglio territoriale, sia in termini di dimensione che di funzioni²⁰, dalla quale consegue la difficoltà dei pubblici poteri di regolare la crescita degli agglomerati urbani e la complessità delle medesime ponendo in questo modo lo Stato in una posizione di spettatore passivo incapace di poter governare efficientemente ed efficacemente le molteplici dinamiche che si osservano nei territori, in particolar modo quelli cittadini oggetto della presente trattazione.

Secondo poi, concordando con quanto affermato da Pinelli, ai fini della presente indagine risulta opportuno sottolineare come le difficoltà dello Stato nella gestione degli odierni fenomeni insiti negli aggregati urbani non derivino solamente dall'inadeguatezza strutturale del medesimo quanto piuttosto dall'incapacità e dall'inerzia di quest'ultimo nel saper affrontare le sfide provenienti dall'esterno, che dovrebbero far riflettere in merito ai limiti insiti nell'assetto organizzativo della Repubblica. Un'inerzia che conduce così lo Stato centrale a divenire mero "ente certificatore e controllore di processi decisionali sempre meno gestibili dall'alto"²¹.

In aggiunta, e tornando così al significato attribuito all' "oltre" dagli A., persiste nel nostro ordinamento l'assenza di una definizione giuridica di città; salvi i casi in cui il Comune possa essere qualificato come "città" ai sensi dell'art.18, d.lgs. 267/2000²².

La città sarebbe dunque ricompresa sotto la veste istituzionale del Comune; alla Città metropolitana infatti pertengono funzioni di "area vasta", come previsto ai sensi della l. n. 56 del 2014, pertanto tale ente è impossibilitato ad essere ricompreso nella locuzione di città fin qui descritta.

In tal senso è necessario evidenziare come tale assenza definitoria conduca spesso a sovrapporre o ad usare in maniera sinonimica i termini di città e Comune (erroneamente!); se infatti le città sono sempre Comuni il contrario non sempre è vero²³.

L'incapacità interna dello Stato di governare compiutamente il fenomeno cittadino su gran parte dei livelli in cui esso si sviluppa conduce dunque la città a ricercare una propria legittimazione oltre lo spazio interno statale innalzando così il proprio *status* al di fuori della dimensione nazionale, consapevole che solo in tal senso potrebbe ottenere un riconoscimento concreto e una forza maggiore da esercitare all'interno dello Stato. È parere di chi scrive che comprendere la città significhi porla su un terreno di frontiera che non limiti il fenomeno in termini binari di "entro" o "oltre"; così configurata essa potrà agire

¹⁹ In particolare in merito al diritto alla mobilità si rinvia al contributo di: C. PAGLIARIN, *L'alleanza sovranazionale delle esperienze cittadine per un trasporto pubblico locale sostenibile, efficiente e flessibile*, ivi, 363-372

²⁰ Sul punto si veda: F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore "inefficace"*, in *federalismi.it*, 2022, 20, pp. 278-295

²¹ C. PINELLI, *Città oltre lo Stato?*, in G. ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023, 49-51

²² Il presente articolo consente di qualificare come "città" i Comuni che beneficino di titolo onorifico concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Sul punto si veda: M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/ 2016, 975 e ss.

²³ F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2018, 70-74

stabilmente all'interno del perimetro statale oltrepassandolo solamente qualora il medesimo non le consenta di concretizzare i propri obiettivi (finanziari, economici, politici, sociali); sfruttando in tal senso tutte le potenzialità insite nella prospettiva *(g)local*.

Ne consegue che il dinamismo e la spinta propulsiva della città e dei suoi cittadini a volgere la propria influenza ed attenzione verso lo spazio inter- e sovranazionale, sia come soggetti quanto come oggetto delle politiche, non sia da indagare attraverso una logica di contrapposizione tra Stato e Città. “La città oltre lo Stato” non deve dunque divenire espressione sinonimica di “città contro lo Stato”. La logica che sottende tale tendenza deve essere quella della collaborazione ovvero della supplenza delle città rispetto all'entità statale al fine di implementare le loro competenze e responsabilità. Tale connotazione è ben sottolineata da Dimetto²⁴ nella sua riflessione, con la quale difficilmente chi scrive può trovarsi in disaccordo.

Nel quadro fin qui delineato dunque si evince come la città nella sua complessità tenda a muovere con costanza “oltre” lo Stato e i suoi evidenti limiti. Tale superamento, tuttavia, a parere di chi scrive, non potrà mai essere compiuto e quindi lo Stato deve ricercare gli strumenti idonei a far emergere al suo interno le potenzialità dello spazio urbano. Risulta evidente che i loro destini siano inequivocabilmente connessi: *simul stabunt simul cadent*²⁵.

3. La Smart city: un approccio innovativo per coniugare diritto alla città, digitalizzazione e politiche urbane.

L'evidente tensione fin qui descritta che caratterizza la città in moltissimi ambiti interni ad essa e nel suo “oltre” trova, a parere di chi scrive, la sua massima rappresentazione nel fenomeno globale e sempre più attuale della Smart city. In particolare è nell'affermazione di tale modello di sviluppo dello spazio urbano che è possibile riscontare maggiormente la necessità del riconoscimento di un *diritto alla città*.

Ma come definire una Smart city? Quali fonti normative regolano la città intelligente? Chi sono gli attori istituzionali, territoriali, finanziari ed economici che suddetto fenomeno investe? Quali diritti chiama in causa in capo ai cittadini e quali le criticità insite nel suo sviluppo?

Senza pretesa di esaustività e prendendo le mosse dalle riflessioni avanzate dagli A. si cercherà di rispondere a tali quesiti offrendo qualche spunto critico, tuttavia è necessario premettere che alcuni di essi restano ancora inevitabilmente insoluti.

²⁴ M. DIMETTO, *Le città nel diritto internazionale*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECCI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022, 107-118.

²⁵ S. SOLARI, *La città oltre lo Stato, ma non senza lo Stato*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECCI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022, 97-106; ma anche A. LONGO, *Le mura di Gerico*, in G. ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023, 53 e ss.

3.1. L'ambiguo contenuto giuridico della Smart City e l'incerta regolamentazione del fenomeno.

Lo sforzo definitorio del concetto di Smart City non ha ancora condotto ad una nozione giuridica univoca; tuttavia, si tende ad individuare la cifra essenziale del fenomeno nell'utilizzo massivo di nuove tecnologie all'interno dello spazio urbano. Partendo da questo elemento è possibile successivamente offrire due chiavi di lettura della Smart city che fanno riferimento a due livelli distinti, potenzialmente dialoganti, ma che faticano a trovare un equilibrio, come vedremo più avanti.

Il primo livello interpretativo sarebbe da ricercare nel tentativo dei giuristi urbanisti di cogliere le potenzialità insite nella Smart city ed avvalersene per la risoluzione delle problematiche che caratterizzano le città contemporanee e servendosi pertanto dei nuovi strumenti di *information technology*.

In tal senso si prevede l'utilizzo su ampia scala di innovative tecnologie quali ad esempio i sensori di rilevamento per monitorare le condizioni ambientali o i flussi materiali e umani, ovvero l'impiego di algoritmi basati sull'Intelligenza Artificiale atti a raccogliere e rielaborare elevate quantità di dati a scopo predittivo e di profilazione. In questo contesto la componente tecnologica tende a sovrapporsi allo spazio urbano già esistente caratterizzandolo intrinsecamente e offrendo ai cittadini ovvero ai *city users* di connettersi alla rete, interagire tra loro e con altri attori, quali la pubblica amministrazione, fornitori di beni e servizi e soggetti privati. Si viene così a formare quella che Pizzolato ben definisce: la città in rete e la città delle reti (p. 187)²⁶; l'A. nel suo contributo sembrerebbe in effetti evidenziare prevalentemente l'interpretazione funzionalistica della Smart City, la quale tende a favorire l'implementazione del sistema, svilendo in gran parte i bisogni essenziali. Proprio nel paradigma reticolare risiederebbe dunque "l'oltre-passamento dell'orizzonte nazionale, confermato dal fenomeno della tessitura, da parte delle città, di reti, appunto, che si distendono su uno spazio transnazionale, aggregato attorno a singole issues e non governato con i tradizionali strumenti del diritto internazionale"²⁷ (p. 189).

Questa prima tipologia di approccio all'interpretazione della Smart City, dunque, si caratterizza principalmente per la sua natura metodologica e di tipo funzionalistico volto a ripensare in chiave intelligente lo sviluppo urbano.

Un secondo criterio di interpretazione invece si discosta dall'approccio funzionale della dimensione urbana e si concentra sulla centralità della vita umana e sulle possibilità della Smart city di aumentarne la qualità. Nella Smart city, infatti, secondo tale chiave interpretativa tendono a coniugarsi in un unico modello urbano tutela dell'ambiente, efficienza energetica, sostenibilità economica e sociale migliorando in tal senso la qualità

²⁶ F. PIZZOLATO, *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *ivi.*, 185-195.

²⁷ F. PIZZOLATO, *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, 189

della vita dei cittadini attraverso la creazione e la fruizione di un'ampia gamma di nuovi servizi che pongono al centro gli strumenti della digitalizzazione.

Si può affermare che la definizione maggiormente diffusa e condivisa su scala internazionale della città intelligente sia quella elaborata dall'Università di Vienna nel 2007: “*a Smart City is a city well performing in a forward-looking way in these six characteristics, built on the “smart” combination of endowments and activities of self-decisive, independent and aware citizens*”²⁸. Per mezzo di tale definizione, di cui successivamente si è servito anche il Parlamento europeo²⁹, si può giungere a delimitare i sei assi principali che caratterizzano una Smart city ossia: smart economy, smart mobility, smart environment, smart people, smart living, smart governance³⁰.

Dunque, proprio di fronte alla molteplicità degli interessi che la caratterizzano e all'interpretazione integrata di tali sei dimensioni nascono le difficoltà del giurista nel provare a ricondurre ad unità e ad offrire un'interpretazione sistematica della città intelligente.

Quanto fin qui affermato ci porta a concludere che l'assenza di una definizione normativa in senso stretto atta a qualificare la Smart City e la multipolarità stessa del concetto abbiano condotto sia a livello internazionale che a livello europeo a intervenire sulla materia solamente attraverso accordi internazionali o atti di *soft law*³¹.

Si evince, pertanto, come risulti particolarmente complesso sistematizzare la Smart City all'interno dell'ordinamento positivo e quanto l'assenza di un quadro giuridico di riferimento volto a regolare il fenomeno in maniera organica e con forza vincolante abbia generato un panorama normativo di carattere particolarmente episodico³².

Alla luce di questi presupposti è necessario, tuttavia, muovere da alcuni atti particolarmente rilevanti sia in riferimento alla città in senso stretto, che in particolare alla sua dimensione più propriamente Smart.

Su scala globale occorre fare riferimento alla *New Urban Agenda* (NUA) promossa dalle Nazioni Unite ed inserita nell'*Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030*, adottata nel 2016 in occasione della Conferenza Habitat III, allo scopo di perseguire un miglioramento dello sviluppo urbano valorizzando gli elementi di sostenibilità. In essa viene dichiarato l'impegno ad adottare: “*a smart-city approach that makes use of opportunities from digitalization, clean energy and technologies, as well as innovative transport technologies, thus providing options for inhabitants to make more environmentally friendly choices and boost sustainable economic growth and enabling cities to*

²⁸ R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIC, E. MEIJERS, *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Vienna, University of Technology, 2007 http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf.

²⁹ European Parliament, *Mapping Smart Cities in the EU*, Bruxelles, gennaio 2014, 26.

³⁰ Per una ricostruzione definitoria del concetto di Smart city particolarmente interessante si rinvia a: C. LAURI, *Smart city*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, UTET giuridica, 2021, 377-396.

³¹ F. FRACCHIA, P. PANTALEONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, n. 22/2015, 1-27.

³² Sul punto si rinvia a: S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *federalismi.it*, 2019, 10, pp. 2-11, E. FERRERO, *Le Smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amministrativo*, 2015, 4, 1267-1286.

improve their service delivery”³³. Tale impegno è da leggere in combinato disposto con l’obiettivo n. 11 degli SDGs dedicato espressamente alla dimensione urbana ed in particolare a: “rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, flessibili e sostenibili”. Sul tema si sofferma in particolare Pinto nel suo contributo: “Città e sviluppo sostenibile: la sostenibilità come risposta alla domanda di città” (pp. 271-282).

Per quanto riguarda invece il quadro normativo dell’Unione Europea è anzitutto necessario premettere, in chiave metodologica, che l’Unione non possiede competenza esclusiva in materia di Smart City. Gli interventi dell’UE pertanto possono solamente concretizzarsi in azioni e progetti volti a finanziare la realizzazione di programmi³⁴.

La locuzione Smart City comparve per la prima volta in riferimento alle politiche ambientali in particolare rispetto al tema del risparmio energetico previsto dal Piano Strategico europeo per le tecnologie energetiche (Piano SET) del 2009³⁵; per poi essere utilizzata a più riprese e secondo diverse accezioni in altrettanti atti.

In particolar modo rilevano la Strategia Europa 2020³⁶ e l’Agenda urbana dell’Unione Europea (c.d. *Patto di Amsterdam*) del 2016. I due atti programmatici hanno provato a consolidare la centralità della Smart City all’interno delle strategie dell’Unione quale risposta alle molteplici sfide che la medesima si trova ad affrontare delineando così le coordinate di uno sviluppo urbano sostenibile, integrato, socialmente inclusivo e intelligente. Tali tendenze sono poi state riprese ed implementate nella programmazione pluriennale europea 2021-2027 *l’Urban Innovative Actions*; programma della Commissione europea volto a finanziare progetti finalizzati all’innovazione urbana; strategia quest’ultima che si inquadra all’interno della politica di coesione. Infine ed in estrema sintesi è necessario segnalare che gran parte degli obiettivi previsti dal *NextGenerationEU*, in particolare in tema di transizione digitale ed ecologica, trovano nella città ed in particolare nell’attuazione della Smart city la dimensione ideale per il proprio perseguimento.

All’interno del panorama giuridico italiano per rinvenire una prima traccia della Smart City occorre fare riferimento all’espressione “comunità intelligenti”, la quale si colloca nella deliberazione CIPE del 21 dicembre 2000, n. 150, recante ad oggetto il «Programma nazionale ricerca» per gli anni 2001-2003. Tale atto prevedeva l’adozione di un «Programma strategico Tecnologie abilitanti la Società della conoscenza (ICT)», che al suo interno si componeva di 6 grandi progetti, uno dei quali: «Sviluppo di piattaforme abilitanti - ‘comunità intelligenti’» si riferiva per l’appunto alle Smart Cities. Tuttavia, a tale progetto non venne dato seguito, perciò, per avere un nuovo intervento in materia bisogna attendere l’emanazione del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (cd. *Semplifica Italia*), successivamente convertito in l. n. 35/2012, il quale all’art. 47 istituisce l’Agenda digitale italiana, nel quadro delle indicazioni dell’Agenda digitale europea. È nel comma 2-bis, alla lett. a) che si prevedeva la “realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle “comunità

³³ United Nations, *New Urban Agenda*, 2016, 66. Consultabile su: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

³⁴ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, ivi., 7

³⁵ COM (2009) 519

³⁶ Comunicazione C (2012) 4701 final

intelligenti” (smart communities), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura”. Da tale disposizione si delineano, sia pure in maniera meramente programmatica, le dimensioni che caratterizzano la Smart City e i suoi ambiti di intervento. L’essenza di tale norma è stata poi ribadita in un atto di poco successivo ovvero il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (cd. Decreto Sviluppo), istitutivo dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID), preposta alla realizzazione degli obiettivi fissati all’interno dell’Agenda digitale italiana. Successivamente il d.l. n. 179 del 2012 (c.d. Decreto sviluppo bis) all’art. 20 rubricato “comunità intelligenti” delineava l’architettura del sistema e dei diversi compiti in capo ad AgID. Tra questi si annoverano: (i) la predisposizione annuale del PNCI “piano nazionale comunità intelligenti”, (ii) la predisposizione annuale del rapporto sull’attuazione del citato piano, (iii) l’emanazione di linee guida “recanti definizione di standard tecnici, compresa la determinazione delle ontologie dei servizi e dei dati delle comunità intelligenti, e procedurali nonché di strumenti finanziari innovativi per lo sviluppo delle comunità intelligenti” ed infine (iv) l’istituzione e la gestione della piattaforma nazionale delle comunità intelligenti. Quale organo ausiliario allo svolgimento di tali mansioni veniva prevista all’art. 20, comma 2, l’istituzione all’interno della medesima AgID del “Comitato tecnico delle comunità intelligenti”. Al quarto comma veniva poi previsto lo “Statuto della cittadinanza intelligente” nell’ambito del quale si tendeva a valorizzare anche l’aspetto partecipativo della comunità cittadina. Si rinviene inoltre nell’atto la volontà di sviluppare un modello di “inclusione intelligente” all’interno del quale poter leggere, a parere di chi scrive, un primo tentativo di limitare il c.d. *digital divide*³⁷, che certamente costituisce uno dei maggiori limiti che si celano nelle maglie dello sviluppo della Smart City.

Ciononostante, gli interventi normativi successivi ed in particolare il d.lgs n. 179 del 2016 hanno teso a svuotare il sistema così previsto per le smart communities. Ad oggi parte delle competenze in tema di smart city permangono in capo ad AgID in particolare in termini di programmazione, coordinamento e monitoraggio in materia di digitalizzazione della P.A., mentre altre afferiscono al Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della ricerca titolare della delega in tema di innovazione tecnologica³⁸.

Di recente nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, l’art. 21 del d.l. n. 152 del 6 novembre 2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 233 del 29 dicembre 2021, rubricato “Piani integrati” prevede al comma 1 lo stanziamento di fondi per sostenere progetti legati alle Smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico sono assegnate risorse alle città metropolitane in attuazione della linea progettuale: “Piani Integrati-M5C2-Investimento 2.2”. Al comma 6 del medesimo articolo viene inoltre previsto che i progetti oggetto di finanziamento devono riguardare anche:

³⁷ Per una riflessione sul tema del diritto di accesso alla rete come diritto costituzionalmente garantito si rinvia a: T. E. FROSINI, *Liberté, Egalité, Internet*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, 47-77

³⁸ C. LAURI, *ivi*. 383-385

“interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico”.

Da questa sintetica ricostruzione è possibile evincere come nonostante l'assenza di una definizione univoca di Smart City, il termine sia riuscito negli anni a trovare un riconoscimento sempre più evidente all'interno del dibattito giuridico, anche a ragione dei molteplici obiettivi ed interessi che in esso si racchiudono, oltre che alle diverse politiche che con essa si rapportano. Questi ultimi comportano dunque un ulteriore ripensamento della città e del suo spazio (questa volta materiale e immateriale) nel quale l'utilizzo della tecnica si fa sempre più evidente divenendo propedeutico allo sviluppo di nuovi servizi forniti ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni, ma anche da soggetti privati.

3.2. Gli attori della Smart City: tra riconoscimento di diritti e difficoltà di tutela.

Dall'analisi fin qui condotta è possibile riscontrare una prima criticità insita nel fenomeno. La fluidità del concetto, sottolineata nel paragrafo precedente, consente di annoverare tra le Smart Cities realtà urbane tra loro divergenti progettate secondo le due logiche interpretative precedentemente citate.

Diverse esperienze su scala globale ci mostrano come a seconda dell'approccio con cui si voglia intendere la *smartness* urbana si possano ottenere risultati divergenti che con difficoltà giungono ad una sintesi.

In alcuni casi l'obiettivo dei decisori politici è quello di voler rileggere lo spazio cittadino su basi fortemente democratiche valorizzando la capacità inclusiva della città e promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini, interpretando dunque il concetto di sviluppo sostenibile nella sua componente economica, ecologica e sociale.

A ben vedere l'ipotesi della costruzione di una città intelligente secondo la logica dello sviluppo sostenibile e attraverso lo stimolo di politiche urbane integrate era già sorta per mezzo della Carta di Lipsia³⁹ del 2007, recentemente aggiornata nel 2020⁴⁰.

Sull'analisi della “New Leipzig Charter” e sulla promozione di “partecipazione” e “inclusione” contenute nell'atto, si soffermano in alcuni passaggi i contributi di Salati⁴¹ e Levorato⁴². La prima, pur sottolineando come la Carta resti una dichiarazione priva di valore giuridico, coglie nella sua riflessione i tratti dell'atto concernenti la sperimentazione di nuove forme di partecipazione civica evidenziando come la *good urban governance* trovi compimento anche dal basso per mezzo di “partecipazione e co-creazione”. Del resto, anche la sussidiarietà orizzontale può certamente essere una chiave interpretativa per governare intelligentemente lo spazio urbano. Tale aspetto verrà affrontato con maggiore approfondimento nel quarto paragrafo. Levorato invece nella sua ricognizione in tema di politiche urbane europee si serve dell'analisi della Carta per evidenziarne in particolare i

³⁹ <https://cor.europa.eu/it/news/Pages/undiminished-relevance-of-the-leipzig-charter-.aspx>

⁴⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good

⁴¹ C. SALATI, *ivi.*, 91-92

⁴² C. LEVORATO, *ivi.*, pp. 325-327

tratti relativi all'inclusività considerata all'interno dell'atto una delle caratteristiche che dovrebbero connotare la città europea⁴³.

In altri casi invece è possibile assistere alla costruzione di realtà urbane incentrate su logiche di sviluppo efficientiste finalizzate a ricercare benessere ed elevati standard di vita dei cittadini attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie e dello sfruttamento dei dati. Tali realtà tendono così a porsi quali *hub* per l'attrazione di capitali esteri ed in essi è possibile rinvenire spesso la tendenza a trascurare, se non a volte a ignorare, principi democratici e Stato di diritto. In tali contesti vengono maggiormente lesi il diritto alla privacy e alla tutela dei dati personali; tuttavia, l'exasperazione di questa tendenza può condurre ad un vero e proprio controllo sui cittadini da parte delle autorità pubbliche e delle piattaforme digitali. In maniera esemplificativa si pensi alle potenzialità, ma soprattutto ad i rischi connessi agli strumenti di riconoscimento facciale⁴⁴.

Questi due modelli antitetici di sviluppo urbano sono sapientemente descritti da Pin all'interno delle sue riflessioni riferite alle "Città Santuario" ed alle "Free Economic zones", le quali pur svincolate rispetto al concetto di Smart City, ben si prestano a parere di chi scrive a confluire nel fenomeno fin qui descritto, quali emblematiche rappresentazioni di come poter intendere la *smartness* di una città e l'ambiente urbano nella sua generalità.

Per una lettura comparatistica dell'oggetto di analisi rilevano in particolare le osservazioni svolte da Frosina nel volume "La città come istituzione, entro e oltre lo Stato"⁴⁵.

L'A. come *case studies* della prima tendenza di sviluppo urbano si avvale di città quali: Londra, Parigi, Barcellona, Amsterdam e Copenaghen. Nella sua analisi evidenzia come, seppur sperimentando modelli diversi di governance, tali città si inseriscano a pieno titolo nel fenomeno delle Smart Cities conciliando l'utilizzo delle nuove tecnologie, dei big data e degli strumenti di intelligenza artificiale con un quadro normativo volto alla tutela dello Stato di diritto, all'inclusione, alla sostenibilità e alla promozione dei diritti digitali dei cittadini dando così piena realizzazione al diritto alla città o per meglio dire, oltrepassando Lefebvre, alla "città intelligente".

Sull'altro versante della *smartness* urbana invece vengono prese in considerazione dall'A.: Songdo, Hong Kong e Singapore esperienze del tutto peculiari nelle quali si riscontra la pianificazione di spazi urbani ipertecnologici all'interno dei quali la tecnificazione assume la duplice connotazione di sviluppo e controllo; "un controllo pervasivo e totalizzante sulla

⁴³ New Leipzig Charter, par. n. 20.: "sottolinea l'importanza di promuovere città inclusive che tengano in considerazione la lotta contro le disuguaglianze sociali, il divario digitale, l'invecchiamento della popolazione europea e i cambiamenti demografici quali lo spopolamento di alcune aree. In tale dimensione inclusiva, risulta fondamentale includere azioni destinate a migliorare l'accesso agli alloggi a un prezzo abbordabile, a conseguire l'accessibilità universale e a contrastare la povertà energetica, assicurare un'adeguata integrazione dei migranti nella popolazione di accoglienza e conciliare meglio la mobilità dei cittadini (soprattutto dei giovani) tra gli Stati membri, con la generazione di opportunità di sviluppo professionale nei paesi con un reddito pro capite inferiore, nonché a garantire l'accesso a un sistema di protezione sociale e di assistenza sanitaria e a un sistema di offerta alimentare che includa l'approvvigionamento idrico e servizi igienico sanitari di base per tutta la popolazione, tenendo conto, in relazione alla capacità di far fronte ai costi relativi, delle circostanze di ciascun individuo o gruppo".

⁴⁴ Sul tema: G. MOBILIO, *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative.*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

⁴⁵ L. FROSINA, *Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione*, in G. ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (A CURA DI), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023

vita dei cittadini, ai limiti dell'inveramento della distopia orwelliana, in cui si intravede il pericolo di un totalitarismo digitale". Anche tali città possono rientrare a pieno titolo nella definizione di Smart City, tuttavia essendo in pieno accordo con l'A. in esse è possibile riscontrare "perfettamente le contraddizioni insite nei processi di urbanizzazione e innovazione tecnologica contemporanei" (p. 103).

Queste sono solo alcune delle evidenti derive che si celano dietro uno sviluppo tecnologico non adeguatamente monitorato e di fronte all'assenza di un quadro regolatorio certo ovvero al passo con i progressi raggiunti dalle piattaforme digitali e dall'intelligenza artificiale.

Per questo motivo l'UE da diverso tempo è intervenuta in materia proponendo diverse strategie e introducendo atti normativi finalizzati alla regolamentazione dello spazio digitale oltre che delle piattaforme che in esso operano, allo scopo di garantire elevati livelli di trasparenza, tutela della privacy e concorrenza. Anche in tal senso si sono mossi i più recenti interventi comunitari volti a regolamentare il mercato delle piattaforme (*Digital Market Act*)⁴⁶ e dei servizi digitali (*Digital Services Act*)⁴⁷. Inoltre l'Unione consapevole della grande risorsa che rappresenta l'Intelligenza Artificiale per molti settori, ma anche dei molteplici rischi che in essa si celano ha scelto di agire in maniera pionieristica attraverso una proposta di regolamento nella convinzione che il progresso digitale non debba ledere i diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini europei e lo Stato di diritto proponendo nell'atto una interpretazione antropocentrica del fenomeno⁴⁸.

Sulla stretta connessione che si viene dunque ad instaurare tra la città, in particolare nella sua accezione Smart, e capitalismo delle piattaforme digitale e sugli interventi promossi in tal senso dall'UE rilevano le riflessioni effettuate da Michieli⁴⁹.

Le città, come visto in precedenza, quali catalizzatori di grandi concentrazioni di cittadini e *city users* divengono il terreno ideale per l'accumulazione di grandissime quantità di dati di diversa natura. Questo ha comportato l'inevitabile proliferazione nelle stesse di svariate piattaforme private digitali che hanno saputo approfittare delle possibilità caratterizzanti la dimensione urbana creando in questo contesto molteplici rapporti economici di natura virtuale tra consumatori e fornitori dando vita così alla c.d. *platform economy*. Ciò che maggiormente rileva è come le piattaforme abbiano generato un impatto conformativo sul territorio, nonostante da esso siano materialmente svincolate, producendo trasformazioni evidenti, o celate, all'interno "dei quartieri, dei servizi, degli spazi e di alcuni settori economici; le mutazioni sono rapide e talvolta sono comprensibili solo da chi detiene la

⁴⁶ Reg. (UE) 2022/2065

⁴⁷ Reg. (UE) 2022/1925

⁴⁸ C. CASONATO e B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 3/2021, 415 ss.; G. MARCHIANÒ, *Proposta di regolamento della Commissione europea del 21 aprile 2021 sull'intelligenza artificiale con particolare riferimento alle IA ad alto rischio*, in *Ambientediritto.it*, n. 2/2021, p. 616 ss.; O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, F. BAVETTA e F. PAOLUCCI, *Regolamento AI, la "terza via" europea lascia troppi nodi irrisolti: ecco quali*, 21 maggio 2021, consultabile su: <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/regolamento-ai-la-terza-via-europea-lascia-troppi-nodi-irrisolti-ecco-quali>

⁴⁹ C. MICHELI, *Città e capitalismo delle piattaforme*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *ivi*, 336-349

proprietà della piattaforma o le utilizza” (p.339). Si pensi ad una piattaforma come Airbnb la quale impatta in maniera incisiva sui flussi turistici all’interno delle città impattando in particolare all’interno dei centri storici delle città d’arte⁵⁰, ma lo stesso discorso è valido per le piattaforme di delivery⁵¹ le quali invece hanno generato non pochi problemi in materia di diritti dei lavoratori ovvero per le piattaforme dedicate alla mobilità attraverso rent car, rent bike o Uber. Le piattaforme digitali fornendo il loro servizio si qualificano come mero strumento di intermediazione tra utenti, deresponsabilizzandosi rispetto alle conseguenze che le loro attività generano all’interno della realtà economica, sociale e politica locale, inoltre tendono a concentrare un elevatissimo potere di mercato a livello globale il quale risulta difficilmente regolabile dai singoli Stati in particolare secondo le logiche della concorrenza; ulteriori difficoltà che si riscontrano per via delle ripercussioni e dell’incidenza che le medesime sviluppano nei confronti dei servizi pubblici locali.

Proprio di fronte a questa difficoltà è possibile scorgere un ulteriore tentativo delle comunità cittadine e delle amministrazioni locali di muovere verso forme di coordinamento e regolamentazione che superino lo Stato e la sua inerzia d’intervento.

Lo dimostra in primis la “dichiarazione di Barcellona”, atto programmatico con il quale le città firmatarie rivendicano il diritto di determinare le regole per una convivenza urbana collaborativa tra cittadini e piattaforme, oltre che la necessità delle medesime di riappropriarsi di una “sovranità” digitale rispetto alle piattaforme che esercitano le loro attività all’interno dei territori cittadini. In secondo luogo appaiono significative alcune esperienze comunali italiane⁵², riportate dall’A., nelle quali i Comuni hanno optato per formulare accordi diretti con le piattaforme “co-progettando” in questo modo il sistema di regolazione, non mancando anche in questi casi alcune lacune negli accordi raggiunti.

Per evitare dunque che all’interno della Smart city la componente cittadina e sociale sia svilita in maniera rilevante in favore dell’attività di mediazione delle piattaforme occorre urgentemente sotto tale aspetto un ripensamento della *governance* del fenomeno “al fine di impedire che le città si trasformino nel mercato deregolato del massimo profitto digitale” (p.348).

Difficile dunque dissentire con le osservazioni mosse dall’A. nelle quali si auspica una regolazione a “misura di città” fondata su un approccio normativo bidimensionale che riesca a coordinare la natura globale, ed in particolare a parere di chi scrive, locale del fenomeno. Soprattutto allo scopo di prevedere regole certe in materia di concorrenza e tassazione ed offrire strumenti idonei agli enti locali per poter svolgere un ruolo attivo di pianificazione e progettazione ex ante rispetto agli impatti che le piattaforme generano o potrebbero generare sul territorio; in questo senso partendo da una chiave di lettura

⁵⁰ Sulla degenerazione del fenomeno turistico ed in particolare sul turismo di massa si rinvia al contributo di: C. SILVANO, *La città d’arte italiana di fronte al fenomeno del turismo di massa. Il caso di Venezia*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECCI, A. SCALONE, ivi, 373-386

⁵¹ Si veda: D. TESTA, *Il lavoro dei cicofattorini nella città globale. Esperienze di tutela locale, mutualismo e nuovi spazi di democrazia.*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECCI, A. SCALONE, ivi, 351-362

⁵² Ci si riferisce agli accordi stipulati tra il Comune di Milano e il Comune di Roma con Airbnb e al progetto Milano sharing city.

costituzionalmente orientata diviene opportuno ampliare lo sguardo e ragionare non solo in chiave di Smart City ma più ampiamente in termini di “governo intelligente del territorio” come si vedrà di seguito.

3.3 Quale livello territoriale e quali competenze per sviluppare la Smart City? Alcune riflessioni.

La città intelligente si mostra come una comunità con esigenze particolarmente differenziate e questa *condicio sine qua non* alla base del fenomeno richiede una necessaria ridefinizione delle funzioni amministrative per aree territoriali di dimensione più circoscritta o più ampia rispetto al Comune, caratterizzate in particolare da competenze flessibili atte a poter gestire e regolare l'utilizzo dei nuovi strumenti tecnologici e digitali oltre che dotate di poteri politici maggiormente incisivi.

È pertanto necessario evidenziare in questi primi passaggi come “l'esercizio delle funzioni pubbliche sembra attualmente non poter coincidere con i rigorosi limiti degli enti territoriali intesi in senso tradizionale; quindi, le innovazioni tecnologiche impongono trasformazioni concrete degli enti locali in forme di governo più complesse, anche se la limitata disponibilità di risorse pubbliche per attuare le riforme rende l'evoluzione più teorica e in concreto poco incisiva”⁵³.

Ai sensi della l. 7 aprile 2014, n. 56 (meglio conosciuta come “Legge Delrio”), alle Città metropolitane vengono assegnate funzioni di “area vasta” le quali consentono di poter effettuare interventi di carattere strategico per lo sviluppo economico e sociale del territorio e, quindi, compiti di programmazione dello sviluppo urbano riconducibili agli obiettivi della Smart city fin qui descritti, come visto nei paragrafi precedenti.

L'Agenda urbana, strumento programmatico finalizzato ad una revisione delle città, prevede per l'appunto una serie di interventi settoriali; ne consegue come divenga indispensabile per raggiungere tali obiettivi giungere ad una progettazione territoriale in collaborazione con la Regione (titolare di potestà legislativa e di funzioni amministrative in materia di governo del territorio, ex art. 117 Cost., comma 3), dato che gli enti locali adottano come tendenza generale quella di individuare quella tipologia di interventi più facilmente realizzabili (illuminazione pubblica o sistemi di gestione del traffico), difficilmente annoverabili all'interno di una visione strategica complessiva, soprattutto in assenza di personale tecnicamente adeguato per realizzare obiettivi più complessi e coordinati.

L'assenza di un intervento legislativo statale organico orientato alla trasformazione delle città italiane in città smart, dunque, grava inevitabilmente sull'attività legislativa regionale in materia di “governo del territorio” (art. 117, comma 3). Queste ultime, tuttavia, nel corso del tempo si sono sapute orientare in maniera virtuosa in tal senso per le azioni intraprese in ambito energetico ed in particolare all'interno dei piani energetici ambientali regionali

⁵³ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, ivi., 13

ove l'efficiamento passa non di rado attraverso l'esplicito riferimento alla realizzazione di reti *smart* all'interno di una *città smart*⁵⁴.

Nel disegno del Legislatore infatti la Città metropolitana è stata disciplinata secondo una nuova impostazione: in base al principio di differenziazione, l'autonomia statutaria può consentire ambiti territoriali secondo zone omogenee, ulteriori livelli di amministrazione e nuovi strumenti di governo, funzioni di pianificazione strategica e di coordinamento. Nello specifico è al comma 44, dell'unico articolo della l. n. 56 del 2014 cui dobbiamo riferirci per comprendere come alla Città metropolitana vengano assegnate la gran parte delle competenze e delle funzioni relative alla Smart City, rappresentando in tal senso modello di organizzazione adeguata per l'amministrazione delle reti a ragione della sua struttura differenziata.

Prendendo come esempio lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale si può evincere come in esso sia possibile rinvenire istituti e principi necessari per la progettazione di una Smart City.

In primo luogo è possibile scorgere un rimando all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale (art. 4); si rinviengono poi nel Titolo II il ruolo e le funzioni della Città metropolitana atte agli scopi precedentemente citati: pianificazione strategica (art. 7); Pianificazione territoriale e ambientale (art.8); Sviluppo economico e attività produttive e turistiche (art.9); Sviluppo della rete della mobilità metropolitana (art. 10); Sviluppo di politiche della sicurezza integrata e di protezione civile (art.11); Sviluppo sociale e culturale (art.12); Scuola, università ed edilizia scolastica (art.13); Immigrazione e integrazione (art.14) ed infine partecipazione e democrazia in rete (art.41).

In particolare ai sensi dell'art. 7 è stato recentemente approvato dal Consiglio metropolitano il Piano Strategico Metropolitano "Roma, metropoli al futuro - Innovativa, sostenibile, inclusiva" il quale riprende alcuni degli obiettivi del "Piano Roma Smart City"⁵⁵ (promosso dal Comune di Roma) e stila un quadro programmatico fondato su dodici direttrici strategiche per promuovere la *smartness* e la sostenibilità urbana di Roma⁵⁶. Una Capitale che, a parere di chi scrive, necessiterebbe anche di essere ripensata alla luce di una innovativa progettualità costituzionale che possa massimizzare le potenzialità proprie della città eterna, come evidenzia Severa nel suo contributo⁵⁷.

Tuttavia alla luce delle competenze assegnate alla Città metropolitana si scontano ancora all'interno dell'ordinamento difficoltà a conciliare il concetto di "area vasta" con quello di servizio pubblico locale ed in aggiunta viene da domandarsi quale ruolo dovrebbe essere

⁵⁴ Si rinvia a: C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, 445-480

⁵⁵ https://www.comune.roma.it/eventi-resources/cms/documents/Roma%20Smart%20City_II%20Piano.pdf

⁵⁶ Le dodici direttrici strategiche riguardano: 1) Digitalizzazione; 2) Cultura; 3) Ricerca; 4) Sviluppo economico; 5) Mobilità; 6) Turismo; 7) Agricoltura sostenibile e forestazione; 8) Economia circolare; 9) Transizione energetica; 10) Politiche sociali; 11) Riqualficazione delle periferie; 12) Politiche attive del lavoro. Consultabile su: https://static.cittametropolitanaroma.it/uploads/Trasp_Delibera_76-15_14_12_2022_DPT0400.pdf

⁵⁷ Sul tema in questione interviene F. SEVERA, *Il governo di Roma, tra città artificiale e città naturale*, in G. ALLEGRI, L. FROSINA, A. GUERRA, A. LONGO (A CURA DI), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2023, 253-268

assegnato o potrebbero svolgere quelle realtà urbane che non figurano nel novero delle città metropolitane, ma pertengono invece all'ente Comune? Il Comune può dunque divenire Smart oppure risulta escluso da tali possibilità?

A ben vedere ai Comuni spetta un ruolo cruciale nell'attuazione del modello Smart City, si pensi ad esempio alle funzioni dirette in materia di urbanistica così come quelle in materia di servizi energetici, gestione dei rifiuti, mobilità urbana; ciò fa sì che il Comune possa essere qualificato quale ente imputato alla diretta amministrazione della Smart city.

Pertanto alla luce del quadro fin qui descritto se su scala nazionale si vuole perseguire lo sviluppo di Smart Cities competitive, efficaci ed efficienti risulta necessario da parte del Legislatore un ripensamento complessivo in termini di dimensionamento territoriale e di competenze, per far sì che le materie che in esse convergono possano essere sottoposte ad interventi organici finalizzati alla progettazione sistematica del fenomeno e cogliendo allo stesso tempo le differenze insite nei diversi territori.

Lo Stato dinanzi ad un tale quadro deve necessariamente saper comprendere le necessità che si manifestano nei territori per poter governare le sfide che si prospettano e le potenzialità che derivano dall'affermazione del diritto alla città, ed in particolare alla città intelligente, consapevole che la pianificazione di un modello smart passi necessariamente attraverso un efficientamento dei diversi livelli di governo. Ciò che deve essere previsto, a parere di chi scrive, è un modello di gestione territoriale improntato al principio di leale collaborazione nel quale si chiarifichino e si valorizzino le funzioni di "area vasta" ripensando le Città metropolitane, anche rispetto all'attuale configurazione geografica⁵⁸.

In aggiunta servirebbe trovare una soluzione al problematico disallineamento tra la nozione di città e quella istituzionale di Comune o ente locale, come gli stessi A. del volume evidenziano più volte. La fusione dei Comuni prevista anch'essa ai sensi della l. 56 del 2014 è uno degli strumenti attualmente a disposizione, per far sì che quantomeno dal punto di vista strettamente quantitativo e demografico uno o più Comuni possano giungere alla complessità di una città, ma questo non basta certamente.

Inoltre alla luce di ciò occorrerebbe ripensare le attività di pianificazione territoriale ed urbanistica proprio al fine di rendere attuabile il modello sinora trattato. Non è certamente questa la sede idonea per affrontare tale annosa tematica, tuttavia gli strumenti di pianificazione attualmente previsti all'interno dell'ordinamento risultano in parte desueti rispetto alle necessità degli spazi urbani così configurati.

La necessità è quella di promuovere scelte pianificatorie flessibili alla luce della molteplicità di interessi convergenti sul territorio nell'ottica di dar vita a politiche di governo del territorio sempre più integrate e digitalizzate.

Con la Smart city è possibile assistere ad un superamento dell'urbanistica classicamente intesa la quale tende ad esaurirsi nel progetto o nell'adozione di un piano; in essa al contrario emerge un concetto di urbanistica che tende a configurarsi come l'erogazione di un "servizio continuativo delle città e dei territori" e questo conduce inevitabilmente ad un

⁵⁸ B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *federalismi.it*, n. 3/2014, 2-6

rinnovamento complessivo dello spazio urbano. In definitiva per la progettazione coerente di una Smart City occorrono chiare indicazioni regolatorie primarie⁵⁹.

Inoltre in tale quadro è necessario saper cogliere, come si vedrà nel prossimo paragrafo, le occasioni derivanti dalla co-progettazione con soggetti del Terzo Settore e con soggetti privati; proprio in questa direzione muovono i Piani urbani integrati previsti all'interno del PNRR.

In questo modo si potrà far sì che la città intelligente sviluppi tutte le sue potenzialità “entro” lo Stato e non ricerchi “oltre” di esso le possibilità di realizzazione. Per una *smartness* urbana è necessario anzitutto prendere le mosse da un approccio *smart* alla gestione territoriale.

4. Il principio di sussidiarietà orizzontale e il diritto alla città. Rimanere entro lo Stato per sentirsene parte attiva.

L'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, a seguito della riforma del Titolo V del 2001 offre certamente la possibilità di rileggere lo spazio urbano ed in particolare i rapporti tra cittadini ed amministrazione sotto la lente della collaborazione e della partecipazione. È parere di chi scrive che lo sviluppo avuto da tale principio nel nostro ordinamento ad ormai più di venti anni dalla sua introduzione non possa che essere una chiave di volta molto interessante per leggere le dinamiche cittadine sia all'interno, che al di fuori dello Stato. Nonostante non sia stato immediatamente recepito tale principio ha avuto la possibilità di ottenere concreta attuazione nelle relazioni giuridiche ed istituzionali per mezzo dei Regolamenti sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani (c.d. Regolamenti per l'amministrazione condivisa) e attraverso il Codice del Terzo Settore.

I primi coniugano perfettamente la diretta applicazione degli artt. 114 e 117, comma 6, Cost. propri dell'autonomia locale e del già citato articolo 118, comma 4, riferito invece al principio di sussidiarietà orizzontale. I Regolamenti per l'amministrazione condivisa trovano poi nei patti di collaborazione il principale strumento per la loro attuazione⁶⁰. Attraverso tali accordi uno o più cittadini e un soggetto pubblico definiscono i termini entro cui poter instaurare la collaborazione per la cura dei beni comuni materiali e immateriali, dunque si configurano come uno strumento ad elevato tasso di informalità che lo rende certamente singolare e vantaggioso per entrambe le parti che lo sottoscrivono⁶¹.

Il secondo offre poi ulteriore legittimazione normativa al nuovo modo di intendere i rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini, come ben esplicitato all'art. 2 e negli artt. 55-57 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore).

⁵⁹ Sul punto: G. DELLE CAVE, *Smart city, diritto alla città e pianificazione c.d. "intelligente"*, in *federalismi.it*, n. 21/2023, 41-80

⁶⁰ Per un inquadramento dei patti di collaborazione e sulla loro natura giuridica si rinvia a: M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, 1-11

⁶¹ Per molteplici approfondimenti sul tema si rinvia a: <https://www.labsus.org/>

Infine sul tema sono intervenute anche due recenti pronunce della Corte Cost. ossia la sent. n. 131 del 2020 e la sent. n. 52 del 2021, nelle quali la Consulta, verificando la legittimità costituzionale di norme regionali relative ai soggetti del terzo settore, consolida l'interpretazione secondo cui il principio di sussidiarietà orizzontale vada letto quale espressione di previsioni normative favorevoli al sostegno attivo di quei soggetti che offrono un apporto qualificato alla crescita sociale e civile delle comunità. La Corte, in particolare nella sent. n. 131 del 2020, fa propria per la prima volta la teoria dell'amministrazione condivisa ed evidenzia come il rapporto che viene a crearsi ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore tra soggetti pubblici ed enti del Terzo Settore è un "canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato" nell'ambito del quale le attività che si svolgono (co-programmazione, co-progettazione e partenariato) "si configurano come fasi di un procedimento complesso" espressione di un rapporto tra i soggetti pubblici e gli enti del Terzo Settore che non è possibile qualificare come mero rapporto sinallagmatico, bensì è quello che nella teoria dell'amministrazione condivisa è chiamata una "alleanza", fondata "sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico"⁶².

Dunque è attraverso l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale che è possibile instaurare un nuovo rapporto tra "società solidale" e istituzioni contraddistinto dall'elemento solidaristico che ne è alla base e che, pertanto, è necessario distinguere dal modello sinallagmatico caratterizzato dal profitto⁶³.

Alla luce di queste necessarie premesse, seppur sintetiche, è opportuno richiamare nuovamente le riflessioni mosse da Levorato.

L'A. vede in questa innovativa forma di cittadinanza attiva un nuovo modo di intendere la sovranità e più nel dettaglio la sovranità urbana evidenziando come elementi quali cura, solidarietà e condivisione siano la preconditione per la sopravvivenza della comunità e divengano allo stesso tempo il punto di equilibrio del sistema economico, sociale e politico. L'A. sottolinea poi come sia proprio tale "sistema lento, spesso invisibile e non retribuito che pone le basi all'economia retribuita e che concorre a produrre PIL" (p. 331).

Sul valore assunto dall'applicazione del principio di sussidiarietà all'interno dello spazio cittadino declinato in particolare nei termini dell'amministrazione condivisa dei beni culturali urbani invece intervengono le riflessioni di Donà, la quale nota che nella circolarità del trinomio costituitosi tra "cittadini, territori e istituzioni" sia possibile scorgere "una nuova fase della valorizzazione del patrimonio culturale urbano, capace di aprire prospettive altre, che travalichino non solo le mura della città, ma anche i confini dello Stato" (p. 299). A ben vedere secondo l'A. è proprio tramite il diritto dei beni culturali che si riesce a cogliere

⁶² Per un commento alla sent. n. 131 del 2020 si rinvia G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2020, 1439-1457

⁶³ Per un approfondimento dei temi trattati: F. GIGLIANI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 204-217

pienamente quella prospettiva glocal, citata nei paragrafi precedenti, nella quale dimensione globale e locale si inverano formando un connubio tra tutela del bene pubblico, da intendere quale cura della propria comunità, e fruibilità del bene culturale da parte della collettività travalicando così origini e provenienze (pp. 303-305). Da tale carattere ontologicamente universale dei beni culturali l'A. coglie come vi sia un forte legame tra valorizzazione del patrimonio culturale e turismo, pertanto la cura e la promozione dei beni comuni urbani diviene contestualmente un valore aggiunto per la comunità ospitante e per i soggetti provenienti da altre parti del mondo. In tal senso arriva ad evidenziare come il carattere di autonomia dello spazio urbano non sia da cogliere tanto in relazione alle specifiche competenze affidate ai singoli livelli di governo, quanto alla capacità di saper raccogliere le situazioni pluralistiche presenti nell'ordinamento così da offrire loro un elevato livello di tutela giuridica.

L'amministrazione condivisa dunque ed il suo riconoscimento su più livelli di governo all'interno del contesto nazionale mostra ancora una volta, a parere di chi scrive, la volontà di partecipazione attiva dei cittadini all'interno delle proprie comunità e il bisogno di un riconoscimento "dal basso" del diritto *alla* città quale luogo ideale per poter esprimere e sviluppare la personalità individuale, oltre che un nuovo modo per intendere e co-progettare la città. Nuove esperienze giuridiche come quella in analisi evidenziano come la città possa e debba ancora sviluppare tutte le proprie potenzialità soprattutto "entro lo Stato" affermando così la propria rilevante capacità catalizzatrice di interessi all'interno dell'ordinamento.

5. Conclusioni

Dall'analisi fin qui esposta emerge come nella città si sia sviluppato uno spazio giuridico estremamente vivace e stimolante nel quale convivono vecchie e nuove categorie di diritti, in cui emerge la necessità di sviluppare e controllare l'avanzamento tecnologico e la digitalizzazione e nel quale i cittadini secondo diverse sensibilità ed esperienze mostrano la necessità di partecipare alla conformazione e alla tutela dello spazio pubblico vivendo sempre più la città come componente attiva.

Di fronte a queste sfide relevantissime lo Stato appare inerme, a tratti incapace di attuare strategie che sappiano governare e amministrare i multiformi processi che in esso si sviluppano e che su di esso incidono prepotentemente.

Da qui la necessità di cittadini ed enti locali di ricercare nuovi spazi di azione inter e sovra-nazionali nei quali poter espandere la propria autonomia e le proprie funzioni; tendenza che tuttavia si scontra con l'assenza di strumenti istituzionali e giuridici adeguati a supportare tali necessità.

Gli enti locali si trovano ormai ad operare sempre più all'interno di networks intessuti funzionalmente e fondati su specifiche *issues*, da questo consegue la necessaria formazione di relazioni con soggetti terzi rispetto allo Stato in cui l'ente, in particolare il Comune, si trova in netta posizione di svantaggio.

Il superamento dello Stato (o presunto tale) da parte delle città dunque origina da tali presupposti e alla luce di questa tendenza globalmente riconosciuta sorge spontaneo domandarsi se tale scavalco sia nei fatti irrimediabilmente compiuto oppure se vi siano le possibilità per invertire la rotta.

Nel corso dell'analisi è stato possibile evidenziare come la città, nonostante la perdurante assenza di una definizione giuridica che possa categorizzarla, continui a ricercare all'interno dello Stato in prima istanza la propria affermazione oltre che la dimensione più idonea per realizzarsi; tuttavia di fronte all'impossibilità di trovarla nel medesimo e a ragione dello spazio globale in cui è inevitabilmente portata ad agire ricerca su scale differenti un proprio riconoscimento.

D'altra parte è all'interno dei contesti cittadini che è possibile scorgere in maniera nitida la gran parte delle sfide che lo Stato centrale è chiamato ad affrontare e dalle quali deve necessariamente ripartire.

L'evoluzione del diritto *della* città verso un diritto *alla* città mostra poi come lo spazio urbano divenga essenziale per il godimento di una molteplicità di diritti che lo Stato è chiamato a promuovere e tutelare.

Alla luce di quanto visto fin qui i decisori politici devono saper tenere in dovuta considerazione come sviluppo statale e locale si fondano sempre più sulla capacità dei contesti urbani di saper rispondere alle sfide che provengono dall'esterno e concorre così in maniera competitiva su scala inter e sovranazionale all'attrazione di risorse e capitali, senza escludere come visto la capacità di valorizzare il capitale sociale. Purtroppo, soprattutto in ambito nazionale, gli attuali strumenti e l'attuale ripartizione di competenze tra livelli di governo fatica a rendere realmente concrete tali istanze.

In questo quadro occorre dunque comprendere l'importanza della posta in palio e mettere in campo politiche lungimiranti volte a valorizzare le città e lo spazio urbano alla luce della pluralità di interessi che in esso si sviluppano, al fine di massimizzare le proprie potenzialità e raccoglierne i frutti entro lo Stato.

La vera sfida della Città e dello Stato, dunque, risiede nella capacità di saper trovare una sintesi tra le istanze di entrambi consapevoli della loro natura consustanziale, per affrontare al meglio le sfide future e far sì che il benessere dell'una rappresenti il progresso dell'altro tenendo in dovuta considerazione le crescenti necessità dei cittadini.