
SMART CITY

DIRITTO ALLA CITTÀ E PIANIFICAZIONE C.D. “INTELLIGENTE”

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota di sintesi, riferita alla omonima pubblicazione che intitola il numero del 9 agosto 2023 della rivista *federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo.

Il modello *Smart city*

Con il termine *Smart city* si intende quel luogo e/o contesto territoriale ove l'utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie ICT già disponibili, consente la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti (cioè il cui valore è maggiore della somma dei valori delle parti che li compongono).

La pubblicazione espone le più aggiornate riflessioni giuridiche sulla dimensione politico-amministrativa della città, in particolare sulla sua torsione verso il modello *Smart city*.

Come è stato brillantemente osservato, nello sviluppo del discorso urbano contemporaneo si assiste a una sorta di slittamento dal diritto della città al diritto alla città, che secondo certa letteratura sta già costituendo la dimensione contemporanea della giuridicità, essendosi almeno in parte esaurito il pregiudizio in favore della statualità, tipico della modernità.

Il diritto alla città rappresenta qualcosa di più e qualcosa di diverso dalla città come spazio giuridico. Descrive piuttosto un complesso teorico, ancora in fase di definizione, che allo stesso tempo contiene in una dimensione unitaria i diritti di stampo tradizionale che vengono agiti nel contesto urbano e ne forgia di nuovi, esclusivi di quel contesto. Ossia si parla di uno spazio urbano che manifesta i segni della progressiva affermazione di uno spazio giuridico inedito, nel quale ai modelli giuridici politico-amministrativi e ai diritti di stampo tradizionale, si affiancano schemi e sperimentazioni che delineano l'affermarsi di relazioni giuridiche (e metagiuridiche, come molte di quelle che si innestano nella *Smart city*) nuove, che esigono di essere convogliate nel principio (e nel fine) di buona amministrazione attraverso lo sviluppo di nuove pratiche deliberative. Da tale prospettiva, la città, realtà puntiforme e reticolare, si staglia nell'ordinamento costituzionale e amministrativo concentrando l'attenzione del dibattito dottrinale sul fenomeno cittadino e sull'impatto di alcune antiche questioni irrisolte: la debolezza del governo locale e la “sconclusionatezza” della dimensione organizzativa territoriale.

Il diritto alla città, da tale angolo visuale, soffre l'assenza di un reale riordino territoriale (il che impatta, notevolmente, anche sulle formule e sulle vie di implementazione della *Smart city* al servizio dei cittadini) nonché la trascuratezza del legislatore nei confronti di quella differenziazione funzionale, prima ancora che organizzativa, dei Comuni; ciò perché il contenuto vero dell'autonomia territoriale, oltre all'autogoverno, sta nella ricerca di strade innovative per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni affidate, nell'interesse dei cittadini, in un quadro che raggiunga rapidamente la stabilità delle funzioni, essenziale per il buon funzionamento delle amministrazioni e per dare certezza ai cittadini e alle imprese.

Il “diritto alla città” è stato teorizzato, soprattutto in ambito sociologico, come un diritto che rivendica lo spazio urbano, contro la sua privatizzazione e mercificazione.

Si tratta, suggestivamente, di un “diritto dei diritti”, che si riferisce a questioni e meccanismi giuridici relativi a quattro macroproblemi:

- spazi pubblici
- infrastrutture e servizi pubblici
- regolamentazione dell’uso del territorio
- governance urbana

Il risultato è una città che si espande, integrandosi con altri sistemi territoriali e urbani in un paesaggio nuovo, che non è più città e non più campagna, un continuum insediativo “esplosivo” ma fortemente interconnesso, che necessita di regolazione.

La mappa delle iniziative mirate al raggiungimento del “diritto alla città” dimostra come in seno alla società stia maturando una profonda presa di coscienza rispetto al ruolo attivo che pure ogni parte civile può assumere per concorrere al comune obiettivo di migliorare la qualità di vita all’interno del complesso urbano. In questo contesto appare logico affermare che il ruolo attivo dei cittadini, che si prendono cura di un bene pubblico materiale, comporta senza dubbio una miglioria formale della città, rendendola più bella, accogliente e viva (senza alcun arretramento del potere pubblico rispetto alle sue funzioni, anzi, la funzione pubblica è ancor più pregnante laddove si consideri che è l’amministrazione il driver d’azione del cittadino). La volontà di prendere parte alle decisioni intorno alla città, e quindi di mirare alla tutela stessa del diritto alla città, la si riscontra, in concreto, in specifici interstizi urbani, per i quali - soprattutto i cittadini - rivendicano il ruolo di bene comune. Tali pratiche, che costituiscono l’alfabeto linguistico della *Smart city*, hanno il merito di costruire nuove centralità, rendendo il complesso urbano poroso, permeabile.

Il ruolo dell’attore pubblico è indispensabile per la regolamentazione e la strutturazione delle azioni trasformative (anche di tipo *bottom-up*) che riguardano il territorio amministrato. Da qui la necessità di uno strutturato “programma di azione” pubblico, capace di mettere in rete le singole iniziative presenti sul territorio, con l’obiettivo di avviare un processo di trasformazione urbana duraturo e incrementale, che riguardi l’intero complesso urbano, evitando che le pratiche sul territorio si riducano ad esempi isolati e, soprattutto, temporanei - con il rischio, elevato, di tenere sullo sfondo quella necessaria logica sistemica e incrementale urbana in grado di dare continuità al progetto delle città intelligenti.

La c.d. “Smart city”: alcune coordinate normative

Quanto alle misure eurounitarie più recenti, la dimensione urbana delle politiche dell’UE, con riferimento alle città “intelligenti”, trova anzitutto sviluppo con il Patto di Amsterdam del 30 maggio 1992, istitutivo della c.d. “Agenda urbana europea”. Nello stesso periodo storico, si assiste, poi, all’avvio del programma “Europa 2020”, ovvero di quella strategia decennale comunitaria volta a una crescita più intelligente, sostenibile e solidale in materia di occupazione, ricerca e sviluppo, clima ed energia, istruzione, integrazione sociale e riduzione della povertà. In particolare, con la strategia “Europa 2020”, l’entità *Smart city* viene formalmente investita del ruolo di strumento principe per conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

La City, dunque, si ritrova pure nelle più recenti politiche e strumenti di pianificazione promosse dalle agende europee (e mondiali), a partire dall’Agenda 2030 europea e delle Nazioni Unite e le *roadmap* verso la completa decarbonizzazione della società al 2050 (il riferimento è al c.d. “Green Deal” europeo con gli step intermedi).

Sul piano nazionale, il legislatore italiano, in materia di *Smart city*, pare muoversi in assenza di un vero e proprio disegno complessivo bensì in maniera episodica e disorganica e, in ogni caso, «tutt'altro che integrata e sinergica».

Un lieve cambio di tendenza sembrerebbe riscontrarsi nel recente “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR), ove si possono rintracciare alcuni indizi volti a recuperare, ricostruendola, un'attenzione alla dimensione sociale della città da declinare su più piani, all'interno di un processo (anch'esso) di ricostruzione del senso di una dimensione urbana che non può sottrarsi alla sfida “intertemporale” di un mondo nuovo lanciata dalla tecnologia e dall'intelligenza artificiale e capace di ridefinire le forme della stessa esistenza, e quindi, convivenza, umana. Tanto parrebbe confermato dalle *mission* stesse del PNRR, tra cui spicca quello della rigenerazione urbana ma in connubio con la riduzione delle situazioni di emarginazione e degrado sociale, cui si associa quello dell'incremento del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale.

La pianificazione urbanistica della città intelligente

Nelle nostre città si registra sempre più la progressiva affermazione dell'architettura rispetto all'urbanistica, con la conseguente prevalenza di interventi insediati in modo parcellizzato sul territorio urbano, rispetto a interventi di tipo strutturale, che dovrebbero essere destinati alle funzioni sociali e collettive che pure vi si svolgono; la proliferazione di *lands marks*, rappresentati principalmente da edifici frutto di committenza privata, concepiti da *archistar*, realizzati per demolizione più che per rigenerazione o rammando e scarsamente o affatto dialoganti con il tessuto urbano al quale dovrebbero appartenere; l'aumento esponenziale del consumo di territorio, in contesti già fortemente antropizzati e ad altissima densità di beni storico-artistici, a tutto svantaggio di risorse non esauribili e non indipendenti dal destino delle città, come quelle naturalistiche e paesaggistiche; l'incremento di un atteggiamento di tipo predatorio nei confronti delle città storiche (un tema di rilievo europeo e in modo particolare italiano) sulla cui fragile eredità sembra consumarsi una quasi perfetta saldatura fra decremento dell'investimento pubblico a tutela del patrimonio materiale e immateriale che esse custodiscono e incremento dello sfruttamento economico (privato, in massima parte) del bene urbano (pubblico, o come sempre più spesso si osserva, comune); l'approfondirsi del divario fra centro e periferie, in dimensioni urbane in cui l'efficienza delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali (i trasporti, in primis) dovrebbero essere invece potenziate, in quanto veri e propri misuratori di giustizia territoriale.

In tale contesto, l'aspirazione alla costruzione di un diritto alla città “intelligente” (e sostenibile), fulcro del benessere equo e sostenibile, in linea con la “domanda di città”, si esprime certamente attraverso nuovi modelli d'azione che coniugano gli attuali orientamenti delle politiche pubbliche con peculiari modelli amministrativi, come quello della rigenerazione urbana.

In tale scenario, l'essenza della “questione urbanistica” - nel perimetro della *Smart city* - sembra oggi risiedere soprattutto nella sua “flessibilità”. Flessibilità da intendersi come idoneità degli strumenti della pianificazione, in senso ampio, territoriale a corrispondere a breve e medio termine - tenendo conto dello stato del territorio e dei mezzi disponibili - al mutare delle condizioni socioeconomiche della comunità.

ù Pianificazione e digitalizzazione: il governo degli assetti territoriali

Il fenomeno della città intelligente e interconnessa, rispetto al tema della pianificazione, viene in rilievo sotto due specifici versanti. In primo luogo, per il rapporto di reciproca interdipendenza che lega il territorio - ogni singolo territorio nelle sue varie scale (nazionale, regionale, locale, metropolitano, etc.) - con i processi di digitalizzazione e “*smartness*” in atto nel quadro della “nuova” dimensione globale assunta dai traffici e dal mercato; in secondo luogo, per i riflessi che l’azione combinata di tali dinamiche viene a determinare sul modo di organizzarsi e di agire dei pubblici poteri, in generale, e nel “governo degli assetti territoriali” in particolare.

Lo scenario brevemente delineato consente così di mettere in evidenza come la pianificazione/programmazione delle direttrici di sviluppo territoriale, la determinazione degli assetti urbani, la fissazione delle regole giuridiche delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, ma anche la tutela degli interessi differenziati (ambientali e naturalistici in primis) debbano sempre più combinarsi con le ragioni degli interessi riconducibili allo sviluppo socioeconomico cittadino, ora rafforzate dall’incalzare della digitalizzazione cui è “costretto” ogni singolo sistema urbano e non.

Alla “ontologica territorialità” degli strumenti di governo degli usi e delle trasformazioni territoriali corrisponde, cioè, l’estrema mobilità - a tratti quasi virtuale - dei processi di trasformazione urbana, le cui dinamiche si rivelano sempre più insofferenti rispetto alle rigidità congenite del diritto del governo del territorio».

Il governo del territorio cui sono chiamate le amministrazioni, dunque, pure nel perimetro della realizzazione della *Smart city*, rappresenterebbe qualcosa di ulteriore ed in parte diverso rispetto alla “semplice” regolazione degli usi del territorio e delle sue risorse; diversamente da quanto sopra, infatti, per l’implementazione della *Smart city* è necessario ricondurre al governo del territorio tutti i tipi di piani e programmi alle varie scale, previsti da leggi o singole norme settoriali che finora non era stato possibile ricondurre all’urbanistica, includendo nei suoi confini pure i servizi pubblici locali, quantomeno per ciò che concerne la programmazione e la localizzazione territoriale delle reti e delle relative infrastrutture.

La pianificazione - figlia del governo del territorio - in altri termini altro non è che politica di coordinamento di ciò che sul territorio si fa e, quindi, l’insieme delle attività coordinate aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio, in funzione di promozione dello sviluppo del sistema locale, regionale e nazionale che sia: uno sviluppo che, come si è visto, assume le più disparate forme, economiche, sociali, digitali, sostenibili, in modo interattivo.

Anche per questo, con riferimento alla *Smart city*, pare opportuno parlare non già di governo del territorio ma di “governo degli assetti territoriali”, concetto che forse meglio consente di cogliere l’azione svolta dalle amministrazioni pubbliche sul territorio nella sua complessità ed interezza.

Il ruolo del “piano” per la realizzazione della City

Date tali premesse, dunque, il “piano”, ai fini della effettiva implementazione delle città intelligenti, non va inteso quale mero “disegno di razionalizzazione” in chiave ordinativa del territorio, ma quale “programma di sviluppo”; uno strumento flessibile nei contenuti e nell’articolazione procedimentale, di cui sono preliminarmente definiti gli obiettivi, l’oggetto, il quadro conoscitivo e le coordinate spaziali e temporali. La specificità italiana, sul punto, si caratterizza principalmente per la sua frammentazione amministrativa - condizione mai risolta - soprattutto con riferimento al ritardo nella pianificazione e nella dotazione di adeguati strumenti urbanistici, permanendo un paradigma pianificatorio ben distante dal modello dinamico sopra delineato, capace di cogliere il ruolo dei territori sia in termini di innovazione, che di inclusione sociale e accessibilità soprattutto per i soggetti più fragili sia in termini di risorse territoriali, che di risorse individuali.

Dell'assenza di una vera politica urbana in Italia, prima ancora ed a prescindere dall'integrazione di essa con altre politiche, è sicura prova l'atavica ritrosia del legislatore repubblicano a legiferare in materia urbanistica prima e in materia di governo del territorio poi.

Peraltro, per quanto non formalmente espressione di una politica legislativa volta al conseguimento di una "città intelligente", bensì in quanto senz'altro riconducibili alle materie che estrinsecano taluni e rilevanti obiettivi che la città intelligente si prefigge di realizzare, non può non farsi menzione, anche in ragione della portata sistemica di cui sono manifestazione, di due interventi legislativi, aventi comunque impatto "pianificatorio", successivi sì alla riforma costituzionale del 2001, ma non così recenti da risentire nitidamente delle influenze "smart" di cui si discute. Il riferimento è, in primo luogo, al d.lgs. n. 42/2001¹ con cui - in attuazione dell'art. 9 Cost. - il legislatore ha inteso tutelare e valorizzare il patrimonio culturale secondo le attribuzioni derivanti dall'art. 117 Cost. e di cui sovente, viene rammentata l'attenzione dedicata alle modalità di utilizzo del suolo, in particolare dall'art. 131 il quale, al comma 6, prevede espressamente che lo «Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità». In secondo luogo, al d.lgs. n. 152/2006², con cui è stata sottolineata la funzionalizzazione dell'azione a tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale ai principi di derivazione comunitaria, tra cui pare opportuno richiamare quelli di prevenzione, di precauzione, di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente e dello sviluppo sostenibile. E tuttavia, dell'assenza di un intervento legislativo statale organico orientato alla trasformazione in *smart* delle città italiane inevitabilmente risente l'attività legislativa regionale la quale, tuttavia, si fa valutare positivamente per le azioni intraprese in ambito energetico ed in particolare all'interno dei piani energetici ambientali regionali ove l'efficientamento passa non di rado attraverso l'espresso riferimento alla realizzazione di reti "smart" all'interno di una città "smart".

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

Da tale prospettiva, dunque, la città "sostenibile" potrebbe in concreto rappresentare una ghiotta opportunità per riportare in equilibrio, quantomeno nell'ordinamento italiano, la componente reale e quella digitale nella (ri)costruzione dell'area urbana del futuro, per neutralizzare quell'ambiguità forse insita nell'aggettivo *smart* e ancor più nella sua traduzione in "intelligente" nella lingua italiana.

¹ Codice dei beni culturali e del paesaggio

² Codice dell'ambiente