

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2019 · ANNO XL
aprile/giugno

QUARANT'ANNI DI AUTONOMIA
IN SPAGNA

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2019 • ANNO XL
aprile/giugno

QUARANT'ANNI DI AUTONOMIA
IN SPAGNA




MAGGIOLI
EDITORE

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
 COMITATO SCIENTIFICO
 Gianluca Gardini (Direttore)
 Marcos Almeida Cerreda
 Brunetta Baldi

Francesco Bilancia
 Stefano Civitarese Matteucci
 Justin Oriando Frosini
 Alfredo Galán Galán
 Giancarlo Gasperoni
 Tommaso Francesco Giupponi
 Peter Leylan
 Marco Magri
 Andrea Morrone
 Alessandra Pioggia
 Giuseppe Piperata
 Claudia Tubertini
 Josephine van Zeben

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale
 Marzia De Donno
 Giulia Masarini
 Anna Margherita Russo



Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2019 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a.
 - Periodici, Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).
 La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 39,00.

I prezzi suindicati si intendono iva inclusa.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio

con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca,

da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti.

Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
 Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna
 Tel. 051 5275475 - 051 5277658
 E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
 Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
 Gabinetto Presidente della Giunta regionale
 Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
 EDITORE

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
 via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
 tel. 0541.628111 - fax 0541.624887

Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628142

Sito web: www.periodicimaggioli.it

E-mail: abbonamenti@maggioli.it

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati - È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. - Santarcangelo di Romagna (RN)
 Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione
 Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
 Direttore responsabile: Stefano Aurighi

**MISTO**

Carta da fonti gestite
 in maniera responsabile

FSC® C122408

INDICE

EDITORIALE

- 285 2018: un anniversario importante per celebrare ma anche per ripensare le autonomie. Un confronto tra Italia e Spagna
Gianluca Gardini

SAGGI E ARTICOLI

- 299 Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci ed ombre
Brunetta Baldi
- 329 Aniversario de la Constitución Española y de la Carta Europea de la Autonomía Local: los gobiernos locales en España
Alfredo Galán Galán
- 367 Reflexiones para una reforma de la administración local en España
Luis Cosculluela Montaner
- 399 Reforma constitucional y modelo territorial. Preferencias ciudadanas y propuestas partidistas entre el 40 aniversario de la Constitución española y las elecciones de 2019
Fabio García Lupato
- 439 Federalismo y descentralización en América Latina. Un análisis comparativo sobre las políticas de salud y educación en Argentina y Brasil
Cristian Altavilla
- 463 Le “Città intelligenti” alla luce del principio di sussidiarietà
Graziana Urbano
- 485 Contributo allo studio della corruzione nei contratti pubblici: precisazioni terminologiche e valutative, tra esigenze di uniformità nazionale e opportunità di declinazione locale
Vinicio Brigante

Le “Città intelligenti” alla luce del principio di sussidiarietà

Graziana Urbano

Il contributo esamina il tema delle “Città intelligenti”, collocando la definizione all'interno dell'ordinamento giuridico. In particolare, l'Autore, mediante la descrizione di un quadro definitorio dei termini Città e “Città intelligente”, suggerisce una lettura giuridicamente orientata dell'aggettivo “intelligente” accostato alla Città, attraverso il prisma del principio di sussidiarietà orizzontale. L'interpretazione della “Città intelligente” proposta mette in luce l'importanza, sempre più incisiva, degli istituti di partecipazione attiva dei cittadini ai processi decisionali della pubblica amministrazione, quale corollario del principio di sussidiarietà. Strettamente connesso è il concetto di “comunità intelligente” e, in questo caso, l'Autore rintraccia la rilevanza del connotato di “intelligenza” sia in relazione agli spazi urbani in cui la comunità si muove sia in relazione a una nuova categoria giuridica rappresentata da bene comune.

1. I termini della questione: il quadro definitorio sulla “Città”

Nell'ambito di una significativa riviviscenza degli studi sulle *smart cities* in ambito prevalentemente sociologico, economico e urbanistico, si è imposto, solo di recente, e sotto la spinta del legislatore comunitario, un nuovo filone di studi orientato ad approfondire il concetto di *smart city* nelle sue possibili declinazioni giuridiche.

Il legislatore italiano, nel prendere atto dei fenomeni di progressiva “metropolizzazione del territorio” e dei riverberi di esso verso nuove forme di benessere collettivo, sembra aver finalmente compreso l'ineluttabilità di un approfondimento del concetto di *smart city*, a tratti largamente abusato, che dall'ambito socio-economico si sposta verso quello giuridico secondo un approccio tipicamente multidisciplinare¹.

(1) Cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro della città*,

Eppure, mentre il termine e la nozione di Comune appartiene alla tradizione giuridica nazionale², oltre che alla riflessione politologica³ e ha sempre trovato una sua entità e collocazione all'interno del nostro ordinamento sia a livello costituzionale sia a livello legislativo (in particolar modo nel T.U. degli Enti locali), il concetto di "Città" è, invece, del tutto estraneo al panorama normativo nazionale.

Del pari, è assai scivolosa, dal punto di vista strettamente giuridico, l'attribuzione dell'aggettivo "intelligenti" alle Città.

Occorre, pertanto, tracciare in premessa un breve quadro definitorio concettuale relativamente alla Città e alla Città intelligente.

La normativa nazionale che ha promosso la creazione delle *smart cities*, ossia il d.l. n. 179 del 2012 (cd. decreto crescita 2.0) e, a stretto giro, la legge delega n. 124/2015 (cd. riforma Madia) che si è occupata segnatamente di riorganizzare le pubbliche amministrazioni, non menzionano espressamente, né tantomeno definiscono i caratteri delle cd. Città intelligenti.

In particolare, i due interventi legislativi si sono preoccupati soltanto di individuare gli strumenti di crescita e innovazione del nostro Paese, incentrandoli per lo più sui mezzi telematici e digitali a servizio dei cittadini⁴, per il tramite dell'Agenzia per l'Italia digitale.

In questo senso, ad esempio, la legge di conversione del decreto crescita, la l. n. 221/2012, ha promosso lo sviluppo dell'economia e della cultura digitale dell'amministrazione pubblica, a partire dalla attuazio-

in *Munus*, 2, 2016, p. 239, il quale constatando come il fenomeno delle *smart cities* chiami in causa le scienze giuridiche, precisa che «mediante elementi formali (normative che individuano funzioni e organizzazioni, documenti che fissano politiche, nazionali ed europee, progetti, e perfino disposizioni legislative che direttamente le prevedono), le *smart cities* emergono più recentemente come fenomeno amministrativamente rilevante, cui si collegano non solo finanziamenti, ma politiche, regolazioni, organizzazioni, funzioni».

(2) Cfr. S. ROMANO, *Il Comune. Parte generale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1908, *passim*.

(3) A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, ed. a cura di N. MATTEUCCI, Torino, Utet, 2014, il quale scriveva che «il Comune è la sola associazione che sia naturale, al punto che, ovunque vi siano uomini riuniti, spontaneamente si forma un Comune».

(4) Cfr. M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livello di governo e una certa idea di Città*, in *questa Rivista*, 4, 2015, p. 857, la quale precisa che l'aggettivo *smart* allude a concetti di velocità, efficienza, ottimizzazione sviluppati grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

ne dell'Agenda digitale italiana, per creare un sistema di digitalizzazione di diversi settori, come l'istruzione, la sanità, la giustizia. E nello stesso senso si è mosso il legislatore delegato della riforma Madia quando è andato a modificare, ad esempio, il codice dell'amministrazione digitale, il d.lgs. n. 82/2005 (cd. CAD), allo scopo di semplificare le interazioni tra cittadini e amministrazione e, soprattutto, collocando al centro delle innovazioni rivolte alle amministrazioni pubbliche il cittadino, senza, però, definire sostanzialmente l'assetto organizzativo che lo circonda costituito proprio dalla Città, a discapito dell'oggetto della delega concernente, come detto, la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

In sostanza, la previsione legislativa delle *smart cities* in Italia è consistita fundamentalmente nella diffusione della cultura digitale, ossia nella promozione capillare dei sistemi informatici e di digitalizzazione all'interno della pubblica amministrazione e, soprattutto, nelle sue interazioni con i cittadini/utenti, senza una disciplina giuridica che potesse reggerne i pilastri.

Senza dubbio, nell'uso comune, il termine "Città" richiama quello, giuridico, di "Comune", tanto da essere utilizzati spesso indistintamente.

Ma in realtà, nonostante qualche assonanza semantica, i due concetti sono ben distinti⁵.

«La Città non è tanto un concetto di analisi quanto piuttosto una categoria della pratica sociale»⁶. La Città, infatti, viene definita come «centro abitato di dimensioni demografiche non correttamente definibili a priori, comunque non troppo modeste, sede di attività economiche in assoluta prevalenza extra-agricole e soprattutto terziarie, e pertanto in grado di fornire servizi alla propria popolazione e a quella di un ambito più o meno vasto che ne costituisce il bacino d'utenza (o area d'influenza)»⁷.

(5) Cfr. F. CORTESI, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. VII, il quale ritiene che il diverso modo di essere città può superare, sia pur in casi e con strumenti tassativamente stabiliti, il confine della tradizionale cornice giuridico-amministrativa comunale. E lo può fare ufficialmente, istituzionalmente.

(6) M. RONCAVOLO, *La Città. Storie e problemi della dimensione urbana*, Torino, Einaudi, 1978, p. 8.

(7) *Città*, in *Dizionario Treccani online*.

La Città assume tre accezioni: come uno degli elementi umani dello spazio geografico, ossia quale elemento insediativo ed economico; come un elemento politico, in quanto vi si concentrano le attività di governo (locali, nazionali e/o internazionali); e, infine, può assumere l'accezione di elemento culturale, sia in quanto luogo elettivo della produzione di cultura sia in quanto sede di beni culturali accumulatisi nel tempo. Da tale molteplicità di funzioni si evince l'importanza della Città e si comprende come essa risulti uno degli elementi-guida dell'organizzazione dello spazio.

Il Comune, invece, è definito dal legislatore come l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Esso ha una propria autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché una autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei suoi statuti e regolamenti⁸.

L'assonanza tra i due concetti si rintraccia sia nella rilevanza attribuita in entrambe le definizioni al concetto di "comunità" (concetto che sarà a breve esaminato) sia nella presenza dei tre elementi che tradizionalmente costituiscono il Comune. Nella definizione di Città proposta, infatti, si fa riferimento a un ambito territoriale⁹, alla popolazione ivi collocata e ai profili strettamente patrimoniali che, come noto, rappresentano gli elementi costitutivi del Comune.

A livello legislativo, l'unico riferimento espresso al termine "Città" si rintraccia nell'art. 18 del TUEL che attiene al «Titolo di Città», in forza del quale «il titolo di Città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza».

Ulteriori richiami al termine *de quo* si trovano nelle numerose disposizioni legislative che richiamano, però, il concetto di "cittadino" o la nozione giuridica di "Città metropolitana", non già di Città.

(8) Art. 3 del TUEL.

(9) Cfr. F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2, 2016, p. 317 ss., la quale indaga la relazione tra il diritto amministrativo e la città attraverso tre direttrici, tra cui l'ultima attiene al rapporto proprio tra il diritto e la fisicità degli spazi cittadini in cui la componente del territorio assume un rilievo peculiare. Il territorio, infatti, permette il riconoscimento delle città come oggetti giuridici particolari.

In altri termini, il legislatore nazionale ha definito la Città metropolitana come livello di governo, in altri casi fa spesso riferimento al cittadino, ma non costruisce in nessuna disposizione la nozione di "Città".

Pertanto, anche la nozione di Città intelligente o, più opportunamente, di *smart city*, non trova a livello normativo una espressa qualificazione tecnico-giuridica, tanto da rendersi necessario ricorrere ad altre fonti per tracciarne i contorni.

La *smart city* viene concepita come «un'espressione usata correntemente per le strategie di pianificazione urbanistica correlate all'innovazione e in particolare alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione per migliorare la qualità della vita dei cittadini. Il concetto di "Città intelligente" parte dall'assunto dell'intelligenza distribuita, inscritta nello spazio pubblico, in una sorta di ridefinizione dell'antico *genius loci*¹⁰.

Il termine *smart city* mette in relazione le infrastrutture materiali delle Città con il capitale umano, intellettuale e sociale di chi le abita, tramite l'ausilio degli strumenti telematici. Nella *smart city*, infatti, la connettività telematica è, quindi, considerata una fonte di crescita e di sviluppo urbano per promuovere l'idea di Città inclusiva, attraverso la promozione di nuove forme di coesione sociale.

Un profilo importante delle *smart city*, suggerita da tale definizione, è senza dubbio il legame direttamente proporzionale alla qualità della partecipazione attiva dei suoi cittadini, in un contesto in cui lo spazio pubblico della Città viene interpretato con particolari forme di creatività sociale, come quelle di *urban experience* nell'interazione tra *web* e territorio (ambito di progettazione culturale e di azione multimediale attraverso le reti).

Altro dubbio interpretativo, infine, accompagna anche la scelta e il significato (sempre nell'ottica giuridica) dell'aggettivo "intelligente" accostato alle Città nella traduzione (non letterale) di *smart city* di matrice europea.

Città o comunità intelligente che, carenti, come si è detto di una definizione esaustiva, vengono intese come «quel luogo e/o contesto terri-

(10) *Smart city* in *Dizionario Treccani online*.

toriale 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»¹¹.

A fronte di questo riassuntivo quadro definitorio, partendo proprio dalla stretta connessione che lega la partecipazione ai cittadini, si intende tentare di inquadrare giuridicamente la "Città", disancorandola dalla nozione di Città metropolitana o, da quella più attigua, di Comune, dal momento che sono le uniche che trovano una definizione e una disciplina a livello normativo.

La recente attenzione riservata alle *smart cities*, infatti, impone una riflessione sulla natura giuridica delle Città come *locus* ideale per il cambiamento in vista delle crescenti esigenze della comunità.

Ed è proprio su questi due concetti, ossia di "Città" e di "comunità" che ci si intende concentrare, nel tentativo di inserirli in una cornice giuridica.

2. La Città attraverso il prisma del principio di sussidiarietà orizzontale in chiave partecipativa. Ipotesi interpretativa dell'aggettivazione "intelligente" accostata alla Città

Iniziando dal primo concetto, in mancanza di una disciplina giuridica specifica, il terreno sul quale costruire lo statuto giuridico delle "Città", prima, e delle "Città intelligenti", poi, è rappresentato dalla Costituzione e, in particolare, dall'art. 118, soprattutto in relazione al principio di sussidiarietà orizzontale.

Occorre, sul punto, una precisazione.

Il principio di sussidiarietà verticale, sancito dal primo comma dell'art. 118 della Costituzione, descrive la regola di distribuzione dei poteri amministrativi tra tutti i livelli di governo riconosciuti nel nostro ordinamento, partendo da quello più prossimo ai cittadini, ossia il Comune.

In sostanza, il principio di sussidiarietà verticale supervisiona il rapporto tra i diversi livelli di governo, assolvendo a criterio di attribuzione e

(11) *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, in www.agid.it, 3 ottobre 2012.

ripartizione delle funzioni amministrative, a prescindere dalle reali esigenze della collettività.

Le dinamiche strettamente sociali assumono rilievo nella combinazione con il principio di sussidiarietà orizzontale. Quest'ultimo, in tal senso, "scende" a regolare i rapporti tra i livelli di governo e i cittadini, allo scopo di favorire le iniziative dei singoli e associati volte ad attività di interesse generale.

Principio di sussidiarietà orizzontale che assume una singolare rilevanza nell'attuale contesto storico pervaso di logiche economiche, rappresentando uno «strumento di salvezza»¹² in grado di realizzare quello che viene definito un *welfare mix* (un sistema, cioè, misto in cui ci sia lo Stato e, insieme, il privato), incentrato sulla solidarietà sociale-economica che consente ai privati di concorrere alle decisioni amministrative, da una parte, e alla creazione di un mercato mirato a soddisfare i bisogni sociali e a superare eventuali diseguaglianze¹³, dall'altra.

Dinanzi, infatti, ad un'amministrazione che tenta di risolvere e venire incontro alle esigenze della collettività, ma con sempre maggiore difficoltà legate alla scarsità delle risorse economiche, agli stringenti vincoli di bilancio e alla complessità della società odierna¹⁴, un utile strumento per farvi fronte è rappresentato da forme partecipative dei singoli cittadini alle scelte decisive dell'amministrazione.

Da questo punto di vista, il principio di sussidiarietà rafforza il rapporto solidaristico tra cittadini e amministrazione a cui fa eco il consolidamento e l'irrobustimento della partecipazione e dell'autonomia attribuita agli amministrati. Sono questi ultimi, infatti, ad assumersi autonomamente l'onere di contribuire alla realizzazione di interessi pubblici generali.

In questo senso, i cittadini acquistano maggiore consapevolezza, dive-

(12) Sia consentito rinviare a G. URBANO, *Equilibrio di bilancio e governance sanitaria*, Bari, Cacucci, 2016, *passim*.

(13) Cfr. D. CALDIROLA, *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, 22, 2014, p. 29.

(14) L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle Città*, F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2017, p. 118.

nendo determinanti nelle procedure decisionali assunte dall'amministrazione, tanto che si sta affermando un modello di partecipazione che assolve alla funzione di democratizzazione¹⁵ idoneo a estendere il più possibile le occasioni di confronto tra il cittadino e l'amministrazione¹⁶. Si è sviluppata, infatti, la nozione di "democrazia partecipativa", endiadi dei due concetti, tesa a collegare l'attività dell'amministrazione alle espressioni dirette dei cittadini e delle società. Essa si sostanzia nei «processi in cui intervengono sia direttamente i cittadini comuni che istanze istituzionali, con l'intento di pervenire al risultato unitario di una decisione pubblica»¹⁷.

Partecipazione che è, tra l'altro, aperta a "chiunque", anche a coloro che non siano titolari di interessi giuridicamente qualificati, che cooperano con le istituzioni e le amministrazioni: solo in tal modo queste ultime possono assumere delle decisioni condivise cd. "dal basso", delle co-decisioni, in cui la collaborazione e l'intervento con il privato segua tutto l'iter procedimentale, prolungandosi anche nella fase successiva attuativa della decisione¹⁸ assunta dalla pubblica amministrazione.

A tutto ciò fa da contraltare la necessità di un impegno delle istituzioni a svolgere compiti raddoppiati, in quanto innervati da doveri di informazione, di comunicazione di progetti o di intenzioni a procedere, di lealtà nella collaborazione¹⁹.

Al centro di queste riflessioni indotte tra l'altro dall'attuale stagione normativa, c'è il cittadino coi suoi bisogni e le sue esigenze all'interno di una complessa rete di rapporti che ha sullo sfondo la Città sulla cui nozione ci si sta interrogando.

(15) L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani*, cit., p. 117, secondo la quale il tema della partecipazione del privato all'esercizio delle funzioni amministrative, sebbene preordinata a diversi scopi e ricostruita su diversi modelli, è riconducibile ad un unico e più ampio tema della democraticità delle scelte dell'amministrazione.

(16) Anche S. CASSIÈSE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Arch. Giur.*, 1970, CLXXIX, p. 25 ss., attribuisce alla partecipazione almeno tre ruoli, ossia quello legato alla tutela degli interessi dei privati, quello connesso al buon andamento dell'azione amministrativa e, infine, ma non ultimo, quello contraddistinto come strumento d'integrazione della volontà popolare.

(17) U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, 2011, Annali IV, p. 295.

(18) L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani*, cit., p. 122.

(19) U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 328.

Non può, quindi, che affermarsi una nuova declinazione del principio di sussidiarietà nel suo profilo orizzontale in grado di assolvere a principio cardine dello statuto giuridico delle Città: le autorità di governo delle Città, infatti, sono quelle più idonee a misurare e modulare la loro attività sulla base delle esperienze sociali e delle situazioni di fatto imposte dalla comunità di appartenenza e suggerite dai suoi cittadini. Queste ultime, infatti, non trovando previsione o non essendo contemplati a livello normativo, necessitano di collocarsi all'interno di una cornice giuridica tramite nuovi moduli di autogoverno, innervati proprio sul principio di sussidiarietà orizzontale e basati sulla collaborazione con e tra i cittadini e le formazioni sociali attive²⁰ e sulla loro attiva partecipazione nei procedimenti decisionali, che potrebbero rintracciarsi proprio nelle Città.

La partecipazione rappresenta, quindi, la chiave di lettura delle Città "intelligenti", in cui i cittadini sono elemento essenziale, destinatari e vero motore del loro funzionamento²¹.

Ed è in questo senso che va interpretato l'accostamento dell'aggettivo "intelligente" alla Città come la dimensione governativa più attenta e incentrata sulle reali esigenze di vita manifestate dai cittadini e dalle comunità di riferimento.

Ed è sempre in questo senso che va interpretato il principio di sussidiarietà orizzontale di cui una componente essenziale e caratterizzante è, per l'appunto, la partecipazione che, a sua volta, riempie di contenuto giuridico il concetto di intelligenza.

L'intelligenza che connota la Città e che contraddistingue anche la comunità significa, in altri termini, partecipazione in chiave sussidiaria.

Da questa prospettiva, la *smart city* "all'italiana", ossia la Città intelligente non si concentra tanto (e solo), secondo le intenzioni del legislatore, sulla promozione dell'utilizzo di nuove tecnologie come *mezzo* per migliorare la qualità di vita dei cittadini e il benessere di una comunità, ma si costruisce per lo più sulla promozione degli istituti di partecipazione come *fine* per avvicinare i cittadini e consentire loro di comuni-

(20) F. GILIBONI, *Il diritto creativo delle Città*, in www.cittacreative.eu, p. 727.

(21) M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide?*, cit., p. 860.

care direttamente all'amministrazione le reali necessità ed esigenze come elementi indispensabili dei suoi processi decisionali.

In altri termini, l'uso degli strumenti tecnologici diviene il mezzo per semplificare il dialogo tra amministrazione e cittadini²², ma è la partecipazione ad essere il fine che la stessa deve realizzare.

In questo senso, devono interpretarsi le politiche di innovazione incentrate sulla digitalizzazione dei processi decisionali della amministrazione, in cui l'utilizzo del digitale viene interpretato come una forma di investimento pubblico per una riforma strutturale dell'amministrazione. In altri termini, gli strumenti tecnologici e, in particolare, quelli digitali divengono strumento per la trasformazione economica e sociale che ha come scopo e fine quello di porre al centro delle azioni i cittadini e le imprese. Si riconosce, quindi, una forza centripeta agli strumenti innovativi tecnologici o digitali che tende a convergere verso un punto centrale rappresentato dalla partecipazione dei singoli alle decisioni amministrative. Attrice principale nel nostro ordinamento a ciò preposta dal legislatore è l'Agenzia per l'Italia digitale che ha il compito di redigere, ad esempio, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione allo scopo di razionalizzare la spesa delle amministrazioni, migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini e degli strumenti messi a disposizione degli operatori della p.a. e indirizzare il piano delle gare, dei finanziamenti e i piani triennali delle singole p.a. Il Piano²³ è il documento di indirizzo strategico ed economico funzionale alla trasformazione digitale delle attività amministrative e documento di riferimento per le amministrazioni centrali e locali, coinvolte direttamente, nello sviluppo dei propri sistemi informativi. Esso detta, infatti, indirizzi funzionali a una strategia condivisa tra tutti i potenziali attori della trasformazione digitale del paese che sono la pubblica amministrazione, i cittadini, le imprese, il mercato e il mondo della ricerca.

Il Piano è costruito seguendo tre direttrici: le tecnologie innovative, uno

(22) Cfr. E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 4, 2015, p. 1267 ss., il quale afferma che la tecnologia può essere intesa come strumento efficace di eliminazione delle forme di intermediazione del potere amministrativo.

(23) I Piani, finora redatti dall'Agenzia per l'Italia Digitale, sono il Piano 2017-2019 e il nuovo Piano 2019-2021 che prosegue, integra e aggiunge le linee di azione alla precedente versione.

stile di *management* agile e un modello di *governance* chiaro ed efficiente dei diversi livelli della p.a. che insieme garantiscono ai cittadini vantaggi in termini di semplicità di accesso e di miglioramento dei servizi digitali esistenti, essenziali per assicurare loro forme snelle di partecipazione attiva.

In questo modo, il Piano, coinvolgendo gradualmente tutte le amministrazioni centrali e locali, contribuisce allo sviluppo e alla crescita dell'economia nazionale fornendo alle medesime amministrazioni indicazioni sull'utilizzo di alcuni strumenti idonei a snellire i procedimenti burocratici, a garantire maggiore trasparenza dei processi amministrativi, a rendere più efficiente l'erogazione dei servizi pubblici e a razionalizzare la spesa informatica.

In particolare, tramite il Piano, a livello nazionale vengono definite le regole, gli *standard* e vengono realizzate piattaforme abilitanti che ottimizzano gli investimenti; le amministrazioni centrali e locali sviluppano servizi assecondando le loro proprie specificità e utilizzando competenze interne e/o di mercato; il privato, acquisite informazioni sulla strategia che le amministrazioni intendono seguire, è agevolato nel programmare eventuali investimenti a lungo termine e sfruttare nuove opportunità di mercato, creando soluzioni che possano integrarsi con le piattaforme nazionali²⁴.

Questo è l'esempio tangibile di quanto affermato, ossia dell'uso della tecnologia funzionale alla partecipazione dei cittadini.

3. Alla ricerca di nuovi modelli di governance

In questa prospettiva, l'interesse pubblico che l'amministrazione deve perseguire cambia direzione: non è più e solo quello "egoistico" dell'amministrazione imposto dalla legge, ma assume una nuova sfumatura più stringente e focalizzata sulle reali esigenze evidenziate dalla comunità di riferimento.

Un interesse pubblico che si potrebbe intendere *invertito*, cioè un interesse che parte "dal basso", dalla comunità per essere realizzato dall'amministrazione che più che decidere, coordina²⁵ le plurime istanze.

(24) Informazioni reperite su www.pianotriennale-ict.italia.it.

(25) F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., p. XI.

In quest'ottica, al principio di sussidiarietà si riconoscerebbe una nuova e singolare forza di "emancipazione", in cui, come si è detto, dinamiche finora irrilevanti per il diritto, perché squisitamente legate a esigenze sociali, acquisiscono nuova qualificazione²⁶ e più incisiva rilevanza. In altri termini, il diritto deve modulare le sue categorie e l'ordinamento deve individuare nuovi paradigmi per soddisfare le crescenti esigenze della collettività.

A fare da apripista in questa direzione è proprio la disposizione costituzionale che sancisce il principio di sussidiarietà, alla quale «è attribuita la qualità dell'ordinamento di aprirsi alle forme di autorganizzazione sociale protese alla realizzazione di interventi e servizi a uso pubblico per gli interessi generali»²⁷.

Il legislatore deve individuare nuovi modelli di *governance* in grado di semplificare l'attività degli apparati amministrativi, in cui vengano coinvolti direttamente i cittadini quali soggetti essenziali per adottare decisioni condivise. Non solo i cittadini *uti singuli*, ma anche le aziende private attraverso il potenziamento di alcuni strumenti, come ad esempio il partenariato pubblico-privato²⁸ e gli appalti pre-commerciali.

Il riconoscimento della autonomia della Città impone la costruzione di nuovi modelli di *governance* in cui il cittadino o l'imprenditore agiscono direttamente nella gestione della *res publica*.

Anzi, è la stessa Città che fa da sfondo a nuovi modelli decisionali dei cittadini e la *smart city*, nella specie, rappresenta il modello di Città che mira a dare risposta ad una serie di aspirazioni e bisogni, attraverso soluzioni tecnologiche e innovative²⁹.

(26) F. GIGLIONI, *Il diritto creativo delle Città*, cit., p. 728.

(27) F. GIGLIONI, *Il diritto creativo delle Città*, cit., p. 728, il quale precisa che «il principio di sussidiarietà orizzontale nel prevedere la fine dell'esclusiva pertinenza degli interessi generali alle sole autorità pubbliche consente di rinverdire le origini sociali dell'ordinamento giuridico, rompendo la coltre che vorrebbe farne un organismo meccanico dipendente dalle sole regole formalizzate impermeabile alle dinamiche sociali».

(28) Cfr. E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 1267 ss.

(29) Cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro della città*, cit., p. 239 ss., il quale precisa che «città *smart* è anzitutto una città "sensibile", in grado di monitorare i fenomeni che si sviluppano al suo interno: una sensibilità che è anzitutto tecnologica, ma anche sociale».

In questa direzione, si muove anche l'Agenzia per l'Italia digitale la quale proprio con l'adozione della recente versione del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021 (a cui si è già fatto cenno) ha attribuito maggiore risalto al ruolo delle amministrazioni territoriali. Sebbene l'attenzione si concentri prevalentemente sull'aspetto della trasformazione digitale, quest'ultima assume un ruolo strategico ai fini dell'effettivo coinvolgimento dei cittadini, veri destinatari delle innovazioni digitali: sono essi, infatti, insieme alle imprese e alla p.a. a suggerire precise aree di intervento³⁰.

D'altra parte, il cambiamento non poteva che partire dalla Città, dalla *polis*, epicentro di un nuovo "diritto delle Città"³¹, che valorizza la dimensione locale come oggetto di un vero e proprio ordinamento nell'ordinamento³².

Come sostenuto, infatti, «le Città sono i punti di snodo delle infrastrutture nazionali, la sede dove il confronto degli interessi sociali "scarica" i suoi effetti, la realtà in cui il degrado ambientale è più avvertito, i luoghi dove si concentrano maggiormente le risorse finanziarie in termini di investimento e il governo tra interessi privati e interessi pubblici si manifesta nel modo più visibile, il luogo – ancora – in cui i diritti fondamentali quali la mobilità, l'accesso ai servizi e l'integrazione sociale si misurano concretamente»³³.

4. La "comunità intelligente" e la rilevanza degli spazi urbani

Un corollario della ricostruzione giudica della "Città intelligente" co-

(30) A tal proposito, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021 inserisce tra i punti da realizzare della mappa del modello strategico il modello della interoperabilità che definisce i meccanismi che facilitano e garantiscono la corretta interazione tra gli attori del sistema (cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni), favorendo la condivisione trasparente dei dati, informazioni, piattaforme e servizi.

(31) Il riferimento è a J.B. AUBRY, *Per lo studio del diritto delle Città*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 205 ss. Cfr., sul punto, F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., p. V ss.

(32) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle Città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 273.

(33) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle Città*, cit., 274.

si come brevemente descritta è rappresentato dal concetto di “comunità”. Infatti, come già accennato, l'unica disposizione legislativa nazionale che richiama l'attributo “intelligente” accostandolo però alla comunità è l'art. 20 del citato d.l. n. 179 del 2012, rubricato proprio “comunità intelligenti”.

Tale disposizione normativa attribuisce sempre all'Agenzia per l'Italia digitale compiti di indirizzo e operativi consistenti nella definizione di strategie ed obiettivi, nel coordinamento del processo di attuazione, nella predisposizione di strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti³⁴.

Sebbene la nozione sia letta dal legislatore del 2012 come uno spazio di condivisione tra i cittadini possibile mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici ed economici con l'ausilio dell'Agenzia per l'Italia digitale, si vuole proporre di essa una diversa lettura di natura strettamente giuridica ammantata dal principio di sussidiarietà orizzontale e rientrante nello statuto giuridico delle Città intelligenti.

Se, come si è proposto, l'*intelligenza* indica nelle Città la sublimazione del principio di partecipazione in chiave sussidiaria, anche come attributo della comunità non può che intendersi nella medesima maniera.

In altri termini, anche nelle “comunità intelligenti” rilevano gli strumenti partecipativi agevolati e snelliti dagli strumenti tecnologici e informatici predisposti dall'AGID.

Ma se la Città attiene a un ambito giuridico più ampio e generale, quello di comunità concerne un profilo più ristretto: in quest'ultimo, infatti, si rintraccia la forte aderenza con lo spazio urbano di riferimento.

In altri termini, se, come già esaminato, la nozione di “Città intelligente” non solo non trova una facile definizione tecnico/giuridica, ma neanche una univoca individuazione territoriale cui applicare il modello (tanto

(34) Cfr. il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021, pubblicato su www.agid.gov.it, che a tal proposito prevede che l'AGID oltre a predisporre il Piano nazionale delle comunità intelligenti e a monitorarne l'attuazione, sia tenuta ad «emanare le 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; istituire e gestire la Piattaforma nazionale delle comunità intelligenti».

che si è suggerita una diversa prospettazione strettamente connessa agli strumenti partecipativi sempre più facilitati dai recenti supporti tecnologici e informatici), per il concetto di “comunità intelligente” il campo si restringe in quanto inerente a uno spazio territoriale in cui l'individuo anche nell'ambito delle diverse formazioni sociali si muove.

Da questo punto di vista, si rintraccia lo stretto legame qui suggerito tra il concetto di comunità e lo spazio urbano, dove – si ribadisce – la colorazione assunta dalla comunità come “intelligente” rispetto allo spazio urbano di riferimento ricalca quanto detto per le Città relativamente all'apporto fondamentale del singolo, nelle sue interazioni sociali, in termini partecipativi.

Rintracciare delle connessioni logiche tra la comunità e lo spazio urbano di riferimento non rappresenta sicuramente una novità, se si pensa a una delle ipotesi ricostruttive della nozione di urbanistica che assume, a seconda della prospettiva scientifica di studio, differenti connotati.

Non si può esaurire il complesso dibattito ancora in corso tra differenti scienze avente ad oggetto la definizione e l'ambito di operatività del concetto di urbanistica che ormai può configurarsi come una disciplina autonoma³⁵, ma sicuramente in questa sede è necessario individuare le aderenze con il concetto di comunità.

Una definizione in termini generali (e omnicomprensivi) intende l'urbanistica come «l'insieme delle misure tecniche, amministrative, economiche finalizzate al controllo e all'organizzazione dell'*habitat* urbano» e ne descrive tre ambiti prevalenti di ricerca teorica e applicazione pratica strettamente connessi tra loro: i primi due inerenti all'analisi dei fenomeni urbani e della progettazione dello spazio fisico delle città che hanno come oggetto i caratteri materiali e le modalità d'uso delle città; il terzo concernente, invece, la partecipazione ai processi politici e amministrativi di trasformazioni urbane in cui l'urbanistica viene vista co-

(35) G. ASTENGO, *Urbanistica (voce)*, in *Enc. Universale dell'arte*, Venezia – Roma, Istituto per la collaborazione culturale, Vol. XIV, 1966, p. 8, che constata che «Se sono occorsi oltre cento anni per liberare la concezione dell'urbanistica dalla identificazione dapprima con l'arte urbana e quindi con la normativa edilizia e con l'ingegneria stradale, fino a configurarla come disciplina autonoma, con proprio irreducibile oggetto e specifica metodologia conoscitiva ed operativa, è ben comprensibile che le definizioni formulate in così lungo arco di tempo divergano su di un ampio ventaglio».

me uno specifico campo di relazioni sociopolitiche in cui agiscono più soggetti³⁶.

Senza dubbio, è questa terza interpretazione quella più inerente alle suggestioni in corso relative alla comunità intelligente, in quanto in essa emergono in maniera predominante i modelli partecipativi incidenti sullo spazio urbano di riferimento.

Questa impostazione non è, tuttavia, avulsa da connotazioni giuridiche, secondo una autorevole definizione³⁷ che riconnette la nascita dell'urbanistica come materia giuridicamente rilevante all'evolversi dello sviluppo economico e sociale in genere, in cui «il tema degli assetti territoriali assume rilevanza propriamente giuridica solo nel momento in cui il contrapporsi degli interessi impone da parte dei pubblici poteri meccanismi regolatori degli usi del territorio attraverso la produzione di norme giuridiche di disciplina delle varie azioni ed iniziative private, in rapporto agli interessi generali che si intendono tutelare», dove l'interesse generale è quello determinato anche sulla base delle reali esigenze evidenziate dalla comunità di riferimento, mediante la partecipazione attiva ai processi decisionali amministrativi.

D'altra parte, all'urbanistica viene anche attribuito «carattere traente e propulsore verso un nuovo modello di società civile»³⁸: è, in questo senso, un concetto duttile e plasmabile³⁹ rispetto alla comunità sociale e civile di riferimento che, in questo momento storico di sviluppo delle Città intelligenti, si costruisce soprattutto sulle aspettative dei singoli che di quella comunità partecipano.

È in questo senso che si sviluppa e si intreccia il concetto di comuni-

(36) *Urbanistica* in *Dizionario Treccani online*.

(37) P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Roma, XLV, 1992, p. 1 ss.

(38) L'espressione è di A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, p. 41 ss., richiamato da P. URBANI, *Urbanistica*, cit., p. 2.

(39) Da questo punto di vista, appare opportuno richiamare un'altra di definizione di urbanistica di G. ASTENGO, cit., p. 1, secondo cui «L'urbanistica è la scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico, sia attraverso l'interpretazione, il riordinamento, il risanamento, l'adattamento funzionale di aggregati urbani già esistenti e la disciplina della loro crescita, sia attraverso l'eventuale progettazione di nuovi aggregati, sia infine attraverso la riforma e l'organizzazione *ex novo* dei sistemi di raccordo degli aggregati tra loro e con l'ambiente naturale».

tà intelligente e con esso quello di Città intelligente al settore urbanistico. Il legame, tra l'altro, si allinea a una accezione corrente di *smart city* evidenziata nel Piano triennale, a cui si è fatto cenno, che la qualifica come un insieme di azioni indirizzate sulla struttura urbana, ognuna delle quali pone l'accento su una particolare caratteristica del sistema. Da questo punto di vista, gli strumenti edilizi o urbanistici, infatti, soprattutto quelli partecipativi rappresentano la base di quella si potrebbe definire a questo punto un'*edilizia urbana intelligente*, ossia aperta alle esigenze reali e concrete delle singole realtà territoriali provenienti dalla cittadinanza locale coinvolta attivamente nei processi decisionali che la riguardano da vicino.

In relazione alla legislazione urbanistica (per lo meno su quella nazionale⁴⁰), si è, infatti, assistito non solo al fallimento della pianificazione urbanistica come strumento di governo razionalista⁴¹, ma anche all'assenza di riferimenti espressi alla partecipazione dei privati, sicché appare sicuramente auspicabile questa nuova spinta tesa alla creazione di nuovi modelli partecipativi anche e soprattutto in ambito urbanistico ed edilizio.

5. La rilevanza del concetto di "comunità" nella creazione di nuove categorie giuridiche: i cd. beni comuni

Ricostruito in questi termini il concetto di comunità nelle sue possibili ma evidenti connessioni con lo spazio urbano di riferimento, esso trova un laboratorio di analisi privilegiato nella nuova frontiera del diritto amministrativo che verte sullo studio dei cd. beni comuni⁴². Termine

(40) 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.*, 3, 2016, p. 267 ss.

(41) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle Città*, cit., p. 277.

(42) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle Città*, cit., p. 271. Cfr. anche G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, Edizioni ETS, 2017; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prenderci cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2013; E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Roma-Bari, Laterza, 2013; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

che, in via approssimativa, fonde il concetto di comunità con quello di bene pubblico (dal punto di vista della dottrina pubblicistica⁴³), in cui e di cui la comunità medesima gode o usufruisce.

Una delle definizioni più convincenti di beni comuni fa leva sull'uso condiviso dei beni pubblici, ossia sulla loro titolarità diffusa e su un regime che, prescindendo dall'appartenenza proprietaria, è orientato a garantire le migliori condizioni di accesso e di fruizione alla collettività, nonché di conservazione per le generazioni future⁴⁴.

La categoria di bene comune travalica, quindi, la distinzione tra "bene pubblico e bene privato" e la sua appartenenza a titolo dominicale all'uno o all'altro, per concentrarsi sulle modalità del suo utilizzo come strumento di azione amministrativa condivisa con i cittadini per il perseguimento di un interesse generale. I beni comuni, quindi, sono destinati a realizzare un interesse che non può considerarsi né pubblico né privato, ma comune⁴⁵; è, infatti, pacifico che si tratti di beni correlati a interessi collettivi realizzati mediante processi decisionali improntati a forme di democrazia deliberativa e partecipativa⁴⁶, innervati dal principio di sussidiarietà orizzontale, di cui si è già discusso.

Questa dimensione rappresenta l'esempio più tangibile di adattamento, da parte del diritto, delle sue categorie e di individuazione di nuovi paradigmi giuridici.

Seguendo questa impostazione, è agevole individuare il nesso tra co-

(43) Per la realizzazione dei propri scopi e perseguire gli interessi pubblici le pubbliche amministrazioni così come, del resto, ogni altro soggetto abbisognano di mezzi, e cioè di beni (mobili ed immobili) che rappresentano la categoria dei cd. beni pubblici, siano essi destinati direttamente al servizio della collettività mediante l'uso immediato o siano diretti a procurare i mezzi da impiegare nell'approntamento dei servizi di pubblica utilità. Cfr., sul punto, A. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, Roma, 1959, V, p. 1 ss.

(44) L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 20, la quale precisa che per beni comuni si intendono quelli che tra le loro caratteristiche hanno principalmente le forme di utilizzo. L'A., richiama anche P. CIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it* e F. CORTIÈSE, *Che cosa sono i beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 37 ss.

(45) G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, cit., p. 170.

(46) Sul punto, cfr. V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica e Diritto*, 1, 2014, *passim* e U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 295.

munità intelligente e bene comune. Esiste, infatti, «una relazione a doppio senso tra bene e comunità»⁴⁷: il bene è qualificato comune in relazione all'utilità che esso genera nella comunità di riferimento; al contrario, la comunità di riferimento si identifica per il suo rapporto con il bene.

Questo determina che all'interno della macro categoria di bene comune, siano rintracciabili diverse tipologie di beni, sulla base della comunità a cui si riferisce.

Rebus sic stantibus, se la comunità intelligente è quella che si costruisce su forme partecipative in costante evoluzione e più snella diffusione, grazie all'affermazione di nuovi mezzi tecnologici, il bene comune relativo ad essa si fonda sulle stesse basi partecipative: come si è detto, infatti, sia ha una «sorta di creazione del bene comune da parte della comunità»⁴⁸ di riferimento.

In questo senso, si allinea a quanto sostenuto anche il documento di Strategia per la crescita digitale 2014-2020 predisposto dal Governo italiano che si propone di costruire un nuovo genere di bene comune, inteso come una grande infrastruttura tecnologica e immateriale che faccia dialogare persone ed oggetti, integrando informazioni e generando intelligenza, producendo inclusione e migliorando la vita del cittadino e il *business* per le imprese.

6. Osservazioni conclusive

Le riflessioni innanzi esposte offrono la stura per una suggestione: come si è più volte evidenziato, i concetti esaminati (da quello di Città a quello di comunità a quello di urbanistica e di bene comune) – ancor più perché corredati dall'aggettivazione “intelligente” che colora le nozioni di Città e comunità nell'attuale contesto storico – pur essendo ontologicamente poliedrici e duttili, sono, senza dubbio, strettamente connessi tra loro.

Infatti, come sostenuto⁴⁹, è proprio dalla ricerca di una definizione scien-

(47) G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, cit., p. 270.

(48) G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, cit., p. 199.

(49) G. ASTENGO, *Urbanistica*, cit., p. 9.

tifica e pratica di “Città” e, si aggiunge, di “comunità” che si affinano sia il concetto di urbanistica sia quello, sicuramente più attuale, di bene comune.

Nel terreno scivoloso in cui ci si è addentrati, è possibile, tuttavia, fissare un punto fermo: sebbene la connotazione di “intelligenza” attribuito alle Città come anche alle comunità sia strettamente legato alla predisposizione e diffusione degli strumenti tecnologici e informatici secondo le intenzioni del legislatore europeo (prima) e nazionale (dopo) di creare delle *smart city*, sul piano strettamente giuridico, tale connotato sta a indicare l'utilizzo di nuovi strumenti partecipativi – mediante, senza dubbio, l'ausilio di mezzi tecnologici che li renda sempre più fruibili e agevoli – da parte dei singoli individui (anche nelle formazioni sociali) alle decisioni amministrative.

Questa tendenza rappresenta l'attuale evoluzione di un principio cardine dell'impianto ordinamentale nazionale che è quello di sussidiarietà orizzontale, previsto in Costituzione.

Il quadro descritto, invero, necessita anche della creazione di nuovi modelli amministrativi o della sperimentazione di nuove opportunità legate all'avvento dell'economia digitale che stanno spingendo le autorità pubbliche a moltiplicare gli strumenti di piano sia settoriali (si pensi, ad esempio al Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione) sia territoriali (si pensi alla recente ricostruzione, per lo più dottrinale, di bene comune), nel tentativo di circoscrivere fenomeni che non sembrano più avere una dimensione stabile nel tempo e di assecondare trasformazioni urbane e territoriali, alla luce delle nuove frontiere tracciate dall'evoluzione dei rapporti tra la sfera pubblica e la sfera privata⁵⁰.

Senza dubbio il percorso è lungo e accidentato oltre che intriso di implicazioni legate alle varie scienze umane, ma si scorge palesemente la direzione che sta intraprendendo, verso forme di “intelligenza” nei termini di diffusione di più efficaci strumenti di partecipazione incentrati sulle informazioni e le comunicazioni funzionali alla inclusione sociale e al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

(50) Città in *Dizionario Treccani online*.

A conferma, il Comitato per le comunità intelligenti dell'Agenzia per l'Italia digitale si sta muovendo nella direzione di proporre la definizione degli *standard* da adottare, del sistema di monitoraggio, del piano annuale per lo sviluppo delle comunità intelligenti, nonché per la proposta proprio di uno statuto della Città intelligenti.

Davanti a questo scenario in rapida trasformazione e alla previsione di uno statuto di tal tipo, il giurista non può restare cieco, ma è tenuto a intervenire e a delineare il perimetro giuridico di queste nuove realtà, predisponendo nuove categorie giuridiche e nuovi modelli di *governance*, innervate dal principio di sussidiarietà in chiave partecipativa di cui le Città e le comunità intelligenti sembrano offrire un esempio e una prima risposta.

D'altro canto, già Italo Calvino nelle "Città invisibili" scriveva che «Anche le Città credono d'essere opera della mente o del caso, ma né l'una né l'altro bastano a tener su le loro mura. D'una Città non godi le sette o settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda». È in questo che consta l'essenza delle Città intelligenti, nelle modalità e negli strumenti con cui dà una risposta concreta alle reali esigenze manifestate ed espresse dai suoi cittadini.

La Città, infatti, riprendendo le parole di Giorgio La Pira pronunciate a Ginevra il 12 aprile 1954, è una «nuova misura di valori», in cui la cultura della Città, la metafisica della Città sono diventate il centro nuovo di orientamento di tutta la meditazione umana.