

El acceso al empleo público y la contratación funcional: nuevos perspectivas para su regulación

Luis Miguel Amorós Vayas

Derecho administrativo sustantivo. Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del TEDH

Fernando DÍez Ferrás

La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos

Marta Garsa Pinar (Dir.), Julio Tezanos Barasa (Dir.) y Manuel Yuste Martínez (Dir.)

El régimen catastrado del contrato de obra pública

Fernando González Berna y Jesús A. Rodríguez Morilla

Compara Pública Verde

Ximena Laso Viretta (Dir.)

Orden pública y libertad (Desarrollo, comunicación, control y judicialización, caso y banderos)

Fernando González Berna

Ordnación jurídica-administrativa del Turismo

Leticia Yuste y Tomás Ferrás Lizasoain (Dir.)

La responsabilidad medioambiental. En atención a la Ley 26/2007 de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental

Carmen G. Kocosaeva

Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común y 49/2015 del régimen jurídico del sector público

Joaquín Torres Mas (Coord.)

La revolución digital y la aplicación de las tecnologías en el ámbito urbano han llevado a desarrollar numerosos proyectos que, a través de la denominación de *smart city*, persiguen objetivos en torno a la eficiencia, sostenibilidad y participación en el ámbito de las infraestructuras, servicios y espacios públicos. La denominación *smart city* ha sido utilizada como una forma de justificar grandes inversiones de fondos públicos y se ha concebido como un motor para mejorar la competitividad de las empresas europeas. En este escenario, las Administraciones públicas han dado relevancia a esta realidad no solo como revelativo de las empresas sino también para no quedarse al margen de este proceso imparable de desarrollo tecnológico en el ámbito urbano y aprovechar al máximo sus potencialidades en el ámbito de sus competencias.

Des de un punto de vista jurídico la denominación *Smart City* resulta de utilidad para la descripción de una nueva realidad con problemáticas específicas que requieren soluciones jurídicas concretas. Las *Smart cities* han proliferado una serie de situaciones que adquieren relevancia des de un punto de vista jurídico, mayor intensidad en el ámbito de la privacidad y protección de datos, el acceso a todos niveles en edificios, el crecimiento de la redacción digital entre las empresas, entre otras, y, por otro lado, un incremento de la colaboración pública mediante tecnologías que no solo en el ámbito de la administración pública sino también en el ámbito de las empresas. En consecuencia, las Administraciones públicas deben adoptar una perspectiva más amplia y reflexiva de las smart cities, una perspectiva de integración y datos. La facilidad de participación, la facilidad de acceder a las reglas de la competencia y de la concurrencia para las empresas que tienen relación con estos ámbitos, la responsabilidad por las datos que puede producir la tecnología o otras cuestiones relevantes son algunos de los ejemplos que podemos mencionar al respecto.

Este libro pretende ofrecer respuestas al fenómeno de las *smart cities* desde un punto de vista jurídico y trata de dar pautas que puedan servir de base para establecer normas normativas. Se trata del esfuerzo de diecinueve autores de diversa procedencia (española, italiana, francesa, mexicana y colombiana) en el que se aborda el tema desde diversas perspectivas pero teniendo como hilo conductor el derecho a la ciudad que permite servir de contrapeso y contrapunto a este desarrollo imparable de la tecnología en los espacios públicos urbanos y la apropiación de los mismos desde perspectivas meramente mercantilistas.

Vicenç Aguado i Cudolà
Vera Parisio
Òscar Casanovas i Ibàñez (Dir.)

Vicenç Aguado i Cudolà
Vera Parisio
Òscar Casanovas i Ibàñez
(Directores)

El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities

El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities



Últimos títulos Atelier Administrativo

Análisis jurídico de los emprendimientos forestales

José Miguel Gascó Ansóso

Los incentivos y subvenciones mercantiles de capital intangible público como medidas propias en la legislación actual

Juan Alvarado García

La responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la Ley 16/2011 del Régimen Jurídico del Sector Público. Cuatro estudios

Fernando Casala, Ramon y Josep Ramon Ferreras i Casó

Derecho comunitario y puertos de interés general. Un análisis del modo de puesta en estado de la luz del Reglamento (UE) 2017/358, en San Román

Román Ferreras en San Román

Derecho administrativo. Parte general. 3ª edición

Joaquín Martínez Ferreras Jiménez

La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria

Inés Alvarado García

Evolución de impuesto ambiental transfronterizo entre España y Portugal

Fernando VICENTE DAVILA

Derecho urbanístico de Cataluña. 6ª edición

Joaquín Martínez Ferreras Jiménez

La contratación pública local: causas y retrocesos en su regulación. Incidencia de los decretos «de cuarta generación»

Espertanza Kles Makiš

**EL DERECHO A LA CIUDAD:
EL RETO DE LAS *SMART CITIES***

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de publicaciones

EL DERECHO A LA CIUDAD: EL RETO DE LAS *SMART CITIES*

Vicenç Aguado i Cudolà
Vera Parisio
Òscar Casanovas i Ibàñez
(Directores)

Autores:

Vicenç Aguado i Cudolà

Gabriela Aguado Romero

Sandra Antoniazzi

Gabriele Bottino

Alessandro Calegari

Òscar Casanovas i Ibàñez

Francisco Hernández González

Albert Lladó Martínez

Edoardo Lucatti

Patricia Mallén Villalba

Camille Mialot

Alina Nettel Barrera

Vera Parisio

Marco Antonio Péres Useche

Juli Ponce Solé

Raúl Ruiz Canizales

Mariona Tomàs Fornés

Antoni Xavier Valverde Amador

Stefano Venier

Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Joan Manuel Trayter Jiménez
(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela
(Profesora titular de Derecho administrativo)

Esta publicación ha sido financiada con el proyecto de investigación del Ministerio español de Economía y Competitividad (en la actualidad Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades) «Regulación y gestión de servicios de interés general y espacios públicos. El reto de las ciudades inteligentes» (DER2015-68966-P) del cual es investigador principal el Profesor Vicenç Aguado i Cudolà.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2018 Vicenç Aguado i Cudolà, Gabriela Aguado Romero, Sandra Antoniazzi, Gabriele Bottino, Alessandro Calegari, Òscar Casanovas i Ibàñez, Francisco Hernández González, Albert Lladó Martínez, Edoardo Lucatti, Patricia Mallén Villalba, Camille Mialot, Alina Nettel Barrera, Vera Parisio, Marco Antonio Péres Useche, Juli Ponce Solé, Raúl Ruiz Canizales, Mariona Tomàs Fornés, Antoni Xavier Valverde Amador y Stefano Venier

© 2018 Atelier
Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-17466-39-8

Depósito legal: B-30688-2018

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

ÍNDICE

CAPÍTULO I. EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA GESTIÓN INTELIGENTE DEL TERRITORIO: PLANTEAMIENTO GENERAL. LA TRANSDISCIPLINARIEDAD, EL DERECHO A LA CIUDAD Y EL RETO DE LAS <i>SMART CITIES</i>	11
<i>Juli Ponce Solé</i>	
CAPÍTULO II. EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA GESTIÓN INTELIGENTE DEL TERRITORIO: LA PERSPECTIVA FRANCESA.	23
<i>Camille Mialot</i>	
CAPÍTULO III. GOBERNANZA, DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHOS HUMANOS EN LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES INTELIGENTES	31
<i>Alina del Carmen Nettel Barrera, Raúl Ruiz Canizales, Gabriela Aguado Romero</i>	
CAPÍTULO IV. EL IMPACTO DE LAS <i>SMART CITIES</i> EN LA GOBERNANZA URBANA Y EN EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES	51
<i>Mariona Tomàs Fornés</i>	
CAPÍTULO V. <i>SMART CITIES</i> E PIANIFICAZIONE URBANISTICA «INTELLIGENTE»	65
<i>Alessandro Calegari</i>	

CAPÍTULO VI. LAS SMART CITIES: UNA OPORTUNIDAD PARA EL DERECHO TURÍSTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE BARCELONA.	77
<i>Oscar Casanovas i Ibàñez</i>	
CAPÍTULO VII. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN LA CIUDAD INTELIGENTE: ¿UNA PRESTACIÓN MÁS EFICIENTE A COSTA DE MAYORES DESIGUALDADES SOCIALES?	93
<i>Vicenç Aguado i Cudolà</i>	
CAPÍTULO VIII. DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE DIGITALE, NELLA GESTIONE E NELL'USO DEI SERVIZI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE: BREVI CONSIDERAZIONI	115
<i>Gabriele Bottino</i>	
CAPÍTULO IX. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS SMART CITIES DESDE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: LA COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS INNOVADORES	123
<i>Francisco Hernández González</i>	
CAPÍTULO X. SMART CITIES, DIGITALIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, DIRITTO: ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE.	157
<i>Vera Parisio</i>	
CAPÍTULO XI. SMART CITY NELL'ESPERIENZA ITALIANA: L'INTRECCIO DI RIFERIMENTI NORMATIVI, DI COMPETENZE DEGLI ENTI TERRITORIALI E IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI GESTIONE DI SERVIZI PUBBLICI	171
<i>Sandra Antoniazzi</i>	
CAPÍTULO XII. FUTURE HALL. LE CIRCULAR SMART CITY COME DRIVER GLOBALI DI UNO SVILUPPO SOSTENIBILE E RESILIENTE	191
<i>Stefano Venier, Edoardo Lucatti</i>	
CAPÍTULO XIII. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE SMART CITIES EN LA CIUDAD DE GIRONA Y SU SUJECIÓN A LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN	209
<i>Albert Lladó Martínez</i>	

CAPÍTULO XIV. LA INTELIGENCIA DEL TERRITORIO DESDE LA CULTURA DE LOS DATOS	235
<i>Marco Antonio Péres Useche</i>	
CAPÍTULO XV. RIESGOS SOBRE LA PRIVACIDAD DE LOS DATOS ABIERTOS RECOGIDOS EN UNA SMART CITY	245
<i>Patricia Mallén Villalba, Antoni Xavier Valverde Amador</i>	
AUTORES	287

Capítulo XI

SMART CITY NELL'ESPERIENZA ITALIANA: L'INTRECCIO DI RIFERIMENTI NORMATIVI, DI COMPETENZE DEGLI ENTI TERRITORIALI E IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI GESTIONE DI SERVIZI PUBBLICI

Sandra Antoniazzi

SOMMARIO: 1. Il «modello» di *smart city* negli atti programmatici e nei documenti dell'UE, espressione di *soft law* e di una politica europea in continua evoluzione. 2. La dimensione territoriale urbana: Città metropolitane ed enti locali. 3. Gli enti territoriali e gli obiettivi di innovazione tecnologica nelle strategie per l'urbanistica e i servizi pubblici. 4. La gestione dei servizi pubblici locali mediante società multiservizi, soggetti che collaborano con gli enti locali nell'attuazione di progetti per la *smart city* come *sensible city*, ricettiva delle esigenze dei cittadini.

1. IL «MODELLO» DI SMART CITY NEGLI ATTI PROGRAMMATICI E NEI DOCUMENTI DELL'UE, ESPRESSIONE DI SOFT LAW E DI UNA POLITICA EUROPEA IN CONTINUA EVOLUZIONE

La *città intelligente*, concetto ormai molto diffuso nei settori della pianificazione urbanistica strategica¹, dei servizi pubblici e dell'ambiente, orienta verso

1. Per l'influenza sulla gestione del territorio v. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *El impacto de las smart cities en la tutela ambiental y en la planificación urbana*, in J. L. PIÑAR MAÑAS (dir.), M. SUÁREZ

soluzioni sostenibili di sviluppo del territorio urbano e di benessere sociale ed è al centro dell'attenzione nelle politiche europee; la visione più organica è contenuta nell'*Agenda urbana europea*², in via di attuazione sulla base di diversi strumenti di finanziamento europei e di fondi istituiti per finalità specifiche, come emerge dalla Comunicazione³ della Commissione europea del 2012. Si è, infatti, diffuso da tempo in Europa, anche per iniziative su tematiche più generali che risalgono agli anni novanta del secolo scorso⁴, il principio guida di governo degli insediamenti urbani secondo criteri adeguati di qualità di vita e di

OJEDA (coord.), *Smart Cities, Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Editorial Reus, Madrid, 2017, 55 ss.

2. In *www.europa.eu*. L'*Agenda Urbana* (2014) può essere considerata un nuovo metodo di lavoro come strategia che individua obiettivi prioritari per lo sviluppo urbano sostenibile, integrato, socialmente inclusivo e intelligente. Alcuni presupposti sono riscontrabili nella *Dichiarazione di Toledo* (2010), che introduce la nozione di rigenerazione urbana integrata, e nella *Dichiarazione di Marsiglia* (2008). Per ulteriori riferimenti, v. J. L. AVILA ORIVE, *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad*, Tirant lo blanch, Valencia, 2018, 228 ss., che esamina anche l'inserimento dello sviluppo urbano sostenibile nell'ordinamento spagnolo, richiamando i principi costituzionali, gli statuti delle Comunità Autonome e la disciplina statale; per gli aspetti tecnici, S. CALADO GARCÍA-A. GUTIÉRREZ-C. J. VIVES-E. Valencia, *Smart City, Hacia la gestion inteligente*, Marcombo, Barcelona, 2013. Sull'*Agenda urbana europea* v. F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanza*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 184 ss.

3. COM (2012) 4701 final, 12 luglio 2012. Gli strumenti di finanziamento individuati, oltre a quelli classici, consistono in soluzioni nuove e in forme di partecipazione pubblico-privata, fondi per progetti di ricerca e per l'innovazione (*Horizon 2020*), il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo europeo per l'efficienza energetica, finanziamenti per il risanamento e lo sviluppo urbano sostenibile che deriva dall'azione congiunta della Banca europea degli investimenti, della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e della Commissione europea; sono stati istituiti anche fondi dagli ordinamenti interni di livello nazionale, regionale e locale. Sono ammissibili anche misure di agevolazione fiscale e aiuti di Stato (per l'efficienza energetica, l'ambiente, ecc.) stabiliti in regolamenti di esenzione. Per approfondimenti v. C. SCHEPISI, *Servizi della società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*, in G. Olivieri-V. Falce (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, n. 393, Giuffrè, Milano, 2016, 4 ss.; per l'energia elettrica e *Sharing Economy*, v. A. PALIANI-G. CAPPIELLO-G. DI PASQUALE, *Smart development and smart utilities*, in G. Antonelli-G. Cappiello (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, Routledge, London-New York, 2017, 172 ss.

4. Così le dichiarazioni e le Carte che nel tempo hanno riconosciuto un *diritto alla città*: la *Carta Urbana Europea* (Risoluzione n. 234, del 18 marzo 1992) della Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, che consiste nella *Dichiarazione Europea sul diritto alla città* in cui sono specificati i diritti e nella *Carta Urbana Europea* che stabilisce i punti dello sviluppo urbano; è seguita la *Carta Urbana Europea II* del 2008, come manifesto più approfondito che sollecita gli interventi dei Paesi europei per città sostenibili. Tra i diritti richiamati, ad es., alla sicurezza, ad un ambiente sano, allo sviluppo economico e sostenibile, ai servizi, all'innovazione, alla collaborazione tra i Comuni, ai meccanismi e alle strutture economiche e all'uguaglianza nella fruizione e alla coesistenza armoniosa delle funzioni. Un antecedente è rappresentato dalla *Campagna europea per la rinascita della città* e da altre iniziative e lavori in materia di politiche urbane (1980-1982) organizzate del Consiglio d'Europa e dalla *Carta di salvaguardia dei diritti umani nella città* (2000) che richiama il *diritto alla città* con le medesime finalità. Nella *Carta mondiale per il diritto alla città* (2005) emerge la qualificazione di diritto della collettività, intrecciato con agli altri diritti umani riconosciuti a livello internazionale. Per approfondimenti si rinvia a J. L. AVILA ORIVE, *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad*, cit., 160 ss.

lavoro; da ciò l'elaborazione di linee di intervento riconducibili ad uno schema di azione mediante strumenti di elevata tecnologia per uno sviluppo urbano sostenibile ed integrato come obiettivo europeo, ma anche mondiale⁵. Quindi, si prospetta una sfida complessa che ha richiesto nozioni interdisciplinari e molte iniziative per la diffusione e la conoscenza del modello⁶, con una significativa evoluzione verso il diritto alla città e all'innovazione.

Questa idea europea di città *smart*⁷ è emersa da alcuni specifici riferimenti in progetti di intervento a partire dal 2000 e perfezionati nella *Carta di Lipsia*⁸ del 2007, documento programmatico sullo sviluppo sostenibile delle città e sull'incentivazione di politiche urbane integrate⁹, fino alle recenti strategie europee «*Europa 2020*»¹⁰ per la *rigenerazione urbana* mediante l'efficienza energe-

5. Per le linee principali di evoluzione v. J. L. AVILA ORIVE, *op. cit.*, 207 ss. l'Autore delinea il percorso del concetto di sviluppo sostenibile sulla base dei valori che sono emersi nei Trattati, nella Carta dei diritti fondamentali, nel Modello sociale europeo e nell'Agenda territoriale e tra questi anche la politica energetica e la protezione del clima e dell'ambiente perseguite in un'economia di mercato molto competitiva, ma con un approccio integrato verso lo sviluppo urbano sostenibile. La rilevanza mondiale del tema è emersa ampiamente nel Convegno «*El dret a la ciutat: el repte de les smart cities*», Barcellona, 22 febbraio 2018, nonché da varie ricerche internazionali v. tra le tante, T. M., VINOD KUMAR (ed.), *Smart Economy in Smart Cities*, Springer, Berlin, 2017; M. PERIS-ORTIZ-D. BENNETT-D. PÉREZ-BUSTAMANTE YÁBAR (eds.), *Sustainable Smart Cities*, Springer, Berlin, 2017; Z. Wu, *Intelligent City Evaluation System*, Springer, Berlin, 2018; M. P. RODRÍGUEZ BOLÍVAR (ed.), *Smart Technologies for Smart Governments*, Springer, Berlin, 2018; A. CARAGLIU-C. DEL BO (eds.), *Smart Cities. Past Achievements and Future Challenges*, in *Italian Journal of Regional Science*, Speciale, n. 1, 2018; W. A. SAMAD-E. AZAR (eds.), *Smart Cities in the Gulf, Current State, Opportunities and Challenges*, Springer, Berlin, in corso di pubblicazione (2019).

6. Si segnala il Congresso annuale mondiale della Smart City con sede a Barcellona (per l'edizione 2018 si rinvia al sito www.smartcityexpo.com); per la conferenza internazionale di Malaga del 2016 e gli atti v. E. ALBA-F. CHICANO-G. LUQUE (eds.), *Smart Cities*, Springer, Berlin, 2016. Il diritto alla *smart city* e alla *digital city* è ampiamente affermato, ad es., nelle linee di politica della democrazia partecipativa del Comune di Barcellona, come è emerso in occasione di *Smart City Expo World Congress*, Barcellona, 13-15 novembre 2018.

7. Per una ricostruzione del modello, dei concetti collegati ad esso ed il successo delle iniziative, v. R. RIVA SANSEVERINO, *Inquadramento generale*, in E. RIVA SANSEVERINO-R. RIVA SANSEVERINO-V. VACCARO (a cura di), *Atlante delle smart city*, F. Angeli, Milano, 2012-2015, 17 ss.; A. CARAGLIU-C. F. DEL BO, *Smart specialisation 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*, E. Elgar, 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?)*, 25 novembre 2015, in www.federalismi.it, 2015, n. 22; per gli sviluppi più recenti e le nuove strategie si rinvia a G. ANTONELLI-G. CAPPIELLO (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, cit.; R. P. Damieri, *Smart City Implementation, Creating Economic and Public Value in Innovative Urban Systems*, Springer, Berlin, 2017, 23 ss.; G. F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano, 2017.

8. In www.anci.it.

9. Per approfondimenti v. E. CARLONI-M. VAQUERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in A.A. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, in *Istituzioni del federalismo*, Rimini, Maggioli, n. 3, 2015, 880 ss.

10. La Strategia *Europa 2020* (Comunicazione della Commissione europea COM(2010) 2020 del 3 marzo 2010; si rinvia altresì a *H2020 programme*, in www.europa.eu/inea/en/horizon-2020/smart-cities-communities) illustra l'economia come «intelligente», «sostenibile» e «inclusiva» per conseguire eleva-

tica¹¹, il miglioramento dei trasporti e il rinnovamento nella gestione dei servizi e gli obiettivi contenuti nell'*Agenda territoriale dell'Unione europea 2020*¹² in forma di risparmio energetico e di sostenibilità dello sviluppo dei territori urbani, di progressiva riduzione del consumo del suolo, secondo una visione integrata che coinvolge diversi settori, autorità amministrative e non solo gli enti locali nonché gli operatori economici.

In effetti, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le esigenze economiche, industriali, ambientali e sociali hanno contribuito ad affermare un *nuovo modello economico*¹³ e per lo sviluppo urbano con obiettivi di efficienza energetica, sostenibilità e riqualificazione ambientale e soluzioni di mobilità mediante strumenti di comunicazione; tale nuovo contesto si inserisce nella più ampia strategia europea di promozione di una *crescita intelligente sostenibile* nell'UE per superare le conseguenze della crisi finanziaria ed economica e migliorare la competitività mediante l'innovazione tecnologica.

Più recentemente, nella prospettiva di sostenibilità delle attività economiche, l'UE ha introdotto le direttive sull'*economia circolare*¹⁴ del 30 maggio 2018, n. 849-850-851-852/2018/UE (in vigore dal 4 luglio 2018) che modificano le diret-

ti 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 della *smart city*. Per ulteriori documenti dell'UE, in www.ec.europa.eu, v. tra i tanti, «*What are smart cities?*» (ad es., in tema di *single market energy, sustainable transport*, soluzioni tecnologiche per migliorare la gestione e l'efficienza dell'ambiente urbano), «*City initiatives*» (*Sustainable urban development*), «*Knowledge for cities*» (ad es., v. «*State of European Cities. Report 2016*»), «*Cities and urban development*». V. ANCHE D. COSTANTINO, *Verso la smart city*, in E. RIVA SANSEVERINO-R. RIVA SANSEVERINO-V. VACCARO (a cura di), *Atlante delle smart city*, cit., 39 ss., che esamina alcuni progetti europei finanziati da *Horizon 2020*; D. SICLARI, «*Creating value on the market and into society: Le c.d. Benefit Corporation nel contesto della strategia di Europa 2020 per una crescita smart: inclusiva e sostenibile*», in G. OLIVIERI-V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, cit., 171 ss.; F. FERRI, *Il diritto dell'Unione Europea post <<Europa 2020>>: alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 723 ss., circa gli obiettivi, i contenuti di *Europa 2020* e la programmazione dei fondi strutturali e di investimento.

11. In tema v. A. M. GAMBINO-M. PROVENZANO, *Smart cities ed efficientamento energetico*, in G. OLIVIERI-V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, cit., 51 ss.

12. In www.ec.europa.eu. Documento del 20 maggio 2011, «*Verso un'Europa solidale, intelligente e sostenibile delle diverse Regioni*». Si rinvia anche allo studio del tema *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, n. 3.

13. Esiste una certa relazione tra *Smart city* e la *Sharing economy* come ulteriore idea di economia sostenibile circa la mobilità, l'uso dei beni, lo scambio di servizi e la gestione di aree territoriali; v. C. Schepisi, *Servizi della società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*, cit., 9 ss.; P. GORI-P. L. PARCU-M. L. STASI, *Smart cities and Sharing Economy*, in G. OLIVIERI-V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, cit., 73 ss.

14. V. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, relativa al quadro di monitoraggio per l'economia circolare, COM (2018) 29 final, 16 gennaio 2018.

tive preesistenti sui rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettronici e, in particolare, la direttiva «generale» sui rifiuti 2008/98/CE e le direttive «speciali» 1994/62/CE, 1999/31/CE, 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE, con inevitabili conseguenze per il settore della gestione dei rifiuti e la tutela dell'ambiente.

Come è noto, l'UE non ha una competenza diretta in materia di *smart city*, di conseguenza gli interventi possibili consistono in azioni e progetti che prevedono finanziamenti collegati alla realizzazione di programmi settoriali¹⁵ oppure in iniziative specifiche con riferimento al partenariato pubblico-privato (ad es., *European Innovation Partnership on Smart cities and Communities*¹⁶), esaminati in comunicazioni e in atti di *soft law* non giuridicamente vincolanti (ma convincenti anche per gli incentivi) e con la finalità di *orientare* gli enti territoriali e gli operatori economici ad adottare soluzioni *smart*. Nelle politiche di coesione dell'UE vi sono diversi programmi per la città, ad es. *Urbact*¹⁷ in cui si riscontrano concetti e obiettivi evoluti di sviluppo sostenibile 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 Commissione¹⁸ (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; nella stessa direzione anche la Risoluzione¹⁹ 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 strettamente urbanistico. Prevalgono il criterio dell'integrazione delle politiche settoriali, un maggiore coinvolgimento delle autorità locali anche secondo un'estensione più ampia del territorio regionale di appartenenza e l'obiettivo finale di includere le tematiche urbane nella legislazione dell'UE.

Nonostante questa evoluzione sovranazionale, non risulta agevole delineare un inquadramento giuridico o individuare una definizione esaustiva²⁰ di *smart*

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

16. 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 sostenere 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.

17. In www.urbact.eu.

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

19. In www.europarl.eu.

20. Così M. SUÁREZ OJEDA, *Smart cities: un nuevo reto para el derecho público*, in J. L. PIÑAR MAÑAS (dir.), M. SUÁREZ OJEDA (coord.), *Smart Cities, Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, cit., 74 ss.; l'Autrice esamina le misure d'azione dell'UE nei settori della costruzione degli edifici, delle reti di energia, del trasporto, mobilità, ambiente, trasparenza ed amministrazione digitale, sanità, commercio elettronico, v. 79 ss.

city, dato che non esiste una definizione normativa in senso stretto, ma una nozione ampia dai confini giuridicamente incerti²¹, che deriva prevalentemente da fonti di *soft law*, da programmi e da progetti da realizzare; può essere un utile riferimento una ricerca²² del Parlamento europeo da cui emerge una nozione di sintesi di *smart city*, spesso richiamata e che in effetti illustra gli aspetti essenziali²³. Il tema può essere oggetto di uno studio empirico per i profili tecnici oppure di una faticosa ricostruzione normativa per un modello di organizzazione e di governo *smart* del territorio urbano o per le opportunità offerte ai cittadini (*diritto* alla città e all'innovazione) e alle imprese; sono, inoltre, prospettabili accordi tra città e imprese per soluzioni innovative. Quindi, il concetto di *smart city* è dinamico e coinvolge meccanismi tecnologici e giuridici con possibilità interpretative di carattere apolitico e tecnico oppure come soluzione di indirizzo politico degli enti territoriali, di dimensione locale o più estesa (Città metropolitane); l'attuazione dipende dal livello di effettiva autonomia locale che può essere variabile nei diversi ordinamenti europei e dalla disponibilità di risorse, da capacità tecniche e organizzative.

Da questo contesto complesso derivano indicazioni interdisciplinari per le città: esse devono partecipare attivamente allo sviluppo territoriale, economico

21. 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*, in *Energies*, 2015, 8, 4724 ss. 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*, Marsilio, 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*, Egea, Milano, 2013, 24 ss.; per alcune esperienze concrete v. R. Riva Sanseverino-E. Riva Sanseverino-V. Vaccaro, *Smart city: casi studio*, in E. RIVA SANSEVERINO-R. RIVA SANSEVERINO-V. VACCARO (a cura di), *Atlante delle smart city*, cit., 95 ss., ove gli Autori, oltre alle note esperienze europee (Amsterdam, Stoccolma, Malaga, Bologna, Torino, Milano), esaminano un caso del Medio Oriente (*Masdar City* negli Emirati Arabi), contesto assai sperimentale, dato che sono state costruite città di nuova progettazione con tecnologie d'avanguardia come modelli di città del futuro, e applicazioni in Cina, India e Singapore.

22. Si rinvia allo studio «*Mapping smart cities in the EU*», Directorate-general for internal polices, Policy Department economic and scientific policy, Brussels, January 2014, 21, in www.europarl.europa.eu.

23. 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, ai territori e ai distretti industriali. Per un commento v. M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 976 ss.

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 prossima città del futuro che garantisca ai cittadini un'agevole dimensione innovativa²⁴. Tra l'altro, l'attuazione è divisa tra i diversi livelli di governo – statale, regionale e locale – di difficile coordinamento per le molteplici azioni, procedimenti e finalità; inizialmente gli enti locali hanno aderito alle politiche di innovazione per acquisire finanziamenti per singoli interventi e in assenza di un'effettiva strategia più ampia, mentre più di recente sembra prevalere – almeno per alcuni Comuni – la collaborazione con l'esperienza tecnica di società specializzate nella gestione dei servizi pubblici.

In alcuni casi è ravvisabile un programma coordinato di interventi come per il Comune di Bologna, ancora prima dell'istituzione della Città metropolitana (statuto approvato nel maggio 2016), sulla base di un'alleanza strategica tra i settori della ricerca, dell'impresa e dell'amministrazione pubblica; la città ha acquisito un discreto livello innovativo²⁵ per alcune caratteristiche (copertura a banda larga per servizi web più efficienti, varie App per il traffico, i parcheggi, la richiesta di certificati, sistemi di telecontrollo dell'illuminazione pubblica, rete di teleriscaldamento, scelte di trasporto alternative, strumenti di pianificazione energetica).

L'indirizzo europeo più recente persegue, infatti, 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 complessiva 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 nelle politiche di finanziamento per il 2014-2020 e nell'Accordo di partenariato²⁶ 2014-2020 per l'utilizzo di fondi strutturali e di investimenti dell'UE che prevede un compito di progettazione delle trasformazioni urbane in un si-

24. 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.

25. Nel 2014, il Comune di Bologna ha ottenuto il punteggio più elevato nella classifica dell'indagine *Between* come città più *smart* d'Italia, prima di Milano e Torino. Per approfondimenti si rinvia a R. RIVA SANSEVERINO-E. RIVA SANSEVERINO-V. VACCARO, *Smart city: casi studio*, cit., 134 ss. Per le innovazioni *smart* in Emilia-Romagna 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. Per ulteriori approfondimenti sull'esperienza italiana e di alcuni Comuni (Bologna, Milano, Torino e di recente Genova) v. *Ecoscienza*, n. 5, 2012, e n. 1, 2013. La Regione Emilia Romagna ha adottato alcune discipline in linea con gli obiettivi di *Smart City*, ad es., la l. r. 29 settembre 2003, n. 19, per la riduzione dell'inquinamento luminoso e il risparmio energetico per gli impianti di illuminazione pubblica; l. r. 5 giugno 2017, n. 10, interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale di ciclabilità (art. 6, secondo comma, «n) fornitura e installazione di tecnologie intelligenti per il monitoraggio della ciclabilità»); l. r. 21 dicembre 2017, n. 24, sulla tutela e uso del territorio, ad es., con vari riferimenti alla rigenerazione urbana e alla vivibilità degli spazi urbani.

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

stema più ampio che coinvolge le Regioni, come nel programma «Città metropolitane»²⁷ e dalle azioni dell'«Agenda urbana».

In particolare, con riferimento all'ordinamento italiano, l'«Agenda urbana italiana»²⁸, che include i programmi regionali FESR-FSE 2014-2020 con ampie possibilità di finanziamento degli interventi, si basa sull'accordo di partenariato e l'obiettivo generale è quello di realizzare nei territori urbani 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: CITTÀ METROPOLITANE ED ENTI LOCALI

Le condizioni che dovrebbero caratterizzare gli ambienti urbani per l'attuazione di sistemi innovativi secondo la politica di *smart city* attengono ad una visione di ambiente favorevole per molteplici profili e, tra questi, rilevano l'*accessibilità* per le scelte razionali di mobilità sostenibile, l'*adattabilità* per l'applicazione di meccanismi intelligenti in relazione alla complessità dei servizi pubblici e delle problematiche urbane, la capacità di *attrarre* capitali e talenti, il contributo positivo per il ruolo degli enti pubblici e delle imprese private e miste anche mediante collaborazione in *partnership*²⁹ e la *promozione della diffusione* della conoscenza e dello scambio di informazioni tra cittadini, amministrazione e parti interessate³⁰ con una forte connotazione *tecnologica ed informatica*³¹.

In effetti, il ruolo della tecnologia nel rapporto tra ambiente urbano, gestione dei servizi pubblici e cittadini utenti è centrale; inizialmente l'idea di *smart city* era incentrata nella dotazione di infrastrutture tecnologiche per le città innovative e competitive nell'organizzazione dei servizi da erogare ai cittadini, nel senso di soluzioni di elevata tecnica per problemi di carattere ambientale, urbanistico e di politica dei servizi pubblici. Più di recente, la visione si è ampliata

27. 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, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica e dell'economia sociale.

28. In www.agendaurbana.it.

29. Tra l'altro, la dir. UE n. 24/2014 nell'art. 31 ha previsto il *partenariato per l'innovazione* e il d.lgs. n. 50/2016 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*, Giappichelli, Torino, 2015, 140 ss.

30. V. S. ANDREANI-F. BIANCONI-M. FILIPPUCCI, *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 902 ss.; N. KOMNINOS, *The Age of Intelligent Cities: Smart Environments and Innovation-for-all Strategies*, Routledge, New York, 2015, 80 ss.

31. 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*, Giappichelli, Torino, 2001, 233 ss.

includendo ulteriori finalità e interventi per una visione di *smart community* con una maggiore attenzione per nuove forme di partecipazione e per una *sensible city* attenta alle esigenze degli abitanti³². Gli esempi concreti di *smart city* sono progetti solo in parte realizzati per le infrastrutture tecnologiche sulla base di sistemi integrati³³ (*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 loro coinvolgimento nelle procedure) sono in fase di elaborazione e di sperimentazione. Le reti intelligenti possono meglio adeguare l'offerta dei servizi alle richieste dell'utente, consentire più fonti di erogazione (ad es., l'energia rinnovabile che ha modificato il modello energetico³⁴), nuovi sistemi di misurazione³⁵ e piani di investimento; le sperimentazioni sono sostenute dall'UE e, in Italia, per il settore elettrico anche dall'*Autorità di regolazione per l'energia, le reti e l'ambiente*³⁶ (Arera, autorità amministrativa indipendente). Questa continua evoluzione potrà incrementare la competizione tra le imprese di gestione dei servizi pubblici e, di conseguenza, migliorare la qualità delle prestazioni erogate e la sostenibilità ambientale³⁷.

La dimensione territoriale in cui si è evoluta la diffusione delle *smart grid*³⁸ 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. Da alcune recenti sperimentazioni nel settore dell'energia, sono derivate nuove forme di «aggregazione», ad es. le «comunità energetiche» che acquistano energia con sistemi diversi, eventualmente anche in collegamento con altre comunità nella medesima dimensione urbana, da cui derivano soluzioni frammentate, ma innovative nel

32. Si rinvia a L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 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*, Franco Angeli, Milano, 2013, 102 ss., mentre per le *smart specialisation* – 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.

33. Per approfondimenti circa l'utilizzo innovativo delle tecnologie collettive, v. F. RIZZI, *Smart city, smart community, smart specialization per il management della sostenibilità*, cit., 66 ss.

34. Per questa trasformazione nel sistema spagnolo v. J. ROSA MORENO, *La transformación del modelo energético*, in *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2018, n. 39, 1 ss.

35. 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.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.

36. Per atti e documenti si rinvia al sito istituzionale www.arera.it.

37. Per una chiara ricostruzione di questa evoluzione in atto v. F. GIGLIONI, *La «domanda» di amministrazione delle reti intelligenti*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 1049 ss.; ID., *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle smart grid*, in *Munus*, 2013, 463 ss.

38. 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, le informazioni sul traffico.

senso che non si adattano al tradizionale livello di governo di un ente locale. La considerazione delle comunità con esigenze differenziate richiede la ridefinizione delle funzioni amministrative adeguate per aree territoriali di dimensione più circoscritta o più ampia rispetto al Comune e con requisiti di flessibilità per l'utilizzo ormai necessario delle tecnologie. L'esercizio delle funzioni pubbliche sembra in concreto non poter coincidere con i rigorosi limiti degli enti territoriali intesi in senso tradizionale; quindi, le innovazioni tecnologiche impongono trasformazioni degli enti locali in forme di governo più complesse³⁹, anche se la limitata disponibilità di risorse per attuare le riforme rende questa evoluzione più teorica e in concreto meno incisiva.

Con la 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 territorio⁴⁰ e, quindi, compiti di programmazione dello sviluppo urbano riconducibili agli obiettivi di *smart city*. L'*Agenda urbana*, volta a una revisione della città, prevede, tuttavia, interventi settoriali; è, quindi, indispensabile applicare il criterio della progettazione in collaborazione con la Regione (titolare di potestà legislativa e di funzioni amministrative in materia di governo del territorio, art. 117 Cost., terzo comma), dato che gli enti locali adottano come tendenza generale quella di individuare gli interventi più facilmente realizzabili (illuminazione pubblica o sistemi di gestione del traffico), spesso non inseriti in una visione strategica complessiva, soprattutto in assenza di personale tecnicamente adeguato per realizzare obiettivi più complessi e coordinati.

La Città metropolitana è disciplinata secondo una nuova impostazione: in base al *principio di differenziazione*, l'autonomia statutaria può consentire ambiti territoriali secondo zone omogenee, ulteriori livelli di amministrazione e nuovi strumenti di governo⁴¹, funzioni di pianificazione strategica⁴² 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

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

40. Si rinvia a G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 786 ss.

41. V. C. TUBERTINI, *La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *www.urban@it*, 2015, n. 1, 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.

42. 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*, Jovene, Napoli, 2014, 141 ss.

che è pienamente riconducibile al tema che esaminiamo; inoltre, la lett. b) attribuisce 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 organizzazione adeguata delle reti proprio per la struttura differenziata; inoltre, nel caso della Città metropolitana di Bologna, dallo Statuto⁴³ emergono alcuni principi e istituti che possono consentire soluzioni innovative: la cittadinanza digitale (art. 11), la pianificazione strategica (art. 12), la riqualificazione urbana e il piano territoriale generale metropolitano⁴⁴ (art. 13), obiettivi per lo sviluppo economico e le attività produttive⁴⁵ (art. 14) nella prospettiva dell'innovazione, la promozione di politiche di mobilità sostenibile mediante le funzioni di pianificazione e di coordinamento strategico di area vasta (art. 17). Tuttavia, nel governo delle *smart grid* non sono coinvolti solamente i livelli di amministrazione locale, peraltro, con problemi di coordinamento⁴⁶, ma anche l'Arera per la funzione di regolazione dei servizi pubblici e degli operatori economici con varie misure di incentivazione per le *reti intelligenti*⁴⁷ 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 energetiche⁴⁸, in quanto ritenuti compatibili con il principio di concorrenza (art. 106 TFUE).

43. Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna è stato approvato dalla Conferenza metropolitana con delibera n. 1 del 23 dicembre 2014 e in seguito con modifiche previste dalla delibera 30 maggio 2016, n. 3; esso è reperibile in www.cittametropolitana.bo.it.

44. L'art. 13, quarto comma, prevede per la Città metropolitana funzioni di pianificazione territoriale approvando il piano territoriale generale metropolitano, «che – in coerenza con gli indirizzi del Piano strategico – comprende la programmazione ed il coordinamento della mobilità, le strutture di comunicazione, le *reti di servizi* e delle infrastrutture di competenza della comunità metropolitana, le politiche ambientali sostenibili e di sviluppo insediativo e di edilizia sociale, l'individuazione, lo sviluppo e l'attuazione dei poli funzionali e industriali metropolitani».

45. L'art. 14 richiama lo «sviluppo economico sostenibile attento all'economia verde, equo e finalizzato alla piena occupazione e particolarmente all'insediamento, alla crescita e alla riconversione delle imprese e delle attività produttive nell'area metropolitana, promuove e assicura sostegno all'attività economica, di *ricerca e innovazione* e alla creazione di impresa».

46. Per l'esame delle problematiche giuridiche, si rinvia a M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 949 ss.

47. 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. n. 28/2011. La regolazione deve, in sostanza, tener conto della diversa evoluzione tecnologica delle aree territoriali.

48. 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

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 amministrative⁴⁹ 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 con ritardi (e con poco entusiasmo), anche dopo la minaccia del legislatore statale di interventi finanziari «sanzionatori» (entro il 31 dicembre 2015), e con alcune lacune nell'attuazione che hanno richiesto la nomina di un Commissario straordinario⁵⁰. Il riordino funzionale è stato sempre inserito tra gli obiettivi degli ultimi interventi normativi per fronte alla crisi e al debito pubblico, dato che la sovrapposizione delle competenze e dei ruoli si ricollega a questioni irrisolte di inefficienza e a varie 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 spesa⁵¹ che ha anche 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 interprovinciale⁵², dimensione già operante, ad es., nel settore dei servizi sanitari ma con finalità diverse⁵³.

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.

49. Per il dibattito sulla revisione e razionalizzazione del sistema locale v. 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*, 2015, n. 19, 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*, 2015, n. 19, 1 ss.; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Astrid Rassegna*, 2016, n. 1, 1 ss.; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, 99 ss.; M. Di Giulio - S. Profeti, *Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi*, in *Riv. it. politiche pubbl.*, 2016, 373 ss.; G., GARDINI *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in L. Vandelli - G. Gardini - C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rimini, 2017, 67 ss.

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

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

52. Per approfondimenti, v. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 197 ss.; F. Giglioni, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, 8 gennaio 2014, in *www.federalismi.it*, 2014, n. 1; B. Caravita Di Toritto, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, 17 novembre 2014, in *www.federalismi.it*, 2014, n. 3; E. Furno, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, Osservatorio Città metropolitane, 21 gennaio 2015, in *www.federalismi.it*, 2015, n. 1; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta e la riforma del livello intermedio di governo locale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, 569 ss.; C. TUBERTINI, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane*, in *Astrid Rassegna*, 2015, n. 19, 1 ss.; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., 7 ss.; B. Di Giacomo Russo, *Le province*, in B. Di Giacomo Russo - A. Tarzia, *Il nuovo governo locale, Analisi della legge n. 56/2014*, cit., 65 ss.

53. 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).

In relazione ai *servizi pubblici locali*, si pone il problema di come la dimensione di «area vasta» si concili con il territorio del Comune, 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, modalità 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; come è noto, 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 metropolitane⁵⁴ potrebbero essere enti aggregatori di servizi pubblici, ma questo aspetto non è stato considerato nella legge n. 56/2014, mentre può essere previsto nello statuto⁵⁵. 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 della politica di *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 e di società a partecipazione pubblica, 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 italiano non ha ad oggi indicato una nozione giuridica di riferimento, mentre ha previsto l'espres-

54. Cfr., E. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, 17 giugno 2015, in *www.federalismi.it*, 2015, n. 12, 2 ss.

55. Si rinvia allo Statuto della Città metropolitana di Bologna, art. 13, quarto comma.

sione generale «*comunità intelligenti*»⁵⁶ come rubrica dell'art. 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (l. di conversione 17 dicembre 2012, n. 221) senza definire il concetto, anche se rappresenta il più rilevante riconoscimento normativo. La disposizione prevede competenze 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 attuazione dell'*Agenda digitale europea*⁵⁷ (2010), obiettivo che consente di accedere al sostegno finanziario dell'UE.

3. GLI ENTI TERRITORIALI E GLI OBIETTIVI DI INNOVAZIONE TECNOLOGICA NELLE STRATEGIE PER L'URBANISTICA E I SERVIZI PUBBLICI

A parte le recenti riforme, 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, e più recentemente alla Città metropolitana. 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 amministrazione⁵⁸; 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

56. Un ulteriore riferimento alle comunità intelligenti è contenuto nell'art. 47, comma 2, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella l. 4 aprile 2012, n. 35, sulla semplificazione e sviluppo), che attribuisce alla competenza della Cabina di regia l'attuazione dell'Agenda digitale e la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche (ad es., connettività a banda larga) 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.

57. Si rinvia al documento *Agenda digitale europea, Le politiche dell'Unione Europea, Riaffiare l'economia europea* (novembre 2014), in www.europea.eu; v. 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 è strumento e presupposto di *smartness*. Per alcuni riferimenti all'Agenda digitale spagnola (2015) che, riguardo alle *smart cities* intese come digitali, prevede modalità di innovazione integrate che coinvolgono l'urbanistica e l'ambiente v. R. Rivero Ortega, *Innovación, smart cities y administración electrónica aplicada al urbanismo*, in J. G. Font-M. Bassols Coma-A. Menéndez Rexach (dir.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración pública, Madrid, 2016, 792 ss.; Centro de Innovación del Sector Público de PwC, *Smart Cities, La transformación digital de las ciudades*, 2015. Per la Germania v. H.-J. Vogel-K. Weißer-W. Hartmann, *Smart City: Digitalisierung in Stadt und Land*, Springer, Berlin, 2018.

58. 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, miste o a società private.

riferimento in quanto giuridicamente titolari di funzioni dirette inerenti al *governo del territorio comunale* e all'*urbanistica*, alla regolazione delle attività economiche e ai *servizi pubblici locali*, che consentono l'attuazione locale della *smart city*, come livello di governo che coincide con la dimensione urbana, pur rilevando ovviamente la dimensione del Comune. L'art. 20 del d. l. n. 179/2012 – unico dato normativo che introduce «*le Comunità intelligenti*»⁵⁹ – in relazione alle attività per il sistema di monitoraggio, coinvolge l'Associazione nazionale dei Comuni italiani⁶⁰ 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 si limita a richiamare i Comuni. Di certo, non è un riferimento che esprime l'effettivo ruolo centrale dell'ente locale⁶¹; in seguito, 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 metropolitana⁶², con 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 delle Comunità intelligenti⁶³. E', quindi, evidente l'esigenza di chiarezza e certezza delle competenze degli enti coinvolti per l'intreccio di norme con-

59. L'art. 19 si riferisce alla ricerca e all'innovazione per favorire lo «sviluppo delle Comunità intelligenti». Per le varie azioni disciplinate dal d. l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito nella l. 17 dicembre 2012, n. 221), 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.; M. SIRAGUSA-G. C. RIZZA, *Politiche pubbliche di finanziamento dello sviluppo delle reti a banda larga e ultralarga e regole UE sul controllo degli aiuti di Stato*, in G. OLIVIERI-V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, cit., 103 ss.

60. 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. Sono stati istituiti ulteriori «osservatori» per iniziative di ricerca su questi temi v. ad. es., *Osservatorio sulle città metropolitane* – Spisa (Università di Bologna, *Urban@it*, *www.urbanit.it*); *Osservatorio Smart City*, Università Bocconi tramite IEFE (Istituto di economia e politica dell'energia e dell'ambiente).

61. Probabilmente la *smartness* collegata all'applicazione dell'Agenda digitale e all'Agenzia per l'Italia digitale (istituita con d. l. 22 giugno 2012, n. 83, 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, *op. cit.*, 970. Sulle caratteristiche dell'Agenda digitale v. D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, cit., 10 ss.

62. Per la Città metropolitana di Bologna, lo statuto prevede varie forme di collaborazione con i Comuni dell'area metropolitana o con le loro Unioni «ai fini della organizzazione e gestione comune di *servizi* e funzioni» (art. 20) e accordi con enti locali esterni alla Città metropolitana (art. 23).

63. 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 *Istituzioni del federalismo*, numero speciale n. 1, 2014. Anche le leggi regionali di riordino adottate non sembrano aver approfondito il

tenute in discipline con oggetto diverso: la prossima necessaria evoluzione dovrebbe essere un sistema *smart* per integrare le norme e gli attori coinvolti nell'attuazione della città *smart*.

4. LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI MEDIANTE SOCIETÀ MULTISERVIZI, SOGGETTI CHE COLLABORANO CON GLI ENTI LOCALI NELL'ATTUAZIONE DI PROGETTI PER LA SMART CITY COME SENSIBLE CITY, RICETTIVA DELLE ESIGENZE DEI CITTADINI

Per tradizione nell'ordinamento italiano, come in altri ordinamenti europei (ad es., in Francia e in Spagna⁶⁴), la funzione di erogazione dei servizi pubblici può essere esercitata dai Comuni con ampia discrezionalità circa le modalità più adeguate di gestione diretta o indiretta e la scelta delle forme (*in house* a condizioni restrittive, società a partecipazione pubblica mista quotate o non quotate, società private) e per la disciplina si rinvia al Testo unico degli enti locali (per le norme ancora vigenti), al Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016), al Codice dei contratti pubblici nonché alla nozione generale europea di servizi di interesse economico generale⁶⁵ (artt. 14 e 106 TFUE) che ormai ha uniformato gli ordinamenti europei.

E' assai diffusa in Italia la gestione dei servizi pubblici locali mediante la *società multiservizi*, 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 legge⁶⁶, e per l'incorporazione di medie imprese; vi è una presenza significativa di azionisti privati accanto all'azionariato pubblico⁶⁷.

necessario coordinamento tra Regioni e Città metropolitane per lo sviluppo delle reti e servizi informatici. Sul punto si rinvia a M. CAPORALE, *op. cit.*, 971 ss.

64. Per queste esperienze v. S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali, Esperienze nazionali e modello europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 62 ss.

65. Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, 18 ss.; J. C., LAGUNA DE PAZ, *Los servicios de interés general en la Unión Europea: su sujeción a las reglas del mercado*, in V. PARISIO, V. AGUADO I CUDOLÀ, B. NOGUERA DE LA MUELA (dirs.), *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Giappichelli, Tirant lo blanch, Torino, Valencia, 2016, 49 ss.; J. TORNOS MAS, *El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario*, in *Revista de Administración Pública*, 2016, 193 ss.

66. 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.

67. Ad es., nel caso di *Hera spa*, l'azionariato al 30 settembre 2018 è così composto: 48,5% (Patto soci pubblici) e 51,5% flottante; l'azionariato è caratterizzato dalla presenza di numerosi Comuni e da una quota rilevante privata. Si rinvia al *Bilancio di sostenibilità 2017*, in 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, il Mulino, 2009, 177 ss.; per considerazioni più recenti v. A. CA-

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 gestione dei rifiuti, la distribuzione del gas e di elettricità fino alle attuali società multiservizi di cui le maggiori sono gruppi quotati in borsa e allo stesso tempo partecipate da enti locali; le acquisizioni e le fusioni hanno coinvolto territori fuori dai confini di origine, diversificando le partecipazioni in più società e territori anche di più modesta dimensione, secondo criteri di scelta che hanno considerato i risultati delle politiche industriali e gli indirizzi innovativi adottati dagli enti locali nella politica dei servizi pubblici.

Queste soluzioni sono tipiche soprattutto del Centro-Nord-Est e se è possibile individuare un *modello*, questo è dipeso dalle circostanze economico-geografiche e dal ruolo degli enti locali (e dagli orientamenti politici), contesto 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 di gestione di più servizi 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 possono favorire l'integrazione e la realizzazione di obiettivi di *smart city*. La soluzione dell'erogazione di un solo servizio è più diffuso nel Sud, ad es., per il servizio idrico in genere gestito da enti statali e regionali per territori ampi anche per la distanza dalle fonti; le aziende pubbliche trasformate in società (gestione del gas e dei rifiuti), anche regionali⁶⁸, derivano a loro volta da imprese private che nel secolo scorso sono state trasformate in municipalizzate senza un successivo accorpamento in società multiservizi⁶⁹.

Un contributo rilevante alla promozione della *smart city* va riconosciuta alle società di gestione dei servizi pubblici locali mediante strategie⁷⁰ che gli enti locali difficilmente sono in grado di organizzare senza la collaborazione dell'esperienza di tecnici con adeguate conoscenze anche se vi sono varie soluzioni di incentivi, dato che l'UE promuove aiuti di Stato, ad es., per le reti intelligenti; la partecipazione degli enti locali in queste società, che derivano dall'aggregazione di aziende municipalizzate o di altre forme societarie, ha consentito l'ap-

MILLERI-M. RUFFINO, *Smart and collective learning process*, in G. ANTONELLI-G. CAPPIELLO (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, cit., 287 ss. Sulla strategia di società «*multiutilities federative*» come nel caso di *Hera spa*, v. A. GIUNTINI-G. MUZZIOLI, *Al servizio della città, Imprese municipali e servizi urbani a Modena dalle reti ottocentesche alla nascita di Meta S.p.A.*, il Mulino, Bologna, 2003; 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, il Mulino, 2010, 239 ss.

68. V. il caso di *Abbanoa s.p.a.* per la Regione Sardegna, sito www.abbanoa.it; la società esclusivamente pubblica (i soci sono la Regione e diversi Comuni) è il gestore unico del servizio idrico integrato.

69. Si rinvia a F. BASSANINI-M. R. MAZZOLA-A. VIGNERI, *Una nuova politica industriale dei servizi pubblici locali: aggregare e semplificare*, in *Astrid Rassegna*, 2014, n. 19, in www.astrid-online.it.

70. Ampiamente sull'esperienza di una società multiservizi v. S. VENIER, E. PIRACCINI, R. GASPARETTO, *Infrastrutture, cittadini e gestione dei servizi pubblici locali*, in G. F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., 495 ss.; S. VENIER, *Conclusion*, in G. ANTONELLI-G. CAPPIELLO (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, cit., 305 ss. spec. 307-310.

plicazione di meccanismi e di modalità *smart* nelle città di medie e di grandi dimensioni.

Nelle esperienze di gestione dei servizi pubblici emerge l'esigenza di una *governance* meno condizionata dalla coincidenza con l'ambito territoriale dell'ente locale rappresentativo, che ha assunto una funzione di «mediatore» tra i diversi modelli organizzativi (pubblico o misto a partecipazione pubblico-privata oppure privato); ulteriori considerazioni per l'ordinamento italiano derivano dall'attuazione della riforma sulle autonomie locali (l. n. 56/2014) e del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 sulle società a partecipazione pubblica. Più di recente, si consideri il ruolo che le società multiservizi potranno svolgere nell'attuazione della c.d. *economia circolare*⁷¹ in applicazione delle direttive del 2018 dell'UE, ulteriore politica innovativa che coordina, in una visione complessiva, opportunità economiche ed esigenze di tutela dell'ambiente mediante la riutilizzazione dei beni, al fine di ridurre al minimo i rifiuti e l'impiego di nuove risorse, obiettivi che inevitabilmente si ricollegano alla *smart city* per gli aspetti inerenti alla gestione dei rifiuti e all'ambiente.

La città, oltre ad essere l'ambiente prevalente di vita per gran parte della popolazione europea e mondiale, ha acquisito negli ultimi anni una nuova dimensione: è oggetto di «studio» approfondito ed è uno straordinario laboratorio di innovazione (*creative city*) nonché di attenzione politica con alcuni discutibili ripensamenti di carattere sociologico, non pienamente coerenti con l'innovazione in senso tecnico e le funzioni degli enti territoriali⁷². L'importanza che le *smart cities* hanno assunto negli ultimi anni nell'attuale contesto socio-economico e di interessi pubblici e privati coinvolti, giustifica chiaramente l'attenzione delle istituzioni europee e del legislatore italiano circa gli strumenti per favorirne lo sviluppo. La politica elaborata nel corso degli anni, da cui derivano in concreto incentivi finanziari, esprime obiettivi per un processo di trasformazione urbana che integra, secondo una visione sistemica, le prospettive economica, ambientale e sociale; l'evoluzione verso una dimensione *smart* offre l'opportunità alle pubbliche amministrazioni di rendere più efficienti i servizi erogati ai cittadini e di favorire l'introduzione di servizi innovativi, al fine di migliorare la competitività e la qualità della vita urbana.

71. Circa la definizione, i settori coinvolti (rifiuti, materie prime, *bioeconomia*) e l'amministrazione in questa nuova visione mediante gli appalti verdi: F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.; per i rifiuti v. R. J. SANTAMARÍA ARINAS, *El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 2018, n. 46, 127 ss.

72. Sulla «sovranità tecnologica» intesa come strumento che facilita la «democrazia partecipativa digitale» dei cittadini per i dati della città intesi come bene comune e i modelli cooperativi di gestione dei servizi con riferimenti al Comune di Barcellona v. F. BRIA, *Parte II*, in F. BRIA-E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, Codice edizioni, Torino, 2018, 85 ss. Per aspetti più tecnici applicati al caso del Comune di Barcellona v. 'Smart cities', *tecnologia pensada per a les persones*, Dossier, in *Barcelona metropolis*, 2014, n. 91, 10 ss.; Ajuntament de Barcelona, *Big data: el poder de la informació*, e *El sector de les infraestructures es reinventa*, Càpsula de tendència sectorial: Smart Cities, Novembre 2012.

Nel contempo la *smart city* offre alle imprese, soprattutto alle società miste, la possibilità di sviluppare nuovi mercati e di sperimentare nuovi modelli di *business* mediante la gestione di servizi pubblici in collaborazione con gli enti territoriali che attuano l'interesse pubblico all'evoluzione *smart* delle infrastrutture, dei servizi urbani e della comunità sociale, tanto più che di recente è emerso il concetto di *diritto* del cittadino *all'innovazione* e di *diritto alla città* come contesto *sensibile* (*sensible city*) alle esigenze del cittadino-utente.

Peraltro, la soluzione della società mista consente all'ente locale la possibilità di un controllo e di una partecipazione più penetrante nelle prestazioni e nell'attività societaria, in qualità di socio, che comunque dovrebbe essere un socio pubblico competente; in una visione razionale, non solo l'operatore economico è individuato, previa gara, in quanto socio tecnicamente e finanziariamente adeguato, ma anche l'ente locale, pur con difficoltà di natura tecnica ed organizzativa che possono essere superate dall'esperienza del socio privato, deve adottare una impostazione *smart* nel ruolo di socio attivo. Come è noto, diverse difficoltà di efficienza dell'azione amministrativa dipendono dall'inadeguatezza tecnica e organizzativa degli enti pubblici; in generale, si prospetta il problema di conciliare l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione e dalla legge agli enti territoriali con le esigenze di controllo esterno dell'azione svolta per l'iniziativa economica e le altre funzioni amministrative. Tuttavia, si dimentica che l'esercizio dell'autonomia presuppone un ente pubblico dotato di un chiaro indirizzo politico e di discrezionalità, ma anche di competenza tecnica e di risorse pubbliche adeguate, che comunque, a prescindere dall'entità, devono essere gestite con scelte razionali alla luce del principio di parità di bilancio. L'esperienza della crisi finanziaria ed economica ha ampiamente dimostrato la necessità di considerare criteri tecnici nell'adozione di una scelta discrezionale o di indirizzo politico, a garanzia della realizzazione degli obiettivi, dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività nell'interesse pubblico.

In conclusione, una città può essere considerata *smart* e *sensible* in un rapporto dialogico con i cittadini, se gestisce in modo intelligente la pianificazione urbanistica e i servizi pubblici e se orienta con decisioni di indirizzo *smart* le attività economiche, le risorse ambientali, la mobilità e l'amministrazione, secondo un modello urbano che si caratterizza per la sostenibilità economica e l'efficienza energetica con il fine di migliorare la qualità della vita, di creare nuovi servizi per i cittadini e nuove modalità efficienti per l'azione amministrativa. Tutti obiettivi in concreto assai impegnativi ...

ABSTRACT

The *smart city*, a very widespread concept in the areas of strategic urban planning, public utilities and the environment, is oriented towards sustainable solutions for urban development and social well-being and is at the center of attention in European policies through acts of *soft law*, programs and funds set up for specific purposes. In fact, it has long been common in Europe, even for initiatives on more general issues that date back to the nineties of the last century, the guiding principle of urban settlements according

to adequate criteria of quality of life and work. The elaboration of lines of intervention refers to a new model of action with high technology tools for a sustainable and integrated urban development as a European objective, but also worldwide. Therefore, a complex challenge is expected that has required interdisciplinary notions and many initiatives for the knowledge of this new approach, with significant evolutions towards the «right to smart city» and innovation, recognized to citizens, and the recent implementation of the «circular economy» based on EU discipline.

RESUMEN

La ciudad inteligente, un concepto muy extendido en las áreas de planificación urbana estratégica, servicios públicos y medio ambiente, está orientada hacia soluciones sostenibles para el desarrollo urbano y el bienestar social y está en el centro de atención en las políticas europeas a través de actos de *soft law*, programas y fondos establecidos para fines específicos. De hecho, durante mucho tiempo se ha generalizado en Europa, incluso para iniciativas sobre temas más generales que se remontan a los años noventa del siglo pasado, el principio rector de los asentamientos urbanos según los criterios adecuados de calidad de vida y trabajo. A partir de esto, la elaboración de líneas de intervención se refiere a un nuevo modelo de acción con herramientas de alta tecnología para un desarrollo urbano sostenible e integrado como objetivo europeo, pero también a nivel mundial. Por lo tanto, se espera un desafío complejo que ha requerido nociones interdisciplinarias y muchas iniciativas para la difusión y el conocimiento de esta visión moderna, con avances significativos hacia el derecho a las ciudades inteligentes y la innovación, reconocidos por los ciudadanos, y sobre la reciente implementación del Economía circular basada en la disciplina de la UE.

AUTORES

Vicenç AGUADO I CUDOLÀ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat de Barcelona

Gabriela AGUADO ROMERO
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Querétaro
(México)

Sandra ANTONIAZZI
Professore Aggregato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma 2 «Tor Vergata» (Italia)

Gabriele BOTTINO
Professore Associato di Diritto Amministrativo
Università degli studi di Milano (Italia)

Alessandro CALEGARI
Professore Associato di Diritto Amministrativo
Università degli studi di Padova (Italia)

Òscar CASANOVAS I IBÀÑEZ
Profesor de Derecho Turístico
CETT Campus de Turismo, Hotelería
y Gastronomía

Francisco HERNÁNDEZ GONZÁLEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de La Laguna

Albert LLADÓ MARTÍNEZ
Profesor Asociado de Derecho Administrativo
Universitat de Girona

Edoardo LUCATTI
Media Relations Gruppo Hera, Bologna (Italia)

Patricia MALLÉN VILLALBA
Jefa de la Asesoría Jurídica del Consorcio AOC. Profesora Máster en Derecho de la Sociedad de la Información (ICAB) y Master Internet of Things (UPC)

Camille MIALOT
Avocat au Barreau de Paris Spécialiste en droit public
Maître de Conférence à l'Ecole de Droit de Sciencespo (Francia)

Alina del Carmen NETTEL BARRERA
Profesora de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Querétaro
(México)

Vera PARISIO
Professore Ordinario di Diritto Ammi-
nistrativo
Università degli Studi di Brescia (Italia)

Marco ANTONIO PÉRES USECHE
Director del Observatorio de Sociedad,
Gobierno y Tecnologías de la Informa-
ción de la Universidad Externado de
Colombia y Director de Territorio Data.
@culturadata

Juli PONCE SOLÉ
Director del Transjus
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat de Barcelona

Raúl RUIZ CANIZALES
Profesor de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Querétaro
(México)

Mariona TOMÀS FORNÉS
Profesora agregada e investigadora. Grup
de Recerca en Estudis Locals (GREL). De-
partamento de Ciencia Política, Derecho
Constitucional y Filosofía del Derecho,
Universitat de Barcelona

Antoni XAVIER VALVERDE AMADOR
Jefe de Sistemas, Tecnologías de la In-
formación, Transparencia del Ajunta-
ment de Cervelló y Profesor Asociado de
la Universitat Politècnica de Catalunya

Stefano VENIER
Chief Executive Officer (CEO) Gruppo
Hera, Bologna (Italia)

