



ANNA PAPA*

*SMART CITY E INCLUSIONE (NON SOLO) DIGITALE***

Abstract [It]: Il contributo si propone di analizzare lo sviluppo della nozione di *smart city*, nella prospettiva non solo della digitalizzazione ma della sostenibilità e dell'inclusione sociale. L'esperienza degli ultimi anni ha, infatti, evidenziato un crescente interesse per la rigenerazione delle città, anche attraverso lo strumento dell'innovazione digitale. Tutto ciò però richiede politiche di inclusione (non solo) digitale, al fine di non accentuare fenomeni di marginalizzazione e *digital divide*, soprattutto competenzaale, sempre più presenti.

Abstract [En]: The paper aims to analyze the development of the notion of smart city, not only from the perspective of digitalization but also of sustainability and social inclusion. Recent experiences have highlighted a growing interest in city regeneration, also through digital innovation. However, this requires policies of (not only) digital inclusion in order to not accentuate phenomena of marginalization and digital divide, especially related to the competencies, that increasingly occur.

Parole chiave: *Smart city*, digitalizzazione, rigenerazione, inclusione.

Keywords: Smart city, digitalization, regeneration, inclusion.

SOMMARIO: 1. Considerazione introduttive. – 2. Sostenibilità e inclusione nella riflessione sul cambiamento delle città. – 3. Le *smart cities* come strumento per il diritto alla città. – 4. Quali prospettive per l'inclusione digitale nelle città in trasformazione.

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli Parthenope.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo costituisce una versione aggiornata della relazione presentata al Convegno “Città, *smart cities* e *governance* in prospettiva comparata. Problemi e sfide del XXI secolo” tenutosi il 30 maggio 2024 presso la Facoltà di Scienze politiche, sociologia, comunicazione della Sapienza Università di Roma.

1. Considerazione introduttive

La definizione di *smart city* si presenta negli ultimi anni in costante evoluzione, al pari delle riflessioni, non solo scientifiche, e delle politiche avviate in materia, anche in una prospettiva multilivello¹.

Fino ad anni relativamente recenti, con il termine *smart city* si indicava principalmente la città connessa in rete, digitalizzata, dotata di piattaforme tecnologiche basate sull'ICT e su Internet, grazie alle quali era ed è possibile elaborare enormi quantità di dati ed informazioni, collegando così la dimensione urbana (tangibile) con la dimensione virtuale (intangibile) e i diversi attori coinvolti. Una città basata, quindi, sulla condivisione di dati e sull'utilizzo di questi dati per promuovere sistemi (di mobilità, di *smart administration*, etc) in grado di semplificare la vita dei cittadini.

Oggi questa definizione appare riduttiva dell'esigenza di cambiamento delle città, essendo sempre più diffusa la consapevolezza che la *smart city* debba rappresentare l'idea della dimensione urbana non solo come spazio, quindi come entità geografica, ma anche, anzi soprattutto, come luogo, ossia come entità socioculturale, nel quale una comunità vive ed interagisce.

Come sottolineava Cicerone nel suo *Dei doveri*, «le città senza la convivenza umana non si sarebbero potute né edificare né popolare; da qui la costituzione delle leggi e dei costumi»² e questo elemento non può dirsi oggi venuto meno. Esso si è tuttavia evoluto³, perdendo la sua caratteristica di perimetro della vita dell'individuo e divenendone, al contrario, il suo punto di partenza, talvolta identitario, talaltro da abbandonare.

In questo processo, il ruolo crescente della Rete Internet e soprattutto delle piattaforme digitali si è innestato in modo significativo, accentuando in alcune fasi la globalizzazione delle relazioni e dei processi e rendendo possibile quella dimensione ibrida (o *onlife*) della quotidianità dell'individuo che da un lato consente una semplificazione di molte attività ma

¹ In dottrina, sul concetto di *Smart City*, si vedano, *ex plurimis* F. FRACCHIA - P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, n. 22/2015; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *Giust.Amm.*, n. 9/2015; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2016; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana, le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016; V. PARISIO, *Smart cities, digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, diritto: spunti di riflessione*, in V. AGUADO - I. CUDOLÀ - V. PARISIO - F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. economia*, n. 1/2019; E. FERRERO, *Riflessioni sul Patto globale per l'ambiente: quale ruolo per le «smart cities»?*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 2/2019; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, 445; G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020; G. DELLE CAVE, *Comunità intelligenti, enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. economia*, n. 2, 2021, 385; C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2/2021. Si consenta, altresì, il rinvio a A. PAPA, *Smart City e Open Government Data*, in G. OLIVIERI - V. FALCE (a cura di), *Smart City e diritto dell'innovazione*, Milano, Giuffrè, 2016, 21 ss.

² CICERONE, *Dei doveri*, trad. it. M. Rizzotto (a cura di), Padova, Primitivi Editore, 2021, 13.

³ La dimensione cittadina ha caratterizzato fortemente il periodo medievale e rinascimentale, attribuendo ad ogni spazio il suo significato e la sua funzione e facendolo quindi divenire luogo (la piazza, il palazzo del governo, la chiesa, il mercato). Questo modello è andato affievolendosi nella società industriale e la nascita delle grandi città, che ha portato a rapportare il tutto ad una dimensione dapprima nazionale e poi globale. Oggi, come si avrà modo di sottolineare nel testo, si registra un importante ritorno ad una dimensione cittadina sostenibile.

dall'altro può favorire l'estraniamento dell'individuo non solo dallo spazio ma anche dal luogo al quale appartiene⁴.

Tuttavia, se fino ad alcuni fa questo processo veniva considerato irreversibile, proprio un periodo di grande isolamento fisico e di utilizzo preponderante dello strumento digitale, come quello della pandemia da Covid-19, ha favorito la maturazione del dibattito e della riassunzione di significato da parte del territorio e in particolare delle città⁵, nella consapevolezza che non è così indifferente il luogo nel quale si vive e si produce e che l'attrattività di un luogo incide sul suo sviluppo economico e sociale.

La riflessione sulla città come luogo ha riacquisito quindi centralità, seppure nella necessità di immaginarla in modo nuovo, in quanto capace di essere dinamica, innovativa, rimanendo allo stesso tempo la sede di una comunità che continua a rinvenire nella dimensione fisica il suo elemento qualificante e che non trova nella dimensione digitale la propria speculare rappresentazione.

Quest'ultimo aspetto rappresenta, ad opinione di chi scrive, il punto di partenza della costruzione di una nuova concezione di città *smart*: non tutti gli appartenenti ad una comunità vivono una dimensione ibrida, in quanto non tutti vogliono o possono utilizzare quella digitale, con la conseguenza che il modello delle città gemello può essere pensato e applicato alla dimensione organizzativa ma non progettato come sostitutivo di servizi e luoghi della realtà fisica.

Per questo, la definizione di *smart city* si è negli ultimi anni necessariamente modificata e alla qualificazione digitale se ne sono affiancate almeno altre due: sostenibilità e inclusività, che portano oggi ad indicare la *smart city* come una realtà territoriale (la città, appunto, ma non più necessariamente la città ipertecnologica) a dimensione umana, nella quale si

⁴ Un esempio significativo è dato dal Metaverso, inteso come spazio tridimensionale all'interno del quale le persone possono muoversi, condividere e interagire. Come è stato sottolineato, pur non costituendo un'assoluta novità (si pensi all'esperienza di *Second Life*), il Metaverso esprime la volontà di portare a compimento il processo di ibridazione attualmente in atto tra realtà fisica e virtuale, mettendo a disposizione uno scenario identico a quello reale, ma arricchito con le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie, *in primis* dall' IA. In tal modo, grazie alla diffusa connettività dei dispositivi e alla loro prosperante interoperabilità, nonché ad una platea di utenti ormai abituati a interagire con gli strumenti digitali e ai relativi servizi, il progetto Metaverso mira a creare un vero e proprio "altrove digitale" che assume i connotati di una "replicazione potenziata" della vita fisica. E lo fa con nuove prospettive rispetto al passato. Se gli esperimenti già compiuti, infatti, puntavano ad offrire all'utente la possibilità di creare una "seconda vita" in cui essere qualcun altro, sviluppando aspetti specifici della propria personalità e coltivando passioni che l'individuo, da solo, non avrebbe potuto o voluto realizzare nel quotidiano, ora lo spazio virtuale tenta di ricostruire, in un contesto rinvigorito dalle nuove tecnologie, quanto già esiste o potrebbe esistere fisicamente, riproponendo esperienze reali in un panorama virtuale. Si tratta, quindi, di una vera e propria traslazione della vita reale in uno scenario fortemente interattivo, all'interno del quale l'individuo ha la possibilità di lavorare, studiare, incontrare colleghi, amici e conoscenti, avendo la percezione di essere in uno spazio fisico condiviso con altre persone, pur rimanendo, di fatto, *solo* tra le quattro mura della propria stanza. Per un'analisi delle potenzialità e dei rischi di questa profonda ibridazione della vita individuale e sociale cfr. D. MESSINA, *Tutela dell'identità personale e intelligenza artificiale: la nuova sfida del metaverso*, in A. PAPA (a cura di), *La regolazione dell'intelligenza artificiale nei processi decisionali. Opportunità, rischi, bilanciamento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 95 ss.

⁵ Così G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 5 ss. La città rappresenta una condizione per l'esercizio della cittadinanza, costituendo il presupposto per accedere ai diritti garantiti dall'organizzazione amministrativa «a coloro che hanno un legame (stabile o occasionale) con il territorio». La città si configura come entità giuridica universale e baluardo territoriale per i diritti, le garanzie e le tutele in un contesto di progressiva smaterializzazione degli spazi e dei confini politici e giuridici a livello globale. Infatti, si osserva un "ritorno dal basso", ovvero un «diverso ma innegabile riassetto dei territori che ha il suo fulcro nelle città».

promuove l'attenzione al conseguimento dell'inclusione sociale dei residenti ed alla partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica, territoriale e sociale⁶.

La prospettiva nella quale questo modello di città si colloca diviene, quindi, da un lato quella della transizione, digitale ed energetica, dall'altro della sperimentazione della conciliazione vita-lavoro e dell'interazione tra dimensione fisica e dimensione *online*. Come viene da più parti sottolineato, se si parte dalla definizione di *smart city* come luogo nel quale la tecnologia diffusa, disponibile ed inclusiva supporta la crescita di una comunità, grazie al recupero di spazi e tempi, si può certamente immaginare l'utilizzo della stessa per veicolare la diffusione di comportamenti orientati alla condivisione di valori di solidarietà, alle pratiche di riciclo e riuso, all'utilizzo responsabile delle risorse⁷.

2. Sostenibilità e inclusione nella riflessione sul cambiamento delle città

Come prima ricordato, la questione della sostenibilità urbana e dell'inclusione rappresenta oggi un nodo centrale nella riflessione sulle *smart cities*, anche nella declinazione di quello che da più parti viene definito come il "diritto alla città"⁸, nel quale viene valorizzata la relazione tra spazio, abitanti e diritti fondamentali, nella prospettiva di una riprogettazione in grado di coniugare l'innovazione con una migliore qualità della vita, garantendo al contempo equità sociale e responsabilità ecologica⁹.

In questa prospettiva, la progettazione della città viene orientata alla trasformazione degli spazi urbani in luoghi inclusivi, in grado di rispondere alle esigenze della comunità, muovendosi lungo alcune direttrici fondamentali: i bisogni essenziali per lo sviluppo della persona, l'effettività dei diritti che soddisfano tali bisogni e il principio di uguaglianza sostanziale che orienta l'analisi delle interazioni sociali urbane e la valutazione delle conseguenze delle decisioni pubbliche.

⁶ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, n. 1/2017; G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici online e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI - L. TORCHIA (a cura di), *La Tecnificazione*, Firenze, Firenze University Press, 2017, 113 e ss.

⁷ Cfr. L. FROSINA, *Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione*, in G. ALLEGRI - L. FROSINA - A. GUERRA - A. LONGO, *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Roma, Sapienza Editrice, 2023, 93 ss.

⁸ La definizione di un "diritto alla città" viene generalmente ricondotto alle riflessioni di H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2014.

⁹ Su questi aspetti cfr. G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit.; V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017; F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. CARLONI - F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Cedam, 2020, 267 e ss.; A. BIANCHI, *La rigenerazione urbana: un nuovo modo di pensare la Città*, in *Riv. giur. mezz.*, n. 1/2020, 139 e ss.; L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2018; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the city, its Rights and its Rities*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2013, 226; C.S. BERTUJA - F. VAIO, *Le città come fattori e luoghi dello sviluppo: interazioni non lineari, autorganizzazione, fenomeni emergenti*, in *Economia Italiana*, 2011, 391-401; F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. soc.*, n. 3/2020, 395 ss.; S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 19/2019.

Soprattutto quest'ultima riporta ad un'idea di città in grado da un lato di racchiudere una molteplicità di valori, tra cui quelli estetici, normativi, ambientali, economici e sociali, tutti interconnessi, alla cui base vi sono bisogni reali e concreti, tutti di pari importanza, dall'altro di esprimere ma anche mediare conflitti tra i molteplici e variegati interessi sociali, in una prospettiva di “sistemi comunicativi pluridimensionali”¹⁰.

Nel momento in cui si pongono in relazione i temi della persona e della città, il regolatore, anche in una dimensione multilivello, viene chiamato a farsene carico, anche con atti di indirizzo, e così è avvenuto sul piano internazionale, con l'Agenda urbana delle Nazioni Unite, del 2016, l'Agenda urbana europea del Patto di Amsterdam e la Carta europea dei diritti umani nella città¹¹, che delineano uno spazio di convivenza e di relazioni, funzionale al soddisfacimento dei bisogni della comunità¹².

Le ricadute di questi atti a livello nazionale possono dirsi, tuttavia, al momento molto insoddisfacenti, non solo in Italia. Eppure, proprio la natura sociale degli Stati costituzionali europei, con il loro bagaglio di principi e valori essenziali per lo sviluppo pieno della persona umana, si presenta come uno spazio naturale di ridefinizione in positivo del concetto di *Welfare State*, includendo una dimensione che potrebbe definirsi di «*well-being* o di *good life*»¹³, aprendo così nuovi spazi per l'intervento pubblico: agendo sulle città, sulla loro struttura e sui principi che ne regolano il funzionamento e ricollocando la persona al centro del quadro valoriale che guida la gestione del territorio.

Sulla base di quest'ultimo assunto, appare infatti evidente che le città rappresentano un elemento fondamentale per la realizzazione dei principi costituzionali legati alla dignità e all'inclusione sociale dei cittadini. In primo luogo, la sostenibilità urbana garantisce l'accesso equo a servizi essenziali, quali istruzione, sanità, trasporto pubblico e spazi verdi, promuovendo il benessere collettivo. In secondo luogo, ma non meno importante, l'art. 3, 2 comma Cost., che sancisce l'uguaglianza sostanziale, trova nelle città vivibili un importante strumento di attuazione: un ambiente urbano inclusivo riduce infatti le disuguaglianze e abbatte le barriere che ostacolano la piena partecipazione di tutti i cittadini alla vita sociale, economica e culturale.

¹⁰ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, 274. Cfr. B. BISCOTTI (a cura di), *Città, cittadini, conflitti: il diritto alla prova della dimensione urbana*, Torino, Giappichelli, 2020.

¹¹ La Carta dei diritti umani nella città, (Carta di Saint Denis, 18 maggio 2000) rappresenta la città come «luogo di ogni incontro [...] terreno di tutte le contraddizioni» nel quale maturano ed emergono «le discriminazioni legate alla disoccupazione, alla povertà, al disprezzo delle differenze culturali, ma nel contempo [...] si delineano e si moltiplicano delle prassi civiche e sociali di solidarietà». L'art. I, rubricato «diritto alla città», definisce la città «spazio collettivo che appartiene a tutti gli abitanti, i quali hanno il diritto di trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale ed ambientale, assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà».

¹² Anche la Carta di Atene nel 1931 auspicava nella costruzione degli edifici il rispetto del carattere e della fisionomia della città. Cfr. P. DI BIAGI (a cura di), *La Carta di Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina, 1998.

¹³ M.A. CABIDDU, *Governare il territorio*, Milano, Laterza, 2014, 4.

3. Le *smart cities* come strumento per il diritto alla città

Una parte significativa delle prospettive di cambiamento delle città si sviluppa, anche e inevitabilmente, nella direzione di una crescente digitalizzazione e verso l'adozione di modelli tecnologici avanzati, finalizzati a promuovere l'innovazione¹⁴.

In parallelo, si registra anche la diffusione di forme di partecipazione declinate in una forma di cittadinanza *smart*¹⁵, attraverso la progettazione, la gestione e l'offerta di infrastrutture e servizi innovativi, in linea con le esigenze della *Smart city*.

Queste due tendenze trovano fondamento nell'esigenza che il concetto di città intelligente includa una rielaborazione delle modalità di sviluppo urbano e una nuova visione degli spazi territoriali locali, considerando i vantaggi offerti da una società sempre più interconnessa e digitalizzata. All'interno di questo scenario, la città-comunità si configura come una reinterpretazione del vivere urbano e del benessere collettivo e può essere vista come espressione non solo della cittadinanza digitale¹⁶ ma, come viene sottolineato, di una dimensione moderna del concetto di "cittadinanza urbana" (o amministrativa)¹⁷.

In una peculiare declinazione del principio di sussidiarietà, che lega la dimensione più vicina ai cittadini e quella che invece chiude il cerchio della *governance* multilivello, si osserva come sia proprio l'Unione europea l'ente che sta realizzando il principale sforzo di elaborazione di politiche in materia, mediante la definizione delle misure necessarie per raggiungere alti livelli di efficienza e innovazione in grado di coniugare innovazione tecnologica, riduzione del consumo di risorse economiche e tutela dell'ambiente urbano.

¹⁴ Riflettono questa progressione S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili) di innovazione*, in *federalismi.it*, n. 10/2019.

¹⁵ L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 927 e ss.

¹⁶ La legge delega 7 agosto 2015, n. 124 si riferiva alla «carta della cittadinanza digitale», che tuttavia, non è stata definita nel d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179). Sono state introdotte novità dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 che ha modificato la Sezione II, Capo I, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sostituendo la precedente rubrica con «Carta della cittadinanza digitale».

¹⁷ La dottrina ha pacificamente riconosciuto una nuova forma di cittadinanza: cfr., in proposito, L. ARCIDIACONO - A. CARULLO - G. RIZZA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bologna, Monduzzi, 2001, 23; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, Milano, Giuffrè, 2016, 7; C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3/2002, 481 e ss., il collegamento con il territorio «non significa, ovviamente, che al cittadino in quanto tale, o meglio, all'uomo in quanto tale, non siano riconosciuti diritti e doveri in tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla collettività nella quale opera o si tro va; ciò significa invece che la localizzazione all'interno di una formazione sociale è il punto di riferimento normale del diritto, proprio in considerazione della socialità naturale e necessaria della persona umana». Sulla cittadinanza amministrativa anche R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1/2004, 201 e ss.; E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI - E. FERRARI - P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 355 e ss.

Le misure sono state e sono essenzialmente esempi di *soft law* (come il “Patto dei Sindaci”¹⁸ e il “*Mayors Adapt*”¹⁹) adottati per raggiungere obiettivi strategici; oppure modelli di *governance* flessibili²⁰ che favoriscono l’interazione tra istituzioni pubbliche e privati. Si pensi, ad esempio, alla Strategia “Europa 2020”²¹, che ha promosso una crescita più intelligente, sostenibile e inclusiva, identificando le *smart cities* come strumenti essenziali per aumentare l’occupazione, la produttività e la coesione sociale²². E, ancora, in linea con l’evoluzione della visione delle città intelligenti, può citarsi la politica di coesione dell’UE per il periodo 2021-2027, che riconosce le politiche europee e locali come leve per uno sviluppo urbano sostenibile, che sono state integrate nelle più recenti iniziative come l’Agenda 2030 europea e il *Green Deal* europeo²³.

Sul piano nazionale, invece, può dirsi ancora assente una disciplina organica in materia di *smart city*²⁴. Come è noto, il dibattito italiano sulle città intelligenti ha origini risalenti, trovando uno dei primi riferimenti nella deliberazione del CIPE del 21 dicembre 2000, n. 150, relativa al “Programma nazionale ricerca” per gli anni 2001-2003²⁵. Tale programma prevedeva l’adozione di un “Programma strategico delle tecnologie abilitanti la Società della conoscenza (ICT)”, articolato in sei progetti principali, tra cui quello sulle *smart cities*,

¹⁸ Il *Covenant of Mayors* (c.d. Patto dei sindaci), introdotto dalla Commissione Europea nel 2008, si è sostanziato in un accordo firmato dalle amministrazioni locali e regionali con l’obiettivo di migliorare l’efficienza energetica e promuovere l’uso di energie rinnovabili nelle rispettive aree di giurisdizione. La rilevanza delle amministrazioni locali è evidenziata dal premesso n. 11 del Patto, in cui si legge «che molte delle azioni sulla domanda energetica e le fonti di energia rinnovabile necessarie per contrastare il cambiamento climatico ricadono nelle competenze dei governi locali ovvero non sarebbero perseguibili senza il supporto politico dei governi locali». Nell’aprile 2021 sono stati rafforzati impegni ed obiettivi, sostenendo una visione di neutralità climatica al 2050. Cfr. D. NIELSEN, *How cities hold the key to the European Green Deal’s success*, in *ISPI online*, 2021.

¹⁹ Il patto risale al 2014 ed è fondato sul modello di *governance* del *Covenant of Mayors*, promuovendo gli impegni politici e l’adozione di azioni preventive finalizzate a preparare le città alle conseguenze dei cambiamenti climatici.

²⁰ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell’era della globalizzazione*, Bari, Laterza, 2014, 228.

²¹ Commissione europea, *Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 del 3/3/2010.

²² La strategia prevede una duplice linee di sviluppo ovvero la linea *Smart Cities and Communities* (SSC1), che si focalizza sull’implementazione di soluzioni sostenibili, concertando energia e trasporti attraverso le tecnologie ICT e la linea *Sustainable cities through Nature-based solutions* (SSC2-4), finalizzata al “rinverdimento” delle città.

²³ Con questo piano, l’Unione Europea mira a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, rendendo le sfide ambientali opportunità per la crescita economica e la riconversione industriale. Il piano d’azione è strutturato intorno a due obiettivi principali ovvero favorire un uso più efficiente delle risorse, orientando l’economia verso modelli puliti e circolari e ripristinare la biodiversità e ridurre l’inquinamento. Per conseguire tali traguardi, verranno attuate misure chiave, tra cui: aumentare gli investimenti in tecnologie ecocompatibili; promuovere il settore dell’innovazione; incentivare mezzi di trasporto pubblici e privati più sostenibili ed economici; decarbonizzare il settore energetico (un obiettivo che, tuttavia, risente delle recenti tensioni tra Russia e Ucraina, specialmente in Italia); migliorare l’efficienza energetica degli edifici; e collaborare con partner internazionali per alzare gli standard ambientali globali.

²⁴ Si veda, *ex multis*, C. RATTI, *Smart city, smart citizen*, Milano, Egea, 2013, 24 e ss.; A. BONOMI - R. MASIERO (a cura di), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014; A. CALAFATI, *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*, Roma, Donzelli, 2015.

²⁵ Il programma è adottato in attuazione del d.lgs. 05 giugno 1998, n. 204, recante «Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell’articolo 11, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59».

denominato “Sviluppo di piattaforme abilitanti - comunità intelligenti”²⁶. Tuttavia, tale iniziativa ha rappresentato solo un enunciato di principio, rimasto senza concreti sviluppi fino all’adozione, nel 2012, di alcuni decreti legge, con il primo dei quali è stata istituita l’AgID (d.l. n. 5/2012, noto come “Semplifica Italia”)²⁷, mentre, con un altro (d.l. n. 179/2012²⁸), si è introdotto il concetto di “comunità intelligente”, che l’AgID stessa ha poi definito “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)”²⁹.

Un richiamo alle città intelligenti si rinviene poi anche nel «Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare», istituito dalla legge n. 160/2019, il quale, proponendosi di ridurre il disagio abitativo, in particolare nelle periferie, mira, tra l’altro, alla riqualificazione del patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale e al miglioramento della coesione sociale e della qualità della vita secondo il modello di città intelligente, inclusiva e sostenibile.

Il documento di programmazione al quale oggi è affidato, tra l’altro, lo sviluppo delle *smart cities* è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)³⁰ che, nella sua articolata strategia di rilancio del Paese, dedica una particolare attenzione alla dimensione sociale delle città, sottolineando l’importanza di interventi mirati alla rigenerazione urbana e alla lotta contro fenomeni come l’emarginazione e il degrado sociale. Questo approccio evidenzia la

²⁶ In tale sede, veniva infatti «ribadita l’esigenza di accelerare l’allineamento del Paese sulle strategie europee di sviluppo ed interconnessioni di reti nazionali a larga banda che rappresentano la condizione per ottenere il massimo risultato in termini di efficienza ed efficacia del Sistema Scientifico Nazionale e dell’Industria di beni e servizi» e si conferiva il compito al governo di garantire «nelle politiche di potenziamento delle infrastrutture strategiche del Paese [...] la dovuta priorità a questo intervento». Il CIPE definiva le reti digitali e le tecnologie dell’informazione «le forze abilitanti dell’accelerazione delle economie e delle società basate sulla conoscenza», i mezzi capaci ad accelerare «i processi di codificazione, disseminazione e creazione di conoscenza» e «i ritmi del cambiamento» e a sviluppare «infrastrutture informative su scala globale per comunicare, scoprire e fare affari».

²⁷ A tal proposito, come sottolineato da S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili) di innovazione*, cit., è opportuno notare che la preferenza per il termine “comunità” anziché “città” intelligente sembra già suggerire una minore attenzione al territorio e alle sue caratteristiche, privilegiando invece le capacità necessarie per rendere un contesto “*smart*”. Focalizzandosi sulla community anziché sulla city, sin dagli inizi del concetto di “città intelligente” in Italia, il legislatore identifica la cosiddetta “*smartness*” non in relazione al territorio come spazio di fruizione comune, ma piuttosto negli individui stessi.

²⁸ Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, art. 20, «Comunità intelligenti».

²⁹ Ai due decreti-legge citati nel testo si aggiunge, sempre quell’anno, il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, recante “Misure urgenti per la crescita del Paese” (c.d. “Decreto sviluppo”). L’art. 20, co. 3 *bis*, del decreto-legge attribuisce all’AgID il compito di incentivare la definizione e l’attuazione di importanti progetti strategici di ricerca e innovazione legati all’Agenda digitale italiana. L’obiettivo è sostenere lo sviluppo delle *smart communities*, la creazione di beni pubblici di rilievo, la rete a banda ultralarga sia fissa che mobile, con attenzione alle specificità locali e alla copertura delle aree meno densamente popolate. Rientrano in queste finalità anche la valorizzazione digitale del patrimonio culturale e paesaggistico, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la mobilità, la difesa e la sicurezza, oltre al mantenimento e al potenziamento delle competenze di ricerca e innovazione industriale a livello nazionale.

³⁰ Per quanto riguarda le missioni rilevanti nel contesto delle *Smart Cities*: la missione 1 prevede lo sviluppo delle reti ad alta velocità (banda ultra-larga e 5G) attraverso il “Piano Italia” a 1 Gbps, il cui obiettivo è fornire connettività efficiente a circa 8,5 milioni di famiglie e aziende; la missione 2 comprende vari interventi nelle aree urbane, tra cui la messa in sicurezza del territorio, il miglioramento degli edifici, l’efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica.

necessità di restituire alle aree urbane un ruolo centrale nella creazione di comunità più coese, inclusive e resilienti, riconoscendo che la qualità della vita nei centri abitati rappresenta un fattore cruciale per lo sviluppo sostenibile e il benessere collettivo. Tra le missioni principali del PNRR, oltre a quella trasversale dedicata alla digitalizzazione, un'attenzione specifica è rivolta proprio alla rigenerazione urbana, intesa non solo come riqualificazione degli spazi fisici, ma anche come un'opportunità per migliorare il decoro urbano e promuovere un contesto sociale e ambientale più armonioso. Tale missione si propone di ripensare il volto delle città, favorendo un equilibrio tra tradizione e innovazione, e delineando una visione che si misura con le sfide contemporanee, tra cui l'adozione delle nuove tecnologie e il crescente impatto dell'intelligenza artificiale.

Questi strumenti, se integrati in modo strategico, possono certamente rappresentare un potente alleato per rendere le città più intelligenti, sostenibili e capaci di rispondere ai bisogni dei cittadini in maniera efficace e inclusiva, partendo proprio da un ripensamento del ruolo dei documenti di pianificazione, chiamati non più solo a bilanciare gli interessi pubblici legati all'uso del territorio con altri interessi, quanto piuttosto a essere lo strumento in grado di dare una visione innovativa della città in cambiamento³¹, promuovendo valori ulteriori, quali la sostenibilità ambientale, la qualità degli spazi urbani e la coesione sociale³².

4. Quali prospettive per l'inclusione digitale nelle città in trasformazione

È opinione diffusa che la qualità della città del futuro rappresenti la chiave di volta per la risoluzione dei numerosi problemi che investono gli agglomerati urbani³³, ragion per cui si dibatte molto in merito al concetto di “città bella” o “giusta”, intesa come luogo in cui gli individui vivono in abitazioni dignitose, situate in spazi urbani sicuri e progettati in armonia con l'ambiente. In tali città, le persone possono esprimere liberamente la propria socialità e partecipazione, senza subire discriminazioni economiche o sociali significative rispetto agli altri cittadini, sentendosi così parte di una comunità coesa e solidale.

Del pari la città nuova, intelligente e sostenibile, si presenta come uno spazio aperto all'innovazione, finalizzata a migliorare la qualità della vita umana, promuovere l'integrazione sociale e ridurre l'impatto ambientale. È una città che non solo guarda al

³¹ Così E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017, 143.

³² Si vedano T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Bari, Laterza, 1974, 392; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2019, 87. In particolare, P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3/2017, 432, sottolinea il «fallimento del piano regolatore come istituto» e la «erroneità di caricare l'urbanistica non solo del compito proprio di dare ordine all'assetto del territorio, ma addirittura del compito di risolvere tutti i problemi della collettività: dal consumo energetico all'integrazione sociale, dalle migrazioni all'inquinamento, dal consumo del suolo alla qualità architettonica». L'Autore sostiene che «il caro vecchio piano regolatore va limitato alla fissazione di un minimo di invarianti, cioè alle sole previsioni che possano avere efficacia a tempo indeterminato, e agire mediante singoli progetti volta a volta elaborati in funzione dei problemi che nel tempo si presentano come attuali».

³³ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017, 631-632.

presente³⁴, ma è proiettata verso il futuro, attenta alla rigenerazione urbana, all'uso di energie rinnovabili, alla mobilità sostenibile e in cui l'uso della tecnologia diventa uno strumento per favorire la collaborazione della comunità e migliorare la qualità dell'ambiente urbano³⁵.

Se questo diventa il nuovo punto di analisi della *smart city* appare allora ancora più evidente che i *digital divide*, che si sono prodotti in questi decenni e che faticano a scomparire, vadano contrastati al fine di impedire che continuino a rappresentare veri e propri fattori di disuguaglianza sociale e marginalizzazione. Anzi, non appare irragionevole affermare che il dinamismo delle città, di alcune in particolare, nei processi di transizione digitale, seppur salutata con entusiasmo, debba tener conto anche dei rischi di accentuazione delle disuguaglianze. Come è stato sottolineato, una delle sfide principali per le città intelligenti è assicurarsi che i benefici della digitalizzazione raggiungano tutti e non lascino indietro nessuno.

L'inclusione digitale rappresenta, quindi, una ulteriore e pressante sfida alle disuguaglianze, dovendo garantire a tutti i cittadini di accedere, in forma diretta o indiretta, agli strumenti (competenze e tecnologie digitali) necessari per partecipare alla società, comunicare, lavorare e fruire dei servizi digitali della Pubblica Amministrazione. Ciò impone anche di spostare l'attenzione dalle disuguaglianze "nelle e delle dotazioni e delle strutture" alle disuguaglianze "nelle e delle capacità delle persone", non perché siano ormai superati i divide infrastrutturali (che invece ancora permangono sia con riferimento ai territori sia alle condizioni personali) ma perché occorre spostare il focus e intervenire essenzialmente sulle competenze, non solo con riferimento all'ambito lavorativo o di studio ma soprattutto con riferimento allo status di cittadini digitali. Per ciascuno, vivere in una società *smart*, lavorare in un'economia *smart*, ma anche studiare e formarsi in una scuola e in una università intelligente, così come curarsi attraverso una sanità e una medicina sempre più condizionate dalle opportunità offerte da big data e intelligenza artificiale, significa (deve significare) evidentemente non solo avere un astratto diritto alla connessione, ma detenere un insieme di competenze, abilità e conoscenze che rendano concreti, sostanziali, perennemente esigibili e criticamente emendabili i diritti di accesso e partecipazione.

Per questo motivo, in sede di conclusioni, si vuole porre brevemente il focus su tre diritti che occorre garantire, come possibilità, a tutti: beneficiare delle innovazioni digitali di cui si dota una città o un territorio; partecipare al processo di cambiamento della propria città;

³⁴ S. SETTIS, *Il mondo salverà la bellezza? Responsabilità, anima, cittadinanza*, Milano, Ponte alle grazie, 2015, 43 e ss.

³⁵ È evidente che le caratteristiche della città odierna si discostano significativamente da queste appena descritte e da quelle richiamate dal filosofo francese Lefebvre nel contesto del capitalismo industriale. Mentre quest'ultima era contraddistinta da processi di zonizzazione, dalla standardizzazione edilizia e dall'espansione incontrollata delle periferie, che tendevano a inglobare progressivamente le campagne, la città attuale è il prodotto del capitalismo finanziario. Tale trasformazione si manifesta nel progressivo svuotamento dei centri storici, spesso ridotti a spazi museificati o a vetrine commerciali, dove le funzioni residenziali sono state sostituite da uffici e strutture turistiche in un fenomeno comunemente noto come *gentrification*. Parallelamente, le periferie continuano a espandersi, accompagnate da un'inarrestabile cementificazione e dall'aumento del consumo di suolo. C. BELINGARDI, *Diritto alla città e beni comuni*, in *Contesti*, n. 1-2/2016, 70; S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, Einaudi, 2017.

avere certezza che i propri dati sono trattati nel rispetto della normativa *privacy* e in prospettiva tutelati nella e dalla intelligenza artificiale.

Per quanto concerne il primo punto, l'erogazione digitale di molti servizi, anche pubblici, rappresenta oggi un dato in forte espansione. Molte persone che utilizzano gli strumenti digitali dichiarano di conoscere il Fascicolo Sanitario Elettronico (anche se questa al momento appare più come una percezione che come una realtà diffusa su tutto il territorio nazionale), compiono operazioni bancarie o postali *online*, sono dotate di Spid. Tuttavia, la percentuale, che effettivamente è in grado di fruire di questi servizi, è molto inferiore alla media europea. Da qui l'esigenza che la pubblica amministrazione garantisca a chiunque la possibilità di utilizzare servizi digitali, partendo, nella fase di progettazione, dall'accessibilità delle piattaforme su cui si basano i servizi, contenuti e documenti, attività di interazione tra amministrazione e cittadini.

Il secondo aspetto di grande rilevanza attiene alla partecipazione e fruizione dei processi di innovazione. Occorre quindi implementare gli esistenti modelli di collaborazione e svilupparne di nuovi, come ad esempio la co-creazione, coprogettazione e co-produzione di soluzioni da parte dei cittadini, anche mediante piattaforme pubbliche dove gli *stakeholders* possano intervenire; oppure la sperimentazione di tecniche innovative per implementare i concetti di *smart cities* in quartieri poveri, dove la solidarietà e la distribuzione delle risorse hanno particolare importanza. Diventano quindi fondamentali iniziative come la progettazione partecipata e la consultazione online, per consentire ai cittadini di percepire una reale democrazia in relazione alle decisioni che li coinvolgono. Ed è naturalmente fondamentale coinvolgere cittadini di tutti i quartieri, estrazioni sociali, provenienze geografiche e culturali presenti sul territorio. Al momento, sebbene la partecipazione rappresenti un elemento fondamentale per le città intelligenti, essa non è sufficientemente garantita. Anzi, poiché la realtà digitale rappresenta un luogo nel quale gli individui concorrono alla formazione dell'opinione pubblica, l'esclusione di una parte importante della società da questi processi, rischia di produrre un disallineamento tra la rappresentazione della società digitale e quella fisica.

Vi è, infine ma certamente non ultima, l'esigenza che una società e una città che si innovano mediante i dati siano anche in grado di tutelarli in modo sicuro. Come è stato sottolineato, la fiducia è fondamentale per l'adozione di soluzioni per *smart cities* che rispettino pienamente la libertà individuale e il diritto alla riservatezza, delle persone e dei dati, incluso il consenso dei cittadini per l'utilizzo, dal momento che, come è stato sottolineato, più le città intelligenti acquisiscono e raccolgono informazioni sui cittadini, più si pongono delle sfide in termini di chi accede e possiede i dati, per quanto tempo e per quale scopo. Anche su questo aspetto, occorre bilanciare slancio all'innovazione e *accountability*, per evitare che il timore rallenti la circolazione e l'utilizzo dei dati che, se correttamente utilizzati, rappresentano invece il motore delle *smart cities*.

Lo scenario, così brevemente delineato, sembra essere facilmente realizzabile. In effetti, molte di queste politiche sono già progettate e, talvolta, hanno anche una cornice normativa.

Tuttavia, a fare la differenza è e sarà il tempo. Ciò che è innovativo oggi, probabilmente non lo sarà domani. L'innovazione, in specie quella tecnologica, ha già dimostrato di avere un ritmo incessante e di essere gestita da “sovrani non statali”, le società *big tech*, alle quali i legislatori nazionali (ma anche quello europeo, soprattutto nell'attuale scenario geopolitico) faticano a dare un indirizzo. Eppure, uguaglianza, dignità e inclusione sono valori costituzionali che solo il decisore pubblico può e deve tutelare non solo nella prospettiva del riconoscimento formale (che nessuno discute) ma anche, anzi soprattutto, in quello della garanzia sostanziale, che implica un fare³⁶.

³⁶ Cfr. P. BILANCIA, *Lo Stato di diritto come valore in una dimensione “spaziale”*, in questa Rivista, n. 1/2012; A. RUGGERI, *La garanzia dei diritti costituzionali tra certezze e incertezze del diritto*, in *Consulta online*, n. 1/2020.