

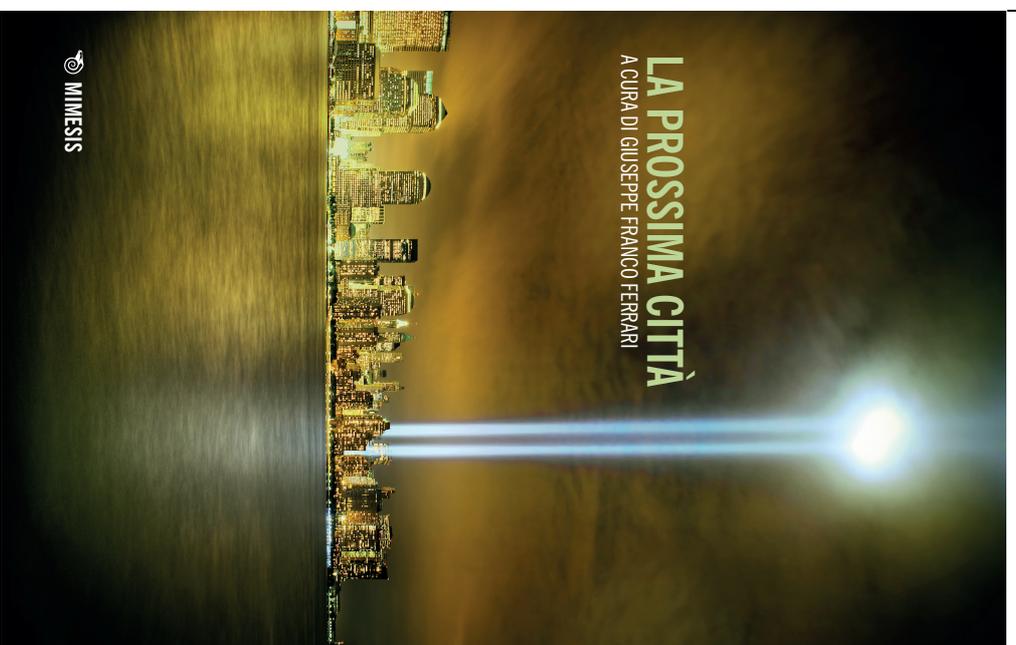
Giuseppe Franco Ferrari è Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Bicconi di Milano. Avvocato amministrativa, è direttore di "Diritto Pubblico Comparato ed Europeo" e membro del Comitato di Direzione di molte riviste nazionali e internazionali. È autore o curatore di oltre 40 volumi e circa 300 articoli.



“Le possibilità legate all'utilizzo degli strumenti tecnologici nelle città e alla loro integrazione nei contesti urbani hanno portato all'introduzione del concetto di *smart city*, ... modelli urbani orientati alla creazione di sistemi, luoghi e processi altamente performanti ed efficienti, i quali ... ambiscono a migliorare il complessivo sistema delle dinamiche urbane e ad ottimizzare operazioni e flussi, ... dalle infrastrutture agli edifici, dalle reti ai singoli individui”.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI (A CURA DI) LA PROSSIMA CITTÀ

MIMESIS 



Oggi metà degli abitanti del pianeta vive in città e si stima che nei prossimi 10 anni questa quota raggiungerà il 75% della popolazione mondiale; tale percentuale è già stata raggiunta in Europa, dove vi sono ben 468 città con almeno 100.000 abitanti. Le città occupano solo il 2% della superficie mondiale ma consumano i tre quarti delle risorse: allo stesso tempo le prime 25 città del pianeta producono metà della ricchezza dell'umanità. Le aree urbane europee consumano il 70% dell'energia dell'intera Europa, che genera il 75% delle emissioni di gas serra. Globalmente stiamo consumando in 282 giorni le risorse che il pianeta produce in 365. La soluzione di questi problemi richiede l'adozione di un "nuovo modello di città" di comunità locale, di funzione della città e dei suoi servizi, che sappia coniugare innovazione, efficienza, sostenibilità, inclusione e sviluppo.

 **MIMESIS**



LA PROSSIMA CITTÀ

a cura di
Giuseppe Franco Ferrari



Si ringrazia Mapei S.p.A. ed in particolare il Cav. Lav. Giorgio Squinzi per il contributo che ha consentito la realizzazione del presente volume.

Il curatore e gli autori esprimono un particolare ringraziamento agli avv. Juan José Allevi, Francesco Ferraro e Carlotta Ungaretti per avere curato la revisione dei testi e l'editing del lavoro.

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Isbn: 9788857545110

© 2017 – MIM EDIZIONI SRL
Via Monfalcone, 17/19 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383

INDICE

L'IDEA DI SMART CITY <i>Giuseppe Franco Ferrari</i>	9
--	---

PARTE PRIMA: RIGENERAZIONE URBANA

STRATEGIE TERRITORIALI ED AMBIENTALI PER LA RIGENERAZIONE URBANA <i>Salvo Lo Nardo</i>	51
---	----

FORME DI SMART CITIES <i>Giuseppe Marinoni</i>	75
---	----

ENERGIE PER LA RIGENERAZIONE URBANA <i>Massimo Giuliani</i>	97
--	----

LE PROSSIME RETI <i>Aldo Pozzoli</i>	123
---	-----

LE RETI: SMART GRIDS <i>Edoardo Corsetti</i>	143
---	-----

IL PARADIGMA SMART CITY E LE SUE EVOLUZIONI: STRUMENTO DI GOVERNANCE? <i>Silvio Bolognini</i>	181
---	-----

PARTE SECONDA: LE ENERGIE DELLA CITTÀ

ENERGIA PULITA, L'EFFICIENZA ENERGETICA E SVILUPPO DELLE FONTI RINNOVABILI <i>Giuseppe Gatti</i>	199
--	-----

IMMAGINARE, PROGETTARE E CREARE LE CITTÀ DEL FUTURO <i>Carlo Tamburi</i>	215
SMART CITY ED ENERGIE RINNOVABILI <i>Giuseppe Franco Ferrari</i>	225
LA CITTÀ E LA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI <i>Valerio Lubello</i>	235
ALCUNE OSSERVAZIONI SU ENERGIA SOLARE E SMART CITIES (NELLA PROSPETTIVA EUROPEA E COMPARATIVISTICA) <i>Mauro Mazza</i>	253
L'EFFICIENZA ENERGETICA E DOMOTICA NELLE CITTÀ <i>Vittorio Chiesa, Simone Franzò, Marco Guiducci</i>	263
LA NUOVA ILLUMINAZIONE URBANA <i>Nicoletta Gozo, Margherita Suss</i>	291
I PROSSIMI RIFIUTI <i>Antonio Massarutto</i>	309
LA SOSTENIBILITÀ DELLA MOBILITÀ IN AMBITO URBANO: DINAMICHE E SCENARI <i>Oliviero Baccelli, Raffaele Galdi, Gabriele Grea</i>	329
LA SHARED MOBILITY DELLA PROSSIMA CITTÀ <i>Valerio Lubello</i>	355
VERSO UNA LOGISTICA URBANA SMART <i>Edoardo Croci, Denis Grasso</i>	375
SMART WATER <i>Roberto Louvin</i>	405
RESPONSIVE CITIES: TECNOLOGIE DIGITALI, SPAZI INTERATTIVI ED ESPERIENZE URBANE AUMENTATE <i>Stefano Andreani, Fabio Bianconi, Marco Filippucci, Allen Sayegh</i>	425

PARTE TERZA: L'ECONOMIA DEL WELFARE

SPAZIO URBANO E CONSUMO DI SUOLO NELLA PROSPETTIVA DEI BENI COMUNI. UNA CRITICA <i>Raffaele Volante</i>	443
L'IMPRONTA SOCIO-ECONOMICA DEL MERCATO IMMOBILIARE E IL RUOLO DEI FONDI IMMOBILIARI <i>Gualtiero Tamburini</i>	457
LA CITTÀ E LA CASA <i>Achille Lineo Colombo Clerici</i>	471
SMART CITY: QUADRO GENERALE DI ATTI, PROGRAMMI E COMPETENZE DI LIVELLO SOVRANAZIONALE, NAZIONALE E LOCALE <i>Sandra Antoniazzi</i>	479
INFRASTRUTTURE, CITTADINI E GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI <i>Stefano Venier, Enrico Piraccini e Roberto Gasparetto</i>	495
LA DIGITALIZZAZIONE DEL LAVORO IN ALCUNE SUE ESPRESSIONI <i>Giovanna De Nardo</i>	513
LA CONCILIAZIONE FRA TEMPI DI VITA E LAVORO NELLA PROSSIMA CITTÀ <i>Silvia Donà</i>	531

PARTE QUARTA: SERVIZI ECOSISTEMICI

AMBIENTE URBANO E SERVIZI ECOSISTEMICI <i>Edoardo Croci, Benedetta Lucchitta</i>	551
IL GOVERNO INDIFFERENZIATO DELL'AREA VASTA METROPOLITANA <i>Antonello Tarzia</i>	579
NUOVE CRITICITÀ E VECCHI CONFLITTI NEL RAPPORTO TRA CITTÀ E CAMPAGNA NELLA SOCIETÀ CONTEMPORANEA <i>Nicola Lucifero</i>	617

LA PARTECIPAZIONE PER LA RICONNESSIONE FRA CAMPAGNA E CITTÀ 651
Fabio Bianconi, Marco Filippucci, Stefano Andreani

IL “PAESAGGIO SONORO” 671
Ezio Rendina

PARTE QUINTA: GOVERNANCE URBANA E TERRITORIALE

MISURARE LE SMART CITIES 681
Edoardo Croci, Francesco Colelli

LA PARTECIPAZIONE E LA STANCHEZZA DELLA DEMOCRAZIA 715
Stefano Cianchi

BIG URBAN DATA NELLA SMART CITY 757
Giorgio Pedrazzi

ESERCIZI DI RESILIENZA URBANA 777
Diego Zurli

UNA SMART CITY DA GREEN FIELD IN BRASILE PER 330 ETTARI
DI SVILUPPO IN SOCIAL HOUSING CON INFRASTRUTTURE SMART 813
Marco Bello, Gianluca Grea, Gianni Savio

AUTORI 825

SANDRA ANTONIAZZI

SMART CITY: QUADRO GENERALE DI ATTI, PROGRAMMI E COMPETENZE DI LIVELLO SOVRANAZIONALE, NAZIONALE E LOCALE

1. Il modello di sviluppo della smart city nei programmi e negli atti di soft law dell'Unione Europea: le molteplici direzioni di evoluzione; 2. La dimensione territoriale urbana e i riferimenti normativi di livello nazionale; 3. Gli enti locali e gli obiettivi di innovazione tecnologica e ambientale; 4. La gestione dei servizi pubblici locali mediante società multiutilities e il ruolo nell'attuazione di progetti e interventi per la smart city.

1. Il modello di sviluppo della smart city nei programmi e negli atti di soft law dell'Unione Europea: le molteplici direzioni di evoluzione

L'obiettivo di una città intelligente, sostenibile, di benessere sociale, espressione di sviluppo del territorio è promosso da tempo dalle politiche europee fino alla visione organica contenuta nell'Agenda urbana europea¹, in via di attuazione anche sulla base di finanziamenti europei. Si è diffuso in Europa come valore distintivo il principio guida di governare gli insediamenti urbani secondo criteri di qualità di vita e di lavoro e da ciò l'elaborazione di linee di intervento riconducibili al modello di azione di *smart city*².

1 In www.europa.eu.

2 Per una ricostruzione generale dell'evoluzione, v. A. Caragliu-C.F. Del Bo, *Smart specialization strategies and Smart cities: an evidence-based assessment of European Union policies*, in K. Kourtit-P. Nijkamp-R.R. Stough (eds.), *The rise of the City. Spatial Dynamics in the Urban Century*, Cheltenham, 2015, 55 ss.; per interessanti approfondimenti sul fenomeno e sulle conseguenze (anche inaspettate) per i cittadini e per i compiti dell'amministrazione, v. F. Fracchia-P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in www.federalismi.it; per gli sviluppi più recenti e le nuove strategie si rinvia a G. Antonelli-G. Cappiello (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, London-New York, 2017.

Questa nuova idea di città emerge da alcuni riferimenti e progetti a partire dal 2000 per perfezionarsi nella Carta di Lipsia³ del 2007, documento programmatico sullo sviluppo sostenibile delle città e sull'incentivazione di politiche urbane integrate⁴, fino alle strategie europee "Europa 2020"⁵ per la rigenerazione urbana mediante l'efficienza energetica, il miglioramento dei trasporti e il rinnovamento nella gestione dei servizi e gli obiettivi contenuti nell'Agenda territoriale dell'Unione europea 2020⁶ da cui emergono il risparmio energetico e la sostenibilità dello sviluppo dei territori urbani, la progressiva riduzione del consumo del suolo, secondo una visione integrata che coinvolge tutti i settori e diverse autorità amministrative e non solo gli enti locali.

L'UE non ha una competenza in materia di *smart city*, di conseguenza gli interventi possibili consistono in azioni e progetti che prevedono aiuti collegati alla realizzazione di programmi settoriali⁷ oppure in iniziative specifiche con riferimento al partenariato pubblico-privato (ad es., European Innovation Partnership on Smart cities and Communities⁸), disciplinati da comunicazioni e atti di *soft law* non giuridicamente vin-

3 In www.anci.it.

4 Per approfondimenti v. E. Carloni-M. Vaquero, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. Fed.*, n. 4/2015, 880 ss.

5 La Strategia Europa 2020 (Comunicazione della Commissione europea COM(2010) 2020 del 3 marzo 2010) illustra l'economia come "intelligente", "sostenibile" e "inclusiva" per conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale e lo strumento più rilevante per questi obiettivi è proprio la *smart city*; inoltre, rientra nella Strategia l'adozione dell'Agenda digitale europea (Comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010) e tra gli obiettivi più innovativi vi è la realizzazione di un mercato unico digitale (Comunicazione della Commissione europea COM(2015) 192 final del 6 maggio 2015 "A Digital Single Market Strategy for Europe". Si rinvia anche alla Dichiarazione di Toledo (2010) "Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee" (in www.anci.it); da questi documenti emergono i caratteri più rilevanti di *smart city*.

6 In www.ec.europa.eu. Documento del 20 maggio 2011, "Verso un'Europa solidale, intelligente e sostenibile delle diverse Regioni".

7 Ad es., Horizon 2020, programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione tecnologica, in www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/.

8 In base alla Comunicazione della Commissione europea C (2012) 4701 final, 10 luglio 2012, in www.ec.europa.eu/eip/smartcities/; l'iniziativa è volta a soluzioni innovative nei settori dell'energia e del trasporto nonché dell'informazione e della comunicazione per lo sviluppo urbano e territoriale sostenibile mediante soluzioni di partenariato città e comunità intelligenti.

colanti e con il fine di orientare gli enti territoriali e gli operatori economici verso soluzioni *smart*. Nelle politiche di coesione dell'UE vi sono diversi programmi per la città, ad es. Urbact⁹, in cui si riscontrano concetti e obiettivi evoluti di sviluppo sostenibile dell'Europa basato su una crescita economica equilibrata contestualmente ad un elevato livello di tutela ambientale. Dal 2013 si assiste ad un incremento delle azioni settoriali (città, ambiente, energia, trasporti, ecc.) dell'UE come conseguenza di una specifica politica europea per le *smart cities* e ulteriori obiettivi sono espressi nella Comunicazione della Commissione¹⁰ (2014) “*La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di un'Agenda urbana UE*” per politiche comunitarie successive e per la programmazione dei fondi europei 2014-2020; si pone nella stessa direzione la Risoluzione¹¹ del Parlamento europeo del 9 settembre 2015, in tema di dimensione urbana delle politiche dell'UE. Questi documenti programmatici esprimono il più recente indirizzo sulla questione urbana e le esigenze specifiche del territorio, al fine di una progettazione integrata secondo gli obiettivi della città europea del futuro, superando la visione tradizionale in senso prevalentemente urbanistico. Prevalgono il criterio dell'integrazione delle politiche settoriali, un maggiore coinvolgimento delle autorità locali anche secondo un'estensione più ampia della regione di appartenenza e l'obiettivo di includere le tematiche urbane nella legislazione dell'UE.

Nonostante l'evoluzione sovranazionale, non risulta agevole delineare un inquadramento giuridico o individuare una definizione esaustiva di *smart city*, dato che non esiste una definizione normativa in senso stretto, ma una nozione ampia dai confini giuridicamente incerti¹², che

9 In www.urbact.eu.

10 Comunicazione, (COM (2014) 490 final), in www.europa.eu.

11 In www.europarl.eu.

12 In senso critico per un concetto estensivo di *smart city*, v. R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, 8 *Energies* 4724 ss. (2015). Per una visione più generale secondo cui la «parola chiave delle logiche smart è la condivisione» ma secondo un'interpretazione cauta v. E. Masiero, *Essere smart*, in A. Bonomi-R. Masiero (a cura di), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, 2014, 111-112; l'Autore delinea alcuni profili significativi «In sintesi *smart* rimette in gioco, oltre alla questione del bene comune/interesse pubblico, questioni cruciali come l'appartenenza, l'identità sociale, la rappresentanza, le modalità dell'essere cittadino e il concetto stesso di cittadinanza, e quindi la stessa democrazia. Il sospetto è che sia in atto anche una profonda trasformazione dell'idea di ciò che è privato e di ciò che è pubblico». Si rinvia altresì a C. Ratti, *Smart city, smart citizen*, Milano, 2013,

deriva prevalentemente da fonti di *soft law* e da programmi; tuttavia, può essere utile come riferimento un recente studio¹³ del Parlamento europeo da cui emerge una nozione di sintesi di *smart city*, spesso richiamata e che in effetti include gli aspetti essenziali¹⁴.

Le città devono partecipare attivamente allo sviluppo territoriale, economico e sociale dell'UE secondo il modello della città intelligente, creativa e sostenibile, in linea con le moderne tecnologie e con adeguate modalità di comunicazione; tuttavia, si prospetta in concreto il problema di ricondurre i vari interventi ad una visione complessiva di città del futuro che orienti i cittadini verso un'effettiva dimensione innovativa¹⁵. Tra l'altro, l'attuazione è divisa tra diversi livelli di governo, statale, regionale e locale, di difficile coordinamento per le molteplici azioni e finalità; gli enti locali spesso aderiscono alle politiche di innovazione per acquisire finanziamenti per singoli interventi, in assenza di un'effettiva strategia più ampia.

L'indirizzo europeo più recente persegue, invece, con decisione il superamento delle politiche settoriali e il coinvolgimento degli enti territoriali nell'elaborazione delle strategie urbane che s'incentrano sugli obiettivi di *smart city* e sull'Agenda urbana europea, come complessi-

24, *smart city* come «utilizzo di tutte le tecnologie digitali per cambiare il nostro modo di interfacciarci con lo spazio urbano».

13 Nello studio Directorate-General for internal policies, Policy Department A: Economic and Scientific policy, *Mapping smart cities in the EU*, Brussels, 2014, 21, in www.europarl.europa.eu.

14 Così «A city seeking to address public issues via ICT-based solutions on the basis of a multi-stakeholder, municipally-based partnership. These solutions are developed and refined through smart city initiatives»; le possibili manifestazioni sono: *smart economy*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart people*, *smart living* e *smart governance*. Un altro documento interessante è il parere del Comitato economico e sociale europeo, «*Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea*», TEN/568, Bruxelles, 1° luglio 2015 (in www.eesc.europa.eu) da cui emerge l'assenza di un mercato delle città intelligenti e di un quadro regolamentare armonizzato, mentre prevale una frammentarietà delle competenze e delle risorse con riferimento alla Commissione europea, al livello statale, regionale e comunale; inoltre, è proposto un concetto di *smartness* applicabile non solo alle città, ma anche alle isole, territori e distretti industriali. Per un commento v. M. Caporale, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Ist. Fed.*, n. 4/2015, 976 ss.

15 V. N. De Liso-L. Zamparini, *Issues and challenges for smart cities*, in G. Antonelli-G. Cappiello (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, cit., 65 ss.

va visione di intervento rivolta alle città e alle aree urbane, da attuare nel lungo periodo come politica urbana e disciplina di livello europeo. Questa nuova linea, anche se in via di approfondimento, emerge già nelle politiche di finanziamento per il 2014-2020 e nell'Accordo di partenariato¹⁶ 2014-2020 per l'utilizzo di fondi strutturali e investimenti dell'UE, che prevede un compito di progettazione delle trasformazioni urbane in un sistema più ampio che coinvolge le Regioni, come emerge dal programma "*Città metropolitane*"¹⁷ e dalle azioni dell' "*Agenda urbana*".

In particolare, l'Agenda urbana italiana, che include i programmi regionali FESR-FSE 2014-2020 con più ampie possibilità di finanziamento, si basa sull'accordo di partenariato e l'obiettivo generale è quello di realizzare territori urbani in cui vi sia un'integrazione di politiche di sostenibilità e di competitività, derivanti dalla progettazione comune di autorità urbane (le città) e autorità di gestione (Regioni).

2. *La dimensione territoriale urbana e i riferimenti normativi di livello nazionale*

Le condizioni che dovrebbero caratterizzare gli ambienti urbani per l'attuazione di sistemi innovativi secondo la politica di *smart city* attingono ad una visione di ambiente positivo per molteplici profili e, tra questi, rilevano l'accessibilità per le scelte di mobilità sostenibile, l'adattabilità per l'applicazione di meccanismi intelligenti in relazione alla complessità dei servizi e delle problematiche urbane, la capacità di attrarre capitali e talenti, il contributo degli enti pubblici e delle imprese private anche mediante collaborazione in *partnership*¹⁸ e la promozione

16 Accordo del 29 ottobre 2014 (C (2014) 8021 final) della Commissione europea, in ec.europa.eu.

17 V. il Programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020, approvato dalla Commissione europea il 14 luglio 2015 (in www.ec.europa.eu), che prevede interventi nei settori dell'agenda digitale, di mobilità sostenibile, di efficienza energetica e dell'economia sociale.

18 Tra l'altro, la dir. UE n. 24/2014 nell'art. 31 ha previsto il partenariato per l'innovazione e il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ha recepito la categoria nell'art. 65; in effetti, il Comitato economico e sociale europeo nel parere 1° luglio 2015 (in www.eesc.europa.eu) afferma che gli investimenti nelle *smart cities* devono inserirsi nella logica del PPP (punto 2.8.2). Per approfondimenti v. P. Ielo, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Torino, 2015, 140 ss.

della diffusione della conoscenza e dello scambio di informazioni tra cittadini, amministrazione e parti interessate¹⁹ con una forte connotazione tecnologica ed informatica²⁰. In effetti, il ruolo della tecnologia nel rapporto tra ambiente urbano, servizi pubblici e cittadini utenti è centrale; inizialmente l'idea di *smart city* si ricollega alla dotazione di infrastrutture tecnologiche per le città innovative e competitive nell'organizzazione dei servizi da erogare ai cittadini, nel senso di soluzioni di elevata qualità tecnica per problemi di carattere ambientale e di politica dei servizi. Più di recente, la visione si è ampliata includendo molteplici finalità e interventi diversi fino ad una visione di *smart community* con una maggiore attenzione per nuove forme di partecipazione²¹. Gli esempi concreti di *smart city* sono ancora progetti solo in parte realizzati per le infrastrutture tecnologiche sulla base di sistemi integrati²² (*smart grid*, telecomunicazioni e reti informatiche, reti di servizi energetici e idrici); le finalità più complesse (servizi orientati ai reali bisogni degli utenti mediante un maggiore coinvolgimento nelle procedure) sono in fase di elaborazione e di sperimentazione. Le reti intelligenti possono meglio adeguare l'offerta dei servizi alle esigenze dell'utente, consentire più fonti di erogazione (ad es., anche l'energia rinnovabile), nuovi sistemi di misurazione²³ e piani di investimento; le sperimentazioni sono sostenute

-
- 19 V. S. Andreani-F. Bianconi-M. Filippucci, *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. Fed.*, n. 4/2015, 902 ss.; N. Komninos, *The Age of Intelligent Cities: Smart Environments and Innovation-for-all Strategies*, New York, 2015, 80 ss.
- 20 Il primo tentativo di disciplina organica del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione risale al d.p.c.m. del 15 febbraio 1989 e alla circolare del Ministero della Funzione Pubblica del 4 agosto 1989 circa il coordinamento delle iniziative di automazione; per le fasi successive v. P. Palmerini, *Autonomie locali e reti informatiche*, in A. Predieri-M. Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, 233 ss.
- 21 Si rinvia a L. Sartori, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2015, 927 ss.; circa la gestione delle competenze e delle tecnologie nelle *smart community* v. F. Rizzi, *Smart city, smart community, smart specialization per il management della sostenibilità*, Milano, 2013, 102 ss., mentre per le *smart specialization* – specializzazioni locali in relazione ai processi di innovazione aperta e alle reti delle imprese – come contenuto distintivo delle *smart city* e *smart community* v. 138 ss.
- 22 Per approfondimenti circa l'utilizzo innovativo delle tecnologie collettive, v. F. Rizzi, *Smart city, cit.*, 66 ss.
- 23 Ad es., l'UE ha promosso il rinnovo di misuratori elettronici per favorire le reti intelligenti, v. Raccomandazione 9 marzo 2012, 2012/148/UE sulle misure per l'introduzione di sistemi di misurazione intelligenti (in www.eur-lex.europa).

dall'UE e, in Italia, per il settore elettrico anche dal regolatore Aeegsi²⁴; questa evoluzione, allo stato non ancora compiuta, potrà incrementare la competizione tra le imprese di gestione dei servizi pubblici e la sostenibilità ambientale²⁵.

La dimensione territoriale in cui si è evoluta la diffusione delle *smart grid*²⁶ è proprio quella urbana della città, in fase di trasformazione in molti Paesi per la densità abitativa, per le risorse a disposizione di natura pubblica e privata (con una partecipazione rilevante) e le problematiche ambientali. Alcune recenti manifestazioni nel settore dell'energia hanno suscitato nuove forme di "aggregazione", ad es. le comunità energetiche che acquisiscono energia con sistemi diversi, eventualmente anche in collegamento con altre comunità nella medesima dimensione urbana, da cui derivano soluzioni frammentate ma innovative che non si adattano al tradizionale livello di governo di un ente locale. Di conseguenza, i riferimenti alle comunità con esigenze differenziate richiede la ridefinizione di funzioni amministrative adeguate alle esigenze di aree territoriali di dimensione più circoscritta o più ampia rispetto al Comune e con requisiti di flessibilità per l'utilizzo ormai necessario delle tecnologie, con la conseguenza che l'esercizio delle funzioni non coincide con i rigorosi limiti territoriali intesi in senso tradizionale; quindi, le innovazioni tecnologiche impongono trasformazioni degli enti locali in forme di governo più complesse²⁷.

eu) e la relazione della Commissione europea (2014) 356 final "Analisi comparativa dell'introduzione dei sistemi di misurazione intelligenti nell'UE-27, in particolare nel settore dell'elettricità", in www.ec.europa.eu.

- 24 Per atti e documenti si rinvia al sito istituzionale www.autorita.energia.it.
- 25 Per una chiara ricostruzione di questa evoluzione in atto v. F. Gigliani, *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2015, 1049 ss.; Id., *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle smart grid*, in *Munus*, 2013, 463 ss.
- 26 Le reti intelligenti per i servizi pubblici non riguardano solamente gli utilizzi domestici dell'energia elettrica, ma anche, ad es., l'illuminazione pubblica di ampie aree territoriali mediante telecontrollo, l'alimentazione delle auto elettriche, informazioni sul traffico.
- 27 Per approfondimenti v. A. Pensi, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in www.giustamm.it, n. 9/2015; E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1268 ss. L'Autore richiama il primo riferimento alle comunità intelligenti nella deliberazione del CIPE del 21 dicembre 2000, n. 150 "Programma nazionale ricerca" (in esecuzione del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204) per gli anni 2001/2003, che prevedeva l'adozione di un programma strategico di tecnologie abilitanti la Società della conoscenza

In conseguenza della l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. “Legge Delrio”), le città metropolitane assumono un ruolo più significativo sulla base delle funzioni di “area vasta” che consentono interventi di carattere strategico per lo sviluppo economico e sociale del territorio²⁸ e, quindi, compiti di programmazione dello sviluppo urbano riconducibili all’obiettivo di *smart city*. L’Agenda urbana, che prevede una revisione della città, contiene, tuttavia, interventi settoriali; è, quindi, indispensabile applicare il criterio della progettazione in collaborazione con la Regione, dato che gli enti locali già adottano, come tendenza generale, soluzioni più facilmente realizzabili (illuminazione pubblica o sistemi di gestione del traffico), spesso non inserite in una visione strategica complessiva di innovazione della città e del territorio. La città metropolitana è disciplinata secondo una nuova impostazione: il principio di differenziazione attuato dall’autonomia statutaria, che può prevedere ambiti territoriali secondo zone omogenee, ulteriori livelli di amministrazione e nuovi strumenti di governo²⁹, funzioni di pianificazione strategica³⁰ e di coordinamento. L’art. 1, comma 44, lett. c) della l. n. 56/2014 prevede per la città metropolitana la funzione di «strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano» come espressione di governo delle reti, secondo una logica che è pienamente riconducibile al tema che esaminiamo; mentre la lett. b) attribuisce ad essa la funzione di approvazione della pianificazione territoriale generale che delinea «le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano». La città metropolitana, sulla base di questi dati giuridici, può in effetti rappresentare un modello di governo adeguato delle reti proprio per la struttura differenziata. Tuttavia, nel governo delle *smart grid* non

(ICT) e tra i vari progetti quello circa le *smart cities* come “Sviluppo di piattaforme abilitanti – comunità intelligenti” (non attuato), in *www.isfol.it*.

- 28 Si rinvia a G. Vesperini, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 786 ss.
- 29 V. C. Tubertini, *La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *www.urban@it*, n. 1/2015, 10 ss., che precisa il ruolo della città metropolitana come rappresentanza della comunità e nuovi strumenti di governo mediante accordi tra enti oppure tra questi e i cittadini.
- 30 Si rinvia a D. Donati, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. Steppa (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, 2014, 141 ss.

sono coinvolti solamente i livelli di amministrazione locale, peraltro, con problemi di coordinamento³¹, ma anche l'Aeegsi per la funzione di regolazione del mercato e degli operatori con varie misure di incentivazione per le reti intelligenti³², nonché il livello europeo mediante gli aiuti di Stato; infatti, il reg. UE n. 651/2014 esclude dall'obbligo generale di notifica gli aiuti per le infrastrutture energetiche³³, in quanto ritenuti compatibili con l'ordinamento europeo.

A parte questi suggestivi riferimenti normativi, più in generale, la riforma delle autonomie con la l. n. 56/2014 delinea un riordino, comunque assai discusso, delle funzioni amministrative³⁴ con conseguenze dirette anche per la gestione dei servizi pubblici, nonostante l'assetto non sia ancora consolidato, dato che l'attuazione spetta alle leggi regionali adottate a rilento (e con poco entusiasmo), anche dopo la minaccia del legislatore statale di interventi finanziari "sanzionatori" (entro il 31

31 Per l'esame delle problematiche giuridiche, si rinvia a M. Caporale, *L'attuazione delle smart cities*, cit., 949 ss.

32 Le misure di incentivazione hanno agito soprattutto sulle tariffe e più recentemente mediante tariffe differenziate; in effetti, le prime iniziative non derivano dagli enti territoriali, ma dall'Aeegsi, che ha adottato provvedimenti per sperimentazioni (v. delibere Aeeg 25 marzo 2010, Arg/elt/39/10, procedura e criteri di selezione di investimenti ammessi al trattamento incentivante; Aeegsi 23 aprile 2015, 183/2015/R/eel, su progetti pilota di *smart grid* e trattamento incentivante; reperibili in www.autorita.energia.it) ed investimenti nel settore delle reti intelligenti (trasmissione e distribuzione), inizialmente in assenza di specifiche competenze, sulla base dell'esercizio di poteri impliciti nella funzione di regolazione e poi acquisite in base all'art. 17, comma 3, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. La regolazione deve, in sostanza, tener conto della diversa evoluzione tecnologica delle aree territoriali.

33 V. art. 2, § 130, lett. a) che include le reti intelligenti come qualsiasi attrezzatura, linea, cavo o installazione, a livello di trasmissione e distribuzione a bassa e media tensione secondo una definizione molto approfondita e le diverse modalità di utilizzo nel settore dell'energia elettrica per un sistema efficiente economicamente e sostenibile. Tra gli aiuti ammessi dalla Commissione, quelli a finalità regionale nel periodo 2014-2020 in adesione agli obiettivi della Strategia Europa 2020, v. art. 107, § 3, TFUE.

34 Per un esame analitico e critico si rinvia a C. Tubertini, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, 99 ss.; cfr., G. Vesperini, *La legge «Delrio»: il riordino del governo locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 786 ss.; F. Palazzi, *Legge Delrio e riordino delle funzioni amministrative: un primo bilancio delle leggi regionali di attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2015, 1 ss.; M. De Donno, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Unioni, Fusioni e altre forme associative tra comuni*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2015, 1 ss.; G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2016, 1 ss.

dicembre 2015), e con alcune lacune nell'attuazione che hanno richiesto la nomina di un Commissario straordinario³⁵. Il riordino funzionale è stato sempre inserito tra gli obiettivi degli ultimi interventi normativi per far fronte alla crisi e al debito pubblico, dato che la sovrapposizione delle competenze e dei ruoli si ricollega a questioni di inefficienza risalenti e irrisolte e a leggi di riforma di fatto disapplicate. Peraltro, la l. c.d. Delrio contiene un intento di riforma parziale riferita alle funzioni provinciali e volta a ridimensionare i compiti degli enti territoriali minori; è di certo centrale la logica di razionalizzazione della spesa³⁶ che ha condizionato le leggi regionali di attuazione. Si aggiunge la novità della cooperazione tra le Province come fase che precede la riorganizzazione delle funzioni per "area vasta" come nuovi enti di dimensione interprovinciale³⁷, soluzione già operante, ad es., nel settore dei servizi sanitari ma con finalità diverse³⁸.

In relazione ai servizi pubblici locali, si pone il problema di conciliare la dimensione di "area vasta" con il territorio comunale, dato che è certamente un riferimento più ampio del Comune e non è noto un concetto di servizio pubblico provinciale; inoltre, questo ente di secondo livello non è un ente locale rappresentativo, ma al massimo potrà considerarsi un ente strumentale. In base all'art. 1, comma 90, della l. c.d. Delrio, «Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti *servizi di rilevanza economica* prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, si applicano le seguenti disposizioni, che costituiscono principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» e, in particolare, è prevista la soppressione di enti o agenzie con d.p.r. o con legge regionale e «l'attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, mo-

35 Si rinvia alla l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

36 V. art. 1, comma 97, della l. n. 56/2014.

37 Si rinvia a C. Pinelli, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, 2015, 569 ss.; C. Tubertini, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Province e città metropolitane*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2015, 1 ss.; G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., 7 ss.

38 Con riferimento all'istituzione di enti per i servizi tecnico amministrativi di area vasta che operano come centrali di committenza per l'approvvigionamento di beni e servizi per le aziende sanitarie (artt. 100-101 della l. r. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40).

dalità e forme di coordinamento con Regioni e Comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali» in realtà inesistenti, dato che esse hanno funzioni strumentali rispetto ad altri enti; invece, il servizio pubblico locale si ricollega da sempre ad un ente dotato di autonomia. Inoltre, si prospettano delle conseguenze rilevanti in caso di dismissione delle partecipazioni, se consideriamo che la Provincia può essere titolare di quote in società che gestiscono servizi per settori (idrico o ambientale-rifiuti) che però non ricadono nelle competenze delle Province; anche le Città metropolitane³⁹ potrebbero essere enti aggregatori di servizi pubblici, ma questo aspetto non è stato considerato nella legge n. 56/2014. Infine, l'art. 1, comma 88, prevede che «La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive» di dubbia realizzabilità per i servizi pubblici.

In sostanza, l'attuazione delle *smart cities* si dimostra assai complessa per la varietà degli atti giuridici e programmatici di diversi enti pubblici nazionali e di livello europeo e più recentemente, per il nostro ordinamento, in conseguenza delle nuove riforme in materia di riordino delle autonomie, di società a partecipazione pubblica e di servizi pubblici locali di rilevanza economica con evidenti difficoltà di coordinamento. Peraltro, pur essendo ormai chiaro che i presupposti necessari (ma non sufficienti) delle *smart cities* consistono nella diffusa connettività e nella digitalizzazione dei servizi e delle comunicazioni negli enti locali, il legislatore non ha ad oggi indicato una nozione giuridica di riferimento, mentre ha utilizzato l'espressione generale "comunità intelligenti"⁴⁰ come rubrica dell'art. 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221) senza definire il concetto, anche se rappresenta il più rilevante riconoscimento normativo. La disposizione prevede com-

39 Cfr., E. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2015, 2 ss.

40 Un ulteriore riferimento alle comunità intelligenti è contenuto nell'art. 47, comma 2, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, che attribuisce alla competenza della Cabina di regia l'attuazione dell'Agenda digitale e la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle comunità intelligenti. Si rinvia a A. Casinelli, *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 240 ss.; F. Fracchia-P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, *cit.*, 6 ss.

petenze per l’Agenzia per l’Italia digitale e per il Comitato tecnico delle comunità intelligenti e si riferisce all’attuazione delle varie iniziative per una città intelligente previste dall’Agenda digitale italiana in coerenza con l’Agenda digitale europea⁴¹, obiettivo che consente di accedere al sostegno finanziario dell’UE.

3. Gli enti locali e gli obiettivi di innovazione tecnologica e ambientale

A parte le recenti riforme in corso di applicazione, nel nostro ordinamento l’attuazione del modello *smart city* si ricollega inevitabilmente all’ente locale Comune che ha, comunque, una struttura e funzioni amministrative adeguate alle caratteristiche e alle dimensioni della *smartness*, se consideriamo, ad. es., i servizi energetici, la gestione dei rifiuti, del traffico e della mobilità urbana; il ruolo svolto dai Comuni è stato determinante per applicazione dei diversi interventi ed è possibile affermare che l’ente svolge per la *smart city* un compito di diretta amministrazione⁴². La dimensione della *smartness* si è affermata soprattutto mediante l’esercizio delle funzioni comunali, anche se non in via esclusiva, ma in ogni caso i Comuni rappresentano gli enti locali di più certo riferimento in quanto giuridicamente titolari delle funzioni che consentono l’attuazione locale della *smart city*, come livello di governo che coincide con la dimensione urbana. L’art. 20, d. l. n. 179/2012 – unico dato normativo che introduce “le comunità intelligenti”⁴³ – coinvolge

41 Si rinvia anche al documento dell’Agenzia per l’Italia digitale “Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione”, 3 ottobre 2012, in www.agid.it; il testo prevede una definizione comprensiva di vari profili tra i quali l’erogazione «di servizi integrati e sempre più intelligenti» e «la digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi», l’uso intelligente delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione che è strumento e presupposto di *smartness*.

42 Ad es., quando un intervento comporti l’uso di beni pubblici o di dati in possesso dell’amministrazione; negli altri casi l’ente agisce, in genere, con diverse modalità a seconda della competenza, ad es., per l’erogazione di servizi pubblici mediante la gestione *in house* oppure l’affidamento a società a partecipazione pubblica.

43 Per le varie azioni disciplinate dal d. l. n. 179/2012, ad es. il completamento del piano nazionale banda larga (v. anche art. 1, lett. c), della l. n. 124/2015 che richiama gli obiettivi dell’Agenda digitale europea), si rinvia a F. Fracchia-P. Pantalone, *op. cit.*, 9 ss.

l’Anci⁴⁴ nell’individuazione di un sistema di misurazione basato su indicatori statistici e di «meccanismi per l’inclusione progressiva, nel sistema di monitoraggio, anche dei Comuni che non abbiano ancora adottato misure rientranti nel piano nazionale delle Comunità intelligenti»; dunque, la norma accenna solamente ai Comuni. Di certo, non è un richiamo che esprime il ruolo centrale effettivo dell’ente locale⁴⁵; in seguito, come già rilevato, un’esplicita maggiore considerazione è stata prevista per la Città metropolitana per le funzioni di promozione e di gestione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione (art. 1, comma 2, l. n. 56/2014) e quelle di indirizzo, pianificazione, coordinamento e di supporto ai Comuni dell’area metropolitana, in particolare riguardo alla promozione e al coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione (art. 44, lett. f), l. n. 56/2014), compiti che sono determinanti nel necessario coordinamento tra livello centrale e livello locale per l’attuazione dell’Agenda digitale e le Comunità intelligenti⁴⁶. È, quindi, evidente l’esigenza di chiarezza e certezza delle competenze degli enti coinvolti per l’intreccio di norme contenute in discipline con oggetto diverso: la prossima evoluzione dovrebbe essere un sistema *smart* per integrare le norme e gli attori nell’attuazione della città *smart*.

44 Per iniziativa dell’ANCI è stato istituito l’Osservatorio nazionale Smart city, in www.osservatoriosmartcity.it; si rinvia altresì al documento “*Vademecum per le città intelligenti*”, che equipara *smart cities*-comunità intelligenti-Comuni.

45 Probabilmente la *smartness* collegata all’applicazione dell’Agenda digitale e all’Agenzia per l’Italia digitale (istituita con d. l. n. 83/2012, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 134), che coordina il processo di attuazione mediante gli strumenti economici e tecnologici per il progresso delle Comunità intelligenti, ha comportato una diversa considerazione degli enti territoriali coinvolti nella Comunità intelligente, in quanto prevale la competenza statale in materia di coordinamento informativo e informatico; in tal senso, v. M. Caporale, *cit.*, 970. Sulle caratteristiche dell’Agenda digitale v. D. Ielo, *L’agenda digitale: dalle parole ai fatti*, *cit.*, 10 ss.

46 Tuttavia, riguardo a queste funzioni, gli statuti già adottati non evidenziano una particolare incisività e per un esame si rinvia alla pubblicazione di essi in *Ist. fed.*, numero speciale n. 1/2014. Anche le leggi regionali di riordino adottate non sembrano aver approfondito il necessario coordinamento tra Regioni e città metropolitane per lo sviluppo delle reti e servizi informatici. Sul punto si rinvia a M. Caporale, *cit.*, 971 ss.

4. *La gestione dei servizi pubblici locali mediante società multiutilities e il ruolo nell'attuazione di progetti e interventi per la smart city*

Come è noto, la funzione di erogazione dei servizi pubblici può essere esercitata dai Comuni con ampia discrezionalità circa le modalità più adeguate di gestione e la scelta delle forme di affidamento (*in house*, a società a partecipazione pubblica mista quotate o non quotate, a società private) e per la disciplina si rinvia al TUEL, al recente T. U. sulle società a partecipazione pubblica nonché alla riforma dei servizi pubblici locali ancora in discussione⁴⁷. È assai diffusa la soluzione della società multiservizi che gestisce i servizi pubblici locali di interesse economico generale per più Comuni e in questo schema sono incluse entità societarie che per l'estensione dell'attività sono di "dimensione regionale", radicate nel territorio per la presenza degli azionisti enti locali e con estensioni nelle Regioni limitrofe, in conseguenza di aggregazioni, sollecitate anche dalla legge⁴⁸, e per l'incorporazione di medie imprese; nell'azionariato vi è una presenza significativa di azionisti privati che controllano, anche se limitatamente, l'azionariato pubblico⁴⁹.

47 Si rinvia a S. Antoniazzi, *Società miste e servizi pubblici locali. Esperienze nazionali e modello europeo*, Napoli, 2017, 215 ss.

48 Il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. decreto "Sblocca Italia"), convertito nella l. 11 novembre 2014, n. 164, ha previsto un rilancio delle privatizzazioni per le società partecipate dagli enti locali, in particolare nei settori del trasporto locale, servizi ambientali (rifiuti) e dell'idrico.

49 Ad es., nel caso di Hera spa, l'azionariato al 30 giugno 2017 è così composto: 49,6% Patto soci pubblici e 50,4% flottante; la compagine azionaria del Gruppo Hera include soci pubblici del territorio di riferimento, che detengono una quota complessiva pari a circa il 49,6% del capitale sociale. L'azionariato è caratterizzato dalla presenza di numerosi Comuni e da un azionariato privato diffuso. V. www.gruppohera.it. Per un'analisi del percorso di privatizzazione formale e l'attività di Hera spa con dati aggiornati fino al 2009: S. Savioli-R. Levy Orelli-C. Gianfelici, *Le politiche di privatizzazione nei servizi pubblici locali: il caso di Hera spa*, in R. Mele-R. Mussari (a cura di), *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities*, Bologna, 2009, 177 ss. Per alcune considerazioni sulla strategia di società "multiutilities federative" come nel caso di *Hera spa*, v. M. Bianco-D. Mele-P. Sestito, *Le grandi imprese dei servizi pubblici locali*, in M. Bianco-P. Sestito (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Bologna, 2010, 239 ss. In particolare per il tema che ci interessa, v. S. Bertini, *Smart development in regional economies: the Emilia Romagna Region in the European frame*, in G. Antonelli-G. Cappiello (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, cit., 208 ss.

Il contesto recente deriva da una complessa diversificazione geografica e per settore di servizi, a seguito di procedure di concentrazione a partire dalle ex-municipalizzate per i servizi idrici, la raccolta dei rifiuti, la distribuzione del gas e di elettricità fino alle attuali società multiservizi di cui le maggiori sono gruppi quotati e allo stesso tempo controllati da enti locali; le acquisizioni e le fusioni hanno coinvolto territori fuori dai confini di origine, diversificando le partecipazioni in società anche di più modesta dimensione, ma secondo criteri di scelta che hanno valutato le politiche industriali e i risultati nonché le prospettive innovative adottate dagli enti locali.

Queste soluzioni sono tipiche soprattutto del Centro-Nord-Est e se è possibile individuare un modello, questo è dipeso dalle circostanze geografiche e dal ruolo degli enti locali, non ravvisabile in altri territori con questa incidenza favorevole, dato che sono ancora diffuse altrove le imprese di gestione di un solo servizio e di piccole dimensioni. Il modello *multiutilities* si basa sullo sviluppo territoriale progressivo del Centro-Nord con l'obiettivo di economie di scala mediante un incremento dei servizi offerti, aspetti concreti che di certo favoriscono l'integrazione e la realizzazione di obiettivi di *smart city*⁵⁰. La soluzione di gestione di un solo servizio è più diffusa nel Sud, ad es., per il servizio idrico che deriva da enti statali e regionali gestori in territori ampi anche per la distanza dalle fonti; mentre le aziende pubbliche trasformate in società (gestione del gas e dei rifiuti) derivano a loro volta da imprese private che nel secolo scorso sono state trasformate in municipalizzate senza un successivo accorpamento in società multiservizi⁵¹.

Un contributo rilevante alla promozione della *smart city* va riconosciuto alla società di gestione dei servizi pubblici locali mediante strategie che gli enti locali difficilmente sono in grado di organizzare, anche se vi sono svariate soluzioni di incentivi, dato che l'UE promuove aiuti, ad es., per le reti intelligenti; la partecipazione degli enti locali a queste società, che derivano dall'aggregazione di aziende municipalizzate o di altre forme societarie, ha consentito di fatto l'applicazione di meccanismi e modalità *smart* nelle città di medie e di grandi dimensioni. Dalle esperienze realizzate emerge l'esigenza di un governo del territorio

50 Per approfondimenti v. S. Venier, *Conclusion*, in G. Antonelli-G. Cappiello (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, cit., 305 ss. spec. 307-310.

51 Si rinvia a F. Bassanini-M.R. Mazzola-A. Vigneri, *Una nuova politica industriale dei servizi pubblici locali: aggregare e semplificare*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2014.

meno vincolato dalla coincidenza con l'ente locale rappresentativo che nel tempo ha assunto una funzione di "mediatore" tra diversi modelli organizzativi (pubblico o misto a partecipazione pubblico-privata oppure privato); ulteriori considerazioni potranno derivare dall'attuazione delle riforme sulle autonomie locali, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 sulle società a partecipazione pubblica e dalla probabile riforma dei servizi pubblici locali di interesse economico generale⁵².

L'esperienza del Gruppo Hera, nella gestione dei servizi pubblici e nell'attuazione e sperimentazione di interventi innovativi secondo la logica della *smart city*, rappresenta senza dubbio un esempio assai significativo del ruolo determinante svolto dalle società multiservizi sulla base di uno stretto legame con i territori urbani coinvolti, come sarà chiaramente illustrato nello studio che segue.

52 V. schema di decreto legislativo (Atto del Governo n. 308, trasmesso alla Presidenza del Senato, 1° giugno 2016), parere del Consiglio di Stato, Adunanza Commissione speciale, 6 aprile 2016 (3 maggio 2016, n. 1075), Parere della Conferenza Unificata dei rappresentanti delle Regioni (art. 16, comma 4, legge 7 agosto 2015, n. 124) e Nota di lettura n. 137 (luglio 2016), Servizio del bilancio dello Stato; Audizione dell'Agcm (13 luglio 2016). Si rinvia altresì al parere della I Commissione permanente (resoconto sommario n. 431 del 19 ottobre 2016); i documenti sono reperibili in www.astrid-online.it, nelle sezioni "Concorrenza, mercato, regole", "Servizi pubblici locali". Peraltro, le disposizioni dello schema prevedono diverse limitazioni alla "tradizionale" discrezionalità e autonomia decisionale degli enti locali. Come è noto, dopo l'approvazione (24 novembre 2016) del testo del decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri, è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale 25 novembre 2016, n. 251, con riferimento all'assenza dell'intesa in sede di Conferenza unificata; da ciò l'arresto dell'*iter* per decisione politica, nonostante «Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».