L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città

Marina Caporale

L'aggettivo *smart* sembra, negli ultimi anni, potersi applicare a varie dimensioni della vita dei singoli e delle comunità ed allude a concetti di velocità, efficienza, ottimizzazione sviluppati grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). La traduzione del termine *smart* nell'italiano "intelligente" tradisce forse parte di questi contenuti ma valorizza una dimensione più ponderata dell'applicazione di metodi *smart* alla vita dei cittadini e delle comunità in cui questi sono organizzati. In questo senso, da siffatti presupposti sembra che scaturiscano i concetti di *smartness* e di *smart cities* e la loro declinazione nel nostro ordinamento.

Il tema delle *smart cities*, in particolare, ha goduto di una notevole attenzione – e quasi simpatia, potremmo dire – negli ultimi anni e in ogni parte del pianeta. Parte di questo successo è dovuta probabilmente al fascino dell'idea che ci fosse finalmente un modo semplice – evocativamente potremmo dire "con un *clic*" – di risolvere i problemi che si concentrano negli ambiti di vita urbani, anche in considerazione del ruolo crescente che le città sembrano destinate ad assolvere nei prossimi decenni e, a livello mondiale, del costante flusso della popolazione verso i centri urbani. Sulle città quindi si addensano crescenti esigenze che impongono una riflessione sulla natura stessa delle città e sulle istituzioni che ordinariamente le rappresentano (in Italia tipicamente i comuni ma anche i soggetti istituzionali valorizzati dalle recenti riforme, in primo luogo le Città metropolitane e le Unioni di comuni), nonché sugli strumenti più adeguati a interpretare e a gestire questi cambiamenti.

La costante trasformazione delle esigenze espresse dagli ambiti urbani fa sì che si susseguano ininterrottamente le interpretazioni dei fenomeni che su questi si concentrano. È impossibile e probabilmente inutile

tentare di portare a sistema questi flussi, secondo la tipica vocazione dei giuristi e degli amministrativisti in particolare, ma occorre, in un dialogo costante tra studiosi di varie discipline, valorizzarne gli aspetti virtuosi e idonei a rendere le istituzioni più adatte alle sfide attuali e future, nonché a rendere complessivamente più vivibili gli spazi urbani, tutelando e promuovendo i diritti dei cittadini che in tali spazi trascorrono gran parte del proprio tempo vitale. In questa prospettiva nasce l'idea di questo fascicolo che intende riflettere sul fenomeno della *smartness* e della sua principale e più diffusa declinazione, ossia le *smart cities*, tentandone un inquadramento prevalentemente giuridico.

Il dibattito sulle *smart cities* è stato, infatti, condotto principalmente, fino ad oggi, nell'ambito di settori disciplinari differenti da quello giuridico. I modelli, i rapporti istituzionali, il linguaggio stesso che connotano la realtà delle *smart cities* devono quindi essere letti e interpretati in chiave giuridica laddove il legislatore nazionale si è appropriato solo di recente di questa prospettiva, già consolidatasi in varie esperienze espresse negli anni dagli attori del territorio, per reinterpretarla in un quadro di compatibilità istituzionale e di un sistema di competenze, e di coordinamento tra le stesse, non sempre chiaro.

Il consistente e crescente flusso di attenzione sul fenomeno, anche in Italia, è il portato di diversi preesistenti fattori, cui in parte si è già accennato: la spinta verso l'urbanizzazione e la crescente rilevanza che assumono le politiche per le città anche sul piano internazionale ed europeo; la ricerca di modelli di vita più sostenibili negli spazi urbani; una gestione del territorio e delle sue risorse sempre più complessa e che necessita di un progressivo dialogo e integrazione tra i vari enti competenti; l'evoluzione degli strumenti resi possibili dall'affermazione delle ICT, declinate in particolare in termini di servizi al cittadino e nell'ambito delle iniziative di *e-government*; l'espressione di modelli di sviluppo locale spesso nati dal basso, *bottom-up*, anche sulla base dell'esperienza e dei modelli dei distretti industriali di cui le *smart cities* costituirebbero in parte una evoluzione; la crisi economica che spinge verso l'individuazione di soluzioni più sostenibili sotto vari profili e che spesso, nel governo delle città e dei territori, coincidono con percorsi orientati a una più efficiente gestione dei servizi, alla semplificazione e all'alleggerimento degli oneri amministrativi; la spinta derivante dai cittadini,

che esprimono le esigenze del territorio anche attraverso nuove forme di partecipazione, sostenute dalle tecnologie digitali.
Da questi diversi presupposti deriva la difficoltà di inquadrare le *smart cities*, di cui si sono in effetti tentate varie definizioni, stratificatesi nel tempo, per cercare di dare un'identità a un fenomeno che, in realtà, sfugge a un inquadramento univoco; la sua principale caratteristica risiede, infatti, proprio nella multidimensionalità[1]. La definizione che risulta maggiormente diffusa e condivisa sul piano internazionale è quella proposta dall'Università di Vienna[2], individuata sulla base di sei assi principali attorno ai quali si svilupperebbero le *smart cities*: *smart economy*; *smart mobility*; *smart environment*; *smart people*; *smart living*; *smart governance*. La definizione che ne scaturisce considera quindi che «*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*». Tale definizione deve il suo successo probabilmente alla sua natura aperta, che tuttavia rende classificabili e identificabili le *smart cities*, rispettandone la multidimensionalità, in quanto definisce sulla base dei sei assi un insieme di ben settantaquattro indicatori della *smartness*, diversamente modulabili. Stante la multidimensionalità e non piena compiutezza di ogni possibile definizione, occorre creare almeno un terreno comune, un perimetro entro cui collocare la prospettiva giuridica, partendo dall'analisi degli elementi essenziali delle *smart cities* affer-

---

(1) Alcune ricognizioni delle numerose definizioni delle *smart cities* si trovano in A. Cocchia, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in R.P. Dameri and C. Rosenthal-Sabroux (eds.), *Smart City. How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014; T. Pardo, N. Taewoo, *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research,* New York, ACM, 2011, p. 282 ss.; A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart cities in Europe. Journal of Urban Technology*, 18(2), 2011, p. 65 ss.; A. Fasano, N. Mignolli, A. Villa, *Smart cities: theoretical framework and measurement experiences*, Istat, Paper No. 50207, 2013; Cassa Depositi e Prestiti, *Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*, Roma, 2013, http://www.cdp.it/studi/report-monografici/smart-city.html.

(2) 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. Non è inutile precisare che la ricerca si fonda sulle città di medie dimensioni e che la definizione proposta in chiave "operazionale".

mati e condivisi a livello internazionale, dell'Unione europea e quindi nazionale[3]. Con questo intento sono stati pensati i contributi pubblicati in questo fascicolo, espressione di diverse competenze e percorsi degli Autori entro un progetto che deve moltissimo ad Alessandra Pioggia, membro del comitato scientifico della *Rivista*.

In un momento in cui proliferano le interpretazioni e le definizioni sul concetto di città, quali quello di metropolizzazione, oppure di città continua, e quello, più recente, di *global city region*, di città-regione, la prospettiva storico-giuridica scelta da Enrico Carloni e Manuel Vaquero Piñeiro valorizza la complessità delle città europee e la ricchezza di prospettive con cui è possibile affrontarne vocazione ed esigenze, che riverberano su una possibile gestione *smart*. Il saggio, attraverso una ricostruzione storica, arriva a tracciare le politiche per le città su cui si sta dibattendo oggi, in primo luogo nell'ambito dell'Unione europea, attraverso la definizione dell'Agenda urbana europea e quindi di quella nazionale, ancora *in fieri*. Sull'estensione territoriale delle città ragionano Stefano Andreani, Fabio Bianconi e Marco Filippucci, che ci ricordano come il processo di trasformazione urbana che si vorrebbe perseguire o sostenere con percorsi *smart* vada inteso come frutto di una serie di scelte nell'organizzazione delle informazioni espressione del territorio e come una ricerca per lo sviluppo di nuove realtà, anziché come una piatta applicazione delle nuove opzioni informatiche. La linea su cui si muovono gli Autori corrisponde al tentativo di definire il concetto di *smart city*, estendendolo poi a quello di *smart environment* o di *smart landscape*, applicazione più ampia del quadro partecipativo per lo sviluppo di territori. La partecipazione è un'altra chiave di volta delle *smart cities*, di cui i cittadini sono elemento essenziale, i destinatari e anche il vero motore della *smartness*, almeno nelle definizioni formali che ne sono state date, ma il saggio di Laura Sartori ci avvisa che in realtà la partecipazione dei cittadini sembra esserne, oggi, il profilo meno sviluppato. Superando le questioni connesse al *digital divide*, l'Autrice coltiva un paragone con le necessarie

(3) Gli organismi internazionali si sono cimentati anch'essi nella definizione di *smart cities* non arrivando neanche in questa sede a una definizione univoca. Ai fini di questo studio si ritiene giusto riportare il dibattito per come si è svolto in ambito giuridico, utilizzando le definizioni fatte proprie dal questo specifico approccio.

infrastrutture informatiche, su cui sembra soffermarsi principalmente l'attenzione degli studiosi, ed evidenzia la necessità di un'infrastruttura sociale, civica. Attraverso quest'ultima si potrebbe affermare uno sviluppo dal basso delle *smart cities* che possa anche costituire un solido contrappeso a modelli in cui le grandi multinazionali attive nelle ICT si candidano ad essere e già sono *partner* strutturali degli enti locali nella *governance* delle *smart cities*, ma con una significativa incognita sull'estensione dei loro interessi e l'effettiva coincidenza tra questi e quelli dei cittadini. Non è un caso, infatti, se ABB, Cisco, IBM, solo per citarne alcune, investano attivamente nella promozione delle *smart cities*[4].

La vocazione a uno sviluppo *bottom-up* della *smart city* sembra in parte contraddetta dal quadro normativo nazionale che colloca sostanzialmente il fenomeno delle *smart cities*, declinate come «comunità intelligenti», nell'ambito dell'attuazione dell'Agenda digitale italiana, accentuandone quindi la connotazione tecnologico-informatica. Come illustra il mio contributo, da questa lettura deriva il vincolo a conformarsi al disposto costituzionale che lascia allo Stato la competenza esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale…» (art. 117, c. 2, lett. *r)*). Pur essendo indispensabile un percorso di coordinamento e sistematizzazione degli interventi ed esperienze spontaneamente fioriti nelle varie realtà locali, appare decisamente pesante ed eccessivamente centralizzato il sistema ideato dal legislatore per promuovere le *smart cities*, con forme di coordinamento piuttosto discutibili tra i vari livelli di governo. D'altra parte è di questi giorni il cambio di direzione che vuole imprimere la riforma avviata con la cosiddetta legge Madia (l. 124/2015), che sta prendendo corpo con i decreti attuativi in corso di discussione, in cui la struttura delineata soprattutto dal d.l. 179/2012 viene semplificata e in larga parte smantellata, a vantaggio di una competenza generale e, sembra, piuttosto rarefatta in materia, affidata ancora una volta all'Agenzia per l'Italia digitale, di cui si conferma il ruolo centrale.

---

(4) Numerosi attori privati – tra cui compare anche l'italiana Enel – hanno istituito una propria sede di dibattito ed per l'implementazione delle *smart cities*, lo *Smart Cities Council*: «*…a for-profit, Partner-led association for the advancement of the smart city business sector...*», http://smartcitiescouncil.com.

Si è scelto di affrontare alcuni aspetti dell'attuazione delle *smart cities* guardando a come queste si sono sviluppate e quali problemi hanno posto in altri Paesi dell'UE. Ecco dunque che il caso francese si presta ad essere un esempio di grande interesse, illustrato da Jean-Bernard Auby e Vincenzo De Gregorio, che evidenziano i principali aspetti sensibili di questa attuazione. Analizzando l'altrettanto rilevante caso spagnolo, Manuel Fernández Salmerón affronta due temi centrali nell'attuazione delle *smart cities*: gli strumenti di collaborazione con i privati, in particolare il partenariato pubblico-privato, e, tra questi, il nuovo modello di partenariato pre-commerciale; la titolarità e l'uso delle informazioni assunte dai *partner* privati attivi nelle *smart cities*. Il contributo di Julián Valero Torrijos si addentra nel livello successivo, esaminando la questione dei dati aperti e della tutela dei dati personali dei cittadini nell'ambito delle *smart cities*. Si tratta di problemi di primo piano posti dall'attuazione delle *smart cities*, che condividono una comune matrice di regolazione derivante dal diritto dell'Unione europea e che pongono in termini forti il ruolo dei *partner* privati.

Conclude questo percorso il saggio di Fabio Giglioni, che affronta il tema delle *smart grids,* e cioè delle reti energetiche intelligenti, che sovrappongono le speciali esigenze legate al *proprium* della gestione dei servizi energetici alle possibili innovazioni rappresentate dall'applicazione di strumenti in chiave *smart*, e alle difficoltà che derivano dalla sovrapposizione di questi piani in termini di articolazione dei servizi tra i vari livelli di governo.

Ritorniamo in definitiva al punto da cui sono partite queste riflessioni: nel caso delle *smart grids* in generale e della *smartness* in particolare, occorre rivisitare gli abituali schemi in ordine alla ripartizione delle competenze sul territorio e ai livelli istituzionali di governo, nonché al rapporto tra pubblico e privato, laddove per privato non intendiamo solo i cittadini, elemento essenziale della *smartness*, ma anche gli attori imprenditoriali che hanno un ruolo di primo piano per la realizzazione di questi modelli. La soluzione al momento realizzata dal legislatore italiano è in chiave fortemente accentratrice, scelta necessaria nella prospettiva delle *smart cities* fondate principalmente sul loro presupposto tecnologico, per il quale lo Stato mantiene il coordinamento informativo ed informatico. Ma da questa scelta conseguono una limitata valorizza-

zione del rapporto con le realtà locali e una distanza ancora più difficile da colmare rispetto a un coinvolgimento, alla partecipazione dei cittadini. Questo accentramento affidato principalmente all'AgID che, ricordiamo, a sua volta, risponde direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, suggerirebbe inoltre la necessità di uno stretto ed efficace coordinamento non solo con gli altri livelli di governo presenti sul territorio, ma anche di uno stabile raccordo tra le varie Agende (Agenda digitale, Agenda urbana, Agenda per la semplificazione…) che rischiano di sovrapporsi generando una nuova Babele, che decisamente non rappresenta un ineccepibile modello di *smart city*. In definitiva sembra che manchi ancora una visione strategica complessiva e condivisa di promozione della *smartness*, e delle *smart cities* in particolare, che contenga e componga questi che dovrebbero essere gli strumenti della *smartness*, non le strutture entro cui questa si consuma.