

2021
n. 2
Vol. IX

P.A.
Persona e Amministrazione

Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia
Legal Research on Public Administration and Economics

ISSN 2610-9050



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Direttore scientifico

Luca R. Perfetti

Comitato di direzione

Antonio Barone, Università di Catania; Massimiliano Bellavista, Università di Siena; Rosa Calderazzi, Università di Bari “Aldo Moro”; Maria Cristina Cavallaro, Università di Palermo; Alberto Clini, Università di Urbino Carlo Bo; Antonio Colavecchio, Università di Foggia; Salvatore Dettori, Università di Teramo; Christine Ferrari-Breuer, Université Lyon III Jean Moulin; Francesco Follieri, Università LUM Giuseppe Degennaro; Pierpaolo Forte, Università del Sannio; Biagio Giliberti, Universitas Mercatorum di Roma; Andrea Maltoni, Università di Ferrara; Luis Medina Alcoz, Universidad Complutense de Madrid; Massimo Monteduro, Università del Salento; Nino Paolantonio, Università di Roma “Tor Vergata”; Nicola Pignatelli, Università di Bari “Aldo Moro”; Simone Torricelli, Università di Firenze; Michele Trimarchi, Università di Foggia; Giuseppe Tropea, Università Mediterranea di Reggio Calabria; Ewald Wiederin, Universität Wien.

Redattori centrali

Marina Roma, Università di Genova
Donato Vese, Università di Torino

Comitato di redazione

Filippo Alario; Adrian Bedford, Noelia Betetos Agrelo; Angelo Bonaiti; Raffaella Dagostino; Maximilian Denicolò; Viviana Di Capua; Andrea Gemmi; Benedetta Giordano; Roberto Franco Greco; Alberto Marcovecchio; Clara Napolitano; Salvatore Palumbo; Antonio Saporito; Gloria Sdanganelli; Jacopo Vavalli.

Comitato internazionale scientifico e di referaggio

Marcos Almeida Cerredá, Universidad de Santiago de Compostela; Sandro Amorosino, Università Telematica Internazionale “UniNettuno”; Antonio Bartolini, Università di Perugia; Luigi Benvenuti, Università “Ca’ Foscari” di Venezia; Luca Bertonazzi, Università di Milano; Tomás Cano Campos, Universidad Complutense de Madrid; Andrea Carbone, Università “La Sapienza” di Roma; Andrea Crismani, Università di Trieste; Giovanni Maria Caruso, Università della Calabria; Salvatore Cimini, Università di Teramo; Stefano Cognetti, Università di Macerata; Paoloefisio Corrias, Università di Cagliari; Guido Corso, Università di Roma Tre; Fulvio Cortese, Università di Trento; Elisa D’Alterio, Università di Catania; Erin Daly, Widener University

Delaware; Maurizia De Bellis, Università di Roma “Tor Vergata”; Walber de Moura Agra, Universidade Federal de Pernambuco; Francesca Di Lascio, Università di Roma Tre; Leonardo Ferrara, Università di Firenze; Luigi Ferrara, Università di Napoli “Federico II”; Fabrizio Fracchia, Università Commerciale “Luigi Bocconi”; Francesco Goisis, Università di Milano; Giuliano Grüner, Università telematica Pegaso; Annalisa Gualdani, Università di Siena; Hélène Hoepffner, Université Toulouse 1 Capitole; Erik Kersevan, Univerza v Ljubljani; Pierdomenico Logroscino, Università di Bari “Aldo Moro”; Simone Lucattini, Università di Siena; Barbara Mameli, Università del Piemonte Orientale; Giuseppe Manfredi, Università Cattolica del Sacro Cuore; Giulia Mannucci, Università di Firenze; Wanda Mastor, Université Toulouse 1 Capitole; Marco Mazzamuto, Università di Palermo; Jorge Oviedo Albán, Universidad de La Sabana; Nino Paolantonio, Università di Roma “Tor Vergata”; Michela Passalacqua, Università di Pisa; Ricardo Perlingeiro Mendes Da Silva, Universidade Federal Fluminense; Sergio Perongini, Università di Salerno, Università di Bari “Aldo Moro”; Aristide Police, Università di Roma “Tor Vergata”; Michel Prieur, Université de Limoges, International Center for Comparative Environmental Law; Anikó Raisz, Miskolci Egyetem; Margherita Ramajoli, Università di Milano; Renato Rolli, Università della Calabria; Gianluca Romagnoli, Università di Padova; Francesco Rota, Università del Sannio; Stefano S. Scoca, Università per stranieri “Dante Alighieri” di Reggio Calabria; Saverio Sticchi Damiani, Università del Salento; János Ede Szilágyi, Miskolci Egyetem; Gerolamo Taccogna, Università di Genova; Fabrizio Tiganò, Università di Catania; Francesco Fabrizio Tuccari, Università del Salento; Andrea Tucci, Università di Foggia; Alberto Urbani, Università “Ca’ Foscari” di Venezia; Hitoshi Ushijima, Chuo University, Tokyo; Dirk Uwer, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg; Freien Universität Berlin; Technischen Universität Berlin; Diego Vaiano, Università della Tuscia; Alejandro Vergara Blanco, Pontificia Universidad Católica de Chile; Stefano Villamena, Università di Macerata; Nathalie Wolff, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines; Alberto Zito, Università di Teramo.

Direttore responsabile

Francesca Mineo

Managing Editor

Giovanni D’Elia

Contatti

Redazione P.A. Persona e Amministrazione

Prof. Alberto Clini

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - Dipartimento di Giurisprudenza

via Matteotti, 1 - 61029 Urbino (PU)

Telefono: +39 0722 303250 - Fax: +39 0722 303230

email: redazione.pa@uniurb.it

Edizione on line a cura di

Urbino University Press
Settore Biblioteche di Ateneo
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
e-mail: uup@uniurb.it

P.A. Persona e Amministrazione è una pubblicazione on line dell'Università degli studi di Urbino Carlo Bo. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Settore Biblioteche di Ateneo.

ISSN 2610-9050. Registrata al Tribunale di Urbino.



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale.

SOMMARIO

SEZIONE I

Premessa p. 1

PARTE PRIMA

Documento dei direttori della Rivista p. 3

ANTONIO BARONE, Il tempo della perequazione: il mezzogiorno nel PNRR p. 7

PARTE SECONDA (SAGGI DALLA CALL)

LUCA R. PERFETTI, Eguaglianza Vs. disuguaglianze. L'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano p. 13

MARIA CRISTINA CAVALLARO, Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi p. 61

VALENTINA GIANNELLI, I contraenti (dis)uguali: note su Costituzione e limiti all'esercizio dell'autonomia negoziale p. 89

CARLA ACOCELLA E GIUSEPPE LANEVE, Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità p. 105

BARBARA VERZICCO, Riflessioni sull'autotutela decisoria e l'inesauribilità del potere amministrativo nell'ambito delle riforme strutturali dell'emergenza pandemica p. 153

MARCO BUCCARELLA, Il divieto di discriminazione per età nei concorsi pubblici in Italia. Riflessioni a margine della sentenza della Corte di Giustizia Ue, Sez. III, n. 914 del 3 giugno 2021 in merito al requisito anagrafico previsto per l'ammissione al concorso notarile p. 177

FABIO PACINI, Disuguaglianze e tecniche legislative. Il caso di un riassetto di settore "promesso" e mai attuato p. 207

MIMMA ROSPI, La tutela del diritto di voto come argine alle disuguaglianze dopo l'emergenza pandemica p. 227

IGNAZIO IMPASTATO, Egeemonia vs. sovranità: oltre lo stato di diritto per un disordine globale? Spunti su alcune forme giuridiche (cosmopolite) p. 261

BIAGIO G. DI MAURO, Una nuova stagione per le leggi provvedimento? Le leggi provvedimento nel panorama sociale e giuridico italiano dalla prospettiva dei diritti: dall'erosione del sindacato stretto di costituzionalità alla slatentizzazione della riserva di amministrazione p. 273

ALESSANDRA AMORE, lo stato interventista nello scenario del pnrr: un'organizzazione amministrativa socio sanitaria di natura egualitaria p. 317

SEZIONE II

PARTE PRIMA: DISCUSSIONI

Premessa p. 357

ANDREA CARBONE, Riflessioni su potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. Una proposta di confronto p. 359

FRANCO GAETANO SCOCA, Minuscolo contributo alla discussione sulle tesi di Andrea Carbone	p. 509
VINCENZO CERULLI IRELLI, Verso nuovi assetti del potere amministrativo e della tutela delle situazioni protette?	p. 515
MICHELE TRIMARCHI, Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive tra diritto sostanziale e processo. Qualche osservazione	p. 529
ENRICO ZAMPETTI, Riflessioni su processo amministrativo e situazioni giuridiche soggettive in dialogo con Andrea Carbone	p. 545

PARTE SECONDA

JAKUB HANDRLICA, Burnt by the Sun of International Administrative Law: A Sketch of a Legal Chameleon	p. 562
PAVLO V. VOVK, Amendments to the Modern Processual Form of Administrative Proceedings under Condition of Quarantine Caused by COVID-19	p. 585
CARMELA LEONE, Moral suasion and antitrust law	p. 605
FABIO G. ANGELINI, Giudice amministrativo e regolazione del settore dell'energia ...	p. 623
GRAZIANA URBANO, Riflessione sui rimedi (preventivi o successivi) previsti dall'ordinamento alle ipotesi di inesecuzione del giudicato amministrativo da parte dell'amministrazione	p. 691
MADDALENA IPPOLITO, Il Patrimonio Digitale della Cultura: un'opportunità di fruizione dei beni culturali "senza barriere"	p. 751
GIANLUCA ROMAGNOLI, L'incidenza (sostanziale) dell'azione delle c.d. Autorità indipendenti sulle dinamiche economiche dei c.d. Mercati regolamentati e le sue ragioni culturali	p. 773

SEZIONE III

DONATO VESE, Recensioni. Nudge: The Final Edition, R. H. Thaler and C. R. Sunstein, London, Allen Lane, Penguin, 2021, edition Final, xiv, 366 pp.; La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni, Alberto Zito, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 123 pp	p. 795
GYULA BANDI, L'ombudsman ungherese per le generazioni future	p. 807
NOELIA BETETOS AGRELO, Recensión a Lourdes de la Torre Martínez, derecho e incertidumbre: disputas metodológicas de ayer y hoy, iustel, 2020	p. 823
ENRICO MAURO, Di destra e di 'sinistra' (a proposito di Salvatore Cingari, La meritocrazia, Ediesse, Roma, 2020, pp. 249)	p. 819

CARLA ACOCELLA

Professore associato di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze formative, psicologiche e della comunicazione, dell'Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa
carla.acocella@unisob.na.it

GIUSEPPE LANEVE

Professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze della formazione, dei beni culturali e del turismo, dell'Università degli Studi di Macerata
giuseppe.laneve@unimc.it

**CITTÀ INTELLIGENTI E DIRITTI:
NUOVE PROSPETTIVE DI CONSUMO NEL PRISMA DELLA
SOCIALITÀ**

**SMART CITIES AND RIGHTS:
NEW PERSPECTIVES OF CONSUMPTION IN THE LIGHT OF
SOCIABILITY**

SINTESI

Il lavoro si prefigge di indagare le potenzialità che sottendono la conformazione degli spazi urbani in senso “intelligente” ed il ruolo effettivamente giocato dalle *smart cities* nella prospettiva di soddisfare le posizioni pretensive delle persone che abitano quegli spazi, in particolare dei diritti sociali. La prospettiva, da cui muove il lavoro, che ricostruisce la cittadinanza quale complesso di prerogative la cui soddisfazione legittima i pubblici poteri, induce a guardare quindi al “consumo” di beni e servizi come ad un orizzonte fondamentale dei rapporti tra amministrati e amministrazioni, nella consapevolezza della trasfigurazione della relazione amministrativa, da tempo registrata, sempre più aderente al paradigma del rapporto tra produttore e consumatore. L’idea che sostiene la riflessione è che anche l’impiego di tecnologie avanzate che caratterizza (e identifica in certa misura) il fenomeno delle *smart cities*, vada ricostruito in questa prospettiva di servizio al cittadino, e dunque che esso operi come una rappresentazione paradigmatica della funzionalizzazione dell’organizzazione amministrativa alla sovranità popolare. Questa chiave di lettura consentirebbe di reagire e

correggere scelte regolatorie che non indirizzano lo sviluppo tecnologico all'interno delle smart cities verso obiettivi socialmente desiderabili, e al contrario accentuano il tasso di divaricazione sociale ed alimentano fenomeni di emarginazione di quanti non possono e non sanno sfruttare pienamente le potenzialità che da questo strumentario innovativo promanano. I servizi di *social housing* sono particolarmente rappresentativi – e sono perciò in questo senso assunti a paradigma nel lavoro – delle vischiosità che accompagnano i tentativi di rendere disponibili servizi ad alto tasso di socialità in spazi urbani “intelligenti”.

ABSTRACT

The work aims to investigate the configuration of urban spaces in a “smart” way and the role actually played by smart cities in the perspective of satisfying the rights – especially social rights – held by people who live in those cities. The interpretative perspective chosen in the essay is to assume citizenship as a set of juridical expectations which legitimizes the role of public authorities, and in that sense to assume consumption as a key to understand the relationship between public administration and citizens, taking into account the approximation of that relationship to that existing between producer and consumer. Smart cities must be constructed in this perspective of service to the citizen, in order to correct regulatory choices underlying technological developments towards discriminatory outcomes, social divide. In this framework social housing is very representative of difficulties accompanying attempts to make social services (really) available in smart urban spaces.

PAROLE CHIAVE: Città intelligenti – Diritto alla città – Tecnificazione – Diseguaglianze – Socialità – Consumo.

KEYWORDS: Smart Cities – Right to the city – Tecnification – Inequalities – Sociability – Consumption.

INDICE: 1. Cenni di introduzione: arginare le diseguaglianze nello spazio della città. - 2. La relazione amministrativa in trasformazione: consumo e soddisfazione dei bisogni degli amministrati nel segno della innovazione tecnologica. - 2.1. I nodi problematici del radicamento nella città dei percorsi di tecnificazione. - 3. Città, *smart cities* e diritto alla città. - 3.1. Il ruolo centrale della città nella contemporaneità e la necessità di decifrarla oltre i paradigmi del territorio e del consumo. - 3.2. Il

ripensamento del valore tecnologico nella nozione di *smartness* per una dimensione sociale della città. – 3.3. Il diritto alla città come chiave per il superamento della prospettiva consumeristica di accesso alle risorse. – 3.4. Il diritto alla città per il superamento della mercificazione e il rovesciamento di dinamiche escludenti. Le dimensioni della socialità: inclusività e partecipazione. – 4. Diritto alla città, diritto alla *smart* e alla *digital city*. – 5. Possibili declinazioni di consumo nelle *smart cities*: collaborazione e rischio di esclusione. – 6. Il *social housing*: la socialità nel prisma delle città intelligenti. – 6.1. Traiettorie di sviluppo della città *smart* nella direzione della socialità: l'*housing* sociale e il senso dell'*abitare*. – 6.2. L'*housing* sociale in Italia: alcuni tratti distintivi. – 6.2.1. Alcune esperienze di gestione di programmi di *housing* sociale. – 6.3. La pretesa abitativa tra condivisione, natura collettiva del beneficio, e reciprocità e il valore aggiunto rappresentato dal metodo *smart*. – 7. Brevi note conclusive.

1. Cenni di introduzione: arginare le diseguaglianze nello spazio della città.

La riflessione mai sopita sul grado di inveramento dei diritti fondamentali dell'individuo a valle delle dinamiche politiche e sociali in concreto affermatesi nell'ordinamento repubblicano, pur procedendo per sentieri molto diversi in ragione dell'angolo visuale prescelto, finisce per individuare costantemente nelle coordinate della eguaglianza e della solidarietà, obiettivi da non dismettere, ed anzi criteri mediante i quali razionalizzare, e correggere se necessario, altre spinte che pur trovano spazio nella Costituzione. Si pensi in tal senso alle stesse istanze coltivabili in base al principio personalista¹, e alla necessità che esse evitino di esaltare un individualismo "sganciato" dalla valorizzazione della «*persona sociale*»², o ancora alla esigenza di ricalibrare il ruolo ancillare (o comunque non di iniziativa), cui il principio di sussidiarietà orizzontale chiamerebbe i pubblici poteri, alla luce della missione (che si declina come intervento attivo) di cui invece li investe l'eguaglianza sostanziale³. L'idea stessa degli ostacoli e della ne-

¹* Nell'ambito di questo scritto, frutto del lavoro e della riflessione comune dei due autori, vanno attribuiti a Carla Acocella i paragrafi 1, 2, 2.1, 3.4, 4, 5, 6.3, a Giuseppe Laneve i paragrafi 3.1, 3.2, 3.3, 6.1, 6.2, 6.2.1, 7.

Sullo sviluppo della personalità come fine da costruire cui è sottesa una dinamica necessariamente relazionale del singolo con altri membri del tessuto sociale, si veda B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale: un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, 124 ss.. In tema A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, 90; N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1995, 5.

²A proposito della necessità di superare, alla luce del principio democratico, la lettura dicotomizzante del rapporto tra libertà ed eguaglianza, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, pp. 97 ss., spec. 115, osservava che «da libertà non è tale se non è libertà eguale, e se non è libertà imputata alla persona sociale, piuttosto che all'individuo».

³G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, I, pp. 28 ss.; A. D'ATENA, *La declinazione verticale e quella orizzontale del principio di sussidiarietà*, in

cessità di una loro «eliminazione»⁴ come elemento distintivo della enunciazione sostanziale dell'eguaglianza, che sarebbe stato un «tradimento»⁵ non operare accanto a quella formale, rimanda al dinamismo del processo in cui i poteri pubblici avrebbero in futuro dialogato con le istanze dei singoli rispetto alla esigenza di tutelarle. Venivano così preannunciati gli smottamenti che sollecitazioni (temporalmente, spazialmente e funzionalmente) diverse avrebbero prodotto sulla percezione della portata da attribuire all'intervento e ai compiti pubblici. Tra queste sollecitazioni vi sono senz'altro le diseguaglianze, o meglio la percezione che di queste si ricava dalle tendenze che hanno accompagnato nel tempo il processo di attuazione delle norme costituzionali.

Si è scelto di riflettere su dinamiche in corso che appaiono senz'altro rappresentative del rischio di operare come detonatori di diseguaglianze – innovazione tecnologica delle soluzioni, digitalizzazione dei processi, tecnificazione degli strumenti di offerta delle prestazioni – ma che richiedono ad avviso di chi scrive di essere governate e contenute, proprio in ragione della peculiare ambientazione assunta come terreno di osservazione (lo spazio in cui si situano è quello urbano) e della curvatura che va auspicabilmente attribuita alle pretese che in esso si radicano (il diritto e i diritti alla città). L'obiettivo è dunque cogliere le energie che la città stessa esibisce, funzionali ad arginare le derive disgreganti che in essa trovano campo. La correzione va perseguita attraverso la valorizzazione dell'uso sociale e politico delle risorse che vengono in rilievo, e la declinazione dell' "intelligenza" delle città – le *smart cities* appunto – in coerenza con la socialità che nutre la dinamica democratica.

AA.VV., *Scritti in onore di A. Pace*, Napoli, 2021, I, pp. 597 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, pp. 59 ss..

⁴Cfr. art. 3, c. 2 Cost..

⁵Giannini nell'intervista a Corradini (D. CORRADINI, *Costituzione e Stato pluriclasse*, in *Prassi e teoria*, n. 6, 1980, pp. 275 ss.) affermava che «come socialisti ... ci sembrava un tradimento fermarci all'eguaglianza formale, rinunciando ad ogni battaglia per cominciare a porre principi di democrazia sostanziale. Tuttavia non era pensabile una norma di garanzia dell'eguaglianza economica e sociale, che presupponesse un tipo di stato allora e anche oggi inesistente».

2. La relazione amministrativa in trasformazione: consumo e soddisfazione dei bisogni degli amministrati nel segno della innovazione tecnologica.

La constatazione dalla quale si sono prese le mosse ha ad oggetto una tendenza ormai consolidata, ossia la trasfigurazione della relazione tra amministrazione pubblica e cittadino nel senso dell'aderenza sempre più marcata «*al paradigma del rapporto tra produttore ... e consumatore*»⁶. La connotazione economicistica e consumeristica finisce per declinare non solo, come sarebbe plausibile aspettarsi, il rapporto di servizio pubblico in senso stretto, che vede la PA, o chi per essa, come dispensatore di utilità materiali, ma anche l'offerta di servizi burocratici⁷. Anche questi ultimi (funzioni in senso tradizionale che si concretizzano attraverso l'adozione di provvedimenti autoritativi) finirebbero per essere riguardati come servizi/utilità da destinare ai cittadini-fruitori. L'esito⁸ della declinazione consumeristica della relazione amministrativa è quello di porre nell'ombra il processo che conduce alla erogazione di utilità e la caratura pubblica delle regole che lo conformano – quel regime pubblicistico delle attività che distingue il rapporto da quello di consumo classicamente inteso – e della

⁶C. ACOCELLA, *Innovazione tecnologica e innovazione amministrativa. L'automazione delle decisioni nel quadro della riforma della P.A.*, in F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, 2021, pp. 185 ss., spec. 205-206.

⁷Sulla configurazione in termini di «*servizi pubblici a fruizione individuale*» di attività pubbliche in precedenza definite, «*tautologicamente, attività burocratiche*» si veda per tutti D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2012, 182. Sul punto si veda G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2016, pp. 114 ss., e P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *Federalismi.it*, 2018, 2, spec. p. 10. Criticamente sul punto S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Umano troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Dir. Pubbl.*, 2019, 1, pp. 5 ss., spec. 9 che, con riguardo a «*quella risalente aspirazione di parte della dottrina a caratterizzare l'attività amministrativa in via generale per la prestazione di servizi piuttosto che per l'esercizio di poteri*», intravede nella digitalizzazione «*un potente alleato di questa concezione*».

⁸Approdo che A. PIOGGIA, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismo.it*, 17/2017, 1 ss., riferisce ai rapporti di utenza (conformati in passato appunto «*dalle regole della relazione amministrativa*»), avendo preso le mosse dalla esclusione dal raggio della riflessione dei servizi burocratici. L'A. coglie, «*sullo sfondo dell'articolata disciplina che configura gli strumenti di tutela dell'utente dal disservizio propriamente inteso*», e nello specifico nella ottica del «*buon servizio*», la rarefazione della relazione tra utente del servizio e amministrazione a vantaggio di una interlocuzione esclusiva tra l'utente e il gestore, giungendo a ritenere che il richiamo alla qualità attenga «*al prodotto servizio e non al processo di produzione dello stesso*» (13).

soggettività che ne è responsabile, e spostare il fuoco l'esito del processo, l'utilità, il prodotto da consumare. Confrontarsi con la tendenza descritta senza preclusioni aprioristiche significa del resto ammettere la sussistenza di una significativa connessione tra consumo e cittadinanza, in virtù della quale il consumo di beni e servizi decifra un orizzonte fondamentale dei rapporti tra amministrati e pubblici poteri. Esso in fondo fornisce una prospettiva di indagine fondamentale della cittadinanza come complesso di prerogative la cui soddisfazione legittima (la presenza stessa del) il potere pubblico⁹. L'emergenza sanitaria da Covid-19 e il dibattito relativo alla opportunità delle risposte nei fatti fornite e/o da mettere in campo hanno in qualche misura valorizzato la prospettiva ermeneutica di legittimazione dei pubblici poteri in funzione del loro grado di responsabilità ai bisogni degli amministrati¹⁰. Ché anzi gli esiti prodottisi in questa ultima, non ancora superata, stagione dell'emergenza, e rappresentativi – su di un piano più generale – di un impiego “a regime” di una produzione normativa derogatoria ed emergenziale, segnalerebbero proprio un uso disfunzionale dell'autorità da parte del decisore pubblico rispetto alla necessità di orientare quest'ultima, appunto, alla massimizzazione del godimento dei diritti della persona¹¹. In questo senso, infatti, deve leggersi anche l'avviso, invero assai diffuso, che la trasversalità di istituti emergenziali e la tendenza a normalizzare

⁹L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Dir. econ.*, 2019, 1, pp. 43 ss..

¹⁰Sul punto, con riguardo al paradigma della “sovranità trattenuta”, si veda la compiuta ricostruzione di L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 1, pp. 61 ss., spec. p. 101: «Se i diritti sociali sono diritti fondamentali (caratterizzanti la forma di Stato), essi sono contenuti nel perimetro della sovranità che spetta alle persone e ne sono diretto esercizio».

¹¹L.R. PERFETTI, *Sullo statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, 2, pp. 51 ss..

l'emergenza¹², sottoponendone a tensione uno dei tratti connotativi essenziali¹³ – ossia la transitorietà della portata e degli effetti delle misure in cui essa si snoda¹⁴ – produca un effetto netto sfavorevole sui diritti e sulle libertà politiche e sociali¹⁵, complessivamente nel segno del crescente autoritarismo¹⁶.

A ben guardare, poi, il tema di cui qui si discute incrocia quello dell'urgenza della trasformazione digitale e della tecnologizzazione dell'azione amministrativa e della sua posizione qualificante nel c.d. “problema amministrativo”¹⁷: sono, infatti, le ragioni dell'economia a rendere urgente la trasformazione di questo segno. Il progetto e il processo di modernizzazione delle pp.aa. tradisce la curvatura economica «anche ove tale finalizzazione non sia

¹²Secondo R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella “società del rischio”*, in *Foro amm. – T.A.R.*, 2005, 10, pp. 3356 ss. «il valore dell'emergenza, il suo presentarsi come un'eventualità costante e reale in ogni tempo ed in ogni ordinamento giuridico complesso, evidenzia, per così dire, la natura stessa delle cose, ossia la cronica incapacità del diritto e dei suoi sistemi regolativi di saper fornire risposte esaustive al caso, alla grande e imprevedibile fantasia del reale, soprattutto quando essa si manifesti in forme tragiche, o comunque drammatiche e non prevedibili». Nella «stagione dell'emergenza», prodottasi anche per effetto dell'adozione della legge quadro in materia di protezione civile, sottolinea un esercizio dei relativi poteri «ai limiti del concetto di emergenza» F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 5 ss.

¹³Su questo specifico profilo v. U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza permanente: le modalità della produzione normativa*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, pp. 45 ss., spec. pp. 69 ss..

¹⁴Su cui sia consentito un rinvio a C. ACOCELLA, *La dimensione del tempo e l'esercizio della funzione nella stagione dell'emergenza*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., pp. 185 ss.

¹⁵Sul punto mette conto riferire, in relazione alla società del rischio e dell'incertezza, la posizione di A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, p. 22: «con la crescita dei pericoli del processo di modernizzazione cresce la minaccia a quei valori percepiti come essenziali dalla collettività e viene modificato il consueto assetto di poteri e di responsabilità nel rapporto tra economia, politica e opinione pubblica, con la possibile conseguenza di centralizzare competenze decisionali e di ridurre, anche se solo temporaneamente, i diritti e le libertà politiche e sociali».

¹⁶In tema si veda S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, 2019, su cui si veda G. TROPEA, *Recensione a S. Zuboff, Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press, 2019 (con una postilla su Privacy e Covid-19), in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, 1, 479 ss.

¹⁷Sul problema amministrativo si veda F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, Napoli, 1969; F. LIGUORI, *Il problema amministrativo in trent'anni di norme: dalla legge 241 del 1990 ad oggi. Una introduzione*, in F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, cit., pp. 11 ss.; G. MELIS, *L'evoluzione recente e i problemi aperti dell'amministrazione italiana*, in AA.VV., *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con Raccomandazioni, I, Istituzioni, regole e mercato. Analisi e studi*, Formez, Napoli, pp. 55 ss., riferendosi al Rapporto Giannini del 1979, segnalava tra i meriti di quest'ultimo il fatto di aver suggerito «un disegno generale di riforme e (soprattutto) una metodologia di azione dei poteri pubblici radicalmente originale, con l'ambizione di affrontare finalmente il problema amministrativo nei suoi termini generali».

espressamente evocata, come accade quando la digitalizzazione si ponga come un canale attraverso cui agevolare la decodifica dei bisogni degli amministrati, la misurazione dei risultati conseguiti dalla p.a. come prestatore di servizi, ed in ultima analisi il rilevamento del grado di soddisfazione degli utenti di tali servizi¹⁸. Le sfide poste dall'emergenza pandemica hanno semmai accentuato il nesso tra amministrazione – quale potere legittimato dalla sua vocazione a soddisfare diritti e bisogni degli amministrati – e crescita economica (in questo particolare frangente, ripresa economica) per il tramite della digitalizzazione e del ricorso all'intelligenza artificiale¹⁹.

2.1. I nodi problematici del radicamento nella città dei percorsi di tecnificazione.

In questo quadro le *smart cities* potrebbero apparire una rappresentazione paradigmatica dell'uso delle tecnologie al servizio degli amministrati²⁰. Il condizionale è dovuto all'ambivalenza degli esiti che le dinamiche che possono innescarsi nella città intelligente producono sui cittadini, operando come denotatore di diseguaglianze oltre che come amplificatore di possibilità per alcune categorie di cittadini; il che rende la funzionalizzazione alla sovranità popolare

¹⁸Così C. ACOCELLA, *op. ult. cit.*, p. 205. Si veda a questo proposito la sezione 3 del cap. 1, “*People-centric policy making*” del Rapporto *Government at a Glance 2019* dell'OCSE cit., par. 3 dove si osserva: «*openness and digitalisation should, over time, enable a shift towards gathering and analysing feedback on satisfaction with services (e.g. doctors, teachers, etc.) and using tools such as surveys and big data to better understand, and incorporate people's needs into policy design and delivery*».

¹⁹Si veda a tal proposito il Rapporto DESI della Commissione 2020 riferito all'Italia, cit.: «*L'attuale pandemia di Covid-19 ha dimostrato quanto le risorse digitali siano diventate importanti per le nostre economie e come le reti e la connettività, i dati, l'intelligenza artificiale e il supercalcolo, come pure le competenze digitali di base e avanzate, sostengano le nostre economie e società, rendendo possibile la prosecuzione del lavoro, monitorando la diffusione del virus e accelerando la ricerca di farmaci e vaccini. Al fine di attenuare l'impatto della pandemia gli Stati membri hanno messo in atto misure specifiche, descritte dettagliatamente per ciascun paese in una sezione dedicata. Il digitale avrà un ruolo di primo piano anche nella ripresa economica poiché il Consiglio europeo e la Commissione si sono impegnati ad articolare il sostegno alla ripresa in funzione della duplice transizione verso una trasformazione digitale resiliente e a impatto climatico zero*». Sulla digitalizzazione e innovazione delle pp.aa. come linea di azione dei piani strategici europei per sostenere la ripresa degli SM colpiti dall'emergenza pandemica si veda C. BENETAZZO, *Appalti innovativi e smart cities: verso una nuova dimensione pubblico-privata?*, in *federalismi.it*, 2021, 9.

²⁰L'impiego della tecnologia e dell'innovazione è assunto come decisivo per consentire lo sviluppo delle comunità che definiscono le *smart cities*, secondo F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, 2015, 22, i quali rammentano sul punto, a titolo esemplificativo, lo spazio riservato allo sviluppo della banda larga.

dell'organizzazione amministrativa²¹, nel peculiare modello che di essa si esprime nel supporto allo sviluppo delle città intelligenti, un risultato ancora tutto da conseguire. I percorsi di tecnificazione che sottendono l'idea di un'amministrazione urbana intelligente hanno traiettorie tutt'altro che univoche che prefigurano esiti, talvolta molto diversi da quelli di promozione dell'integrazione e contrasto all'emarginazione²², ed in ogni caso di esaltazione delle libertà degli amministrati. Le sfide che così trovano campo a valle dei cambiamenti tecnologici²³, inducono pertanto la scienza giuridica a segnalare tra gli altri i rischi di un «ricatto tecnocratico»²⁴ insiti, per esempio, nel monopolio della produzione di dati, contro il quale si avverte la necessità di resistere proprio nel segno della riappropriazione consapevole dei luoghi, della città come bene comune, del diritto alla città di cui si dirà più avanti.

Occasioni di governare e conformare le linee di sviluppo disegnate dalla esaltazione delle tecnologie avanzate nelle *smart cities*, oltre l'orizzonte del progresso e del profitto che le sottende e in opposizione a possibili esiti disgreganti, provengono proprio dalla dimensione urbana e dalla rappresentazione della

²¹Ancora secondo la linea ermeneutica sostenuta da L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, cit..

²²Si pensi, solo a titolo esemplificativo, al dibattito intorno agli effetti delle politiche *smart* di transizione energetica (es. energia da fonti rinnovabili e dispositivi per il retrofit energetico del patrimonio edilizio), in particolare nella misura in cui gli obiettivi climatici appaiano conseguiti attraverso politiche «cieche rispetto alle disuguaglianze sociali e territoriali» che esacerbano e riproducono le disuguaglianze esistenti, trattandosi banalmente di politiche alle quali i ceti medio-bassi hanno avuto difficoltà di accesso: G. CARROSIO, *Povertà energetica: le politiche ambientali alla prova della giustizia sociale*, in *Urban@it*, 2020: «Incapienti, precari, famiglie a basso reddito e senza risparmi, affittuari: sono tipologie di situazioni che per motivi diversi hanno problemi di accesso alle politiche basate su incentivi diretti o sotto forma di detrazioni fiscali», con effetti, per il tramite dei meccanismi di detrazioni fiscali, di «redistribuzione regressiva della ricchezza».

²³Questa prospettiva si legge nel pilastro europeo dei diritti sociali (cfr. Commissione Europea Raccomandazione n. 2017/761 del 26 aprile 2017) che, teso a declinare «*principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo*» «aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici».

²⁴F. SAITTA, *Il "diritto alla città": l'attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, 2020, 2, pp. 53 ss. Sulle specifiche questioni di sicurezza legate alla gestione dei dati personali trattati da amministrazioni digitali e dunque nelle *smart cities*, qui solo evocate, cfr. J. VALERO TORRIJOS, *Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurídicas para la protección de los datos personal*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, 4, p. 1025 ss., A. VENANZONI, *Smart cities e capitalismo della sorveglianza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 ottobre 2019; M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *federalismi.it*, 2020, 2.

città come essenziale luogo di radicamento e di esercizio dei diritti (anche di quelli che complessivamente definiscono “il diritto alla città”), che inducono a riflettere su una serie di profili.

In primo luogo in contesti urbani rinnovati e trasformati tecnologicamente e digitalmente, in maniera conclusivamente “intelligente”, si pone un problema di tenuta di diritti sociali fondamentali, come quello all’abitazione, quello all’acqua, quello ad accedere alle diverse forme di assistenza sociale, o più in generale, quello di poter fruire in condizioni di uguaglianza delle *utilities*. Una evidenza costituisce la naturale premessa della considerazione del tema da questo angolo visuale: le sfide «*maggiormente rilevanti della società contemporanea*» si sono di fatto “concentrate” al livello di governo delle autonomie locali, e fra queste delle città²⁵. Il rilievo è peraltro sostenuto dalla considerazione, di intuitiva evidenza, che variabili determinanti nel dimensionamento dei bisogni cui rispondono i sistemi di welfare – domanda di servizi scolastici e sanitari, carico abitativo, etc.. – si declinino in maniera sensibilmente diversa a seconda dell’ambito (territoriale e più semplicemente geografico) in cui le stesse esigenze vengono rilevate, e dunque destinato ad ospitare i servizi che le soddisfano²⁶. In questo senso la capacità amministrativa delle autonomie locali si misura si-

²⁵È la premessa svolta da S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 2019 nell'indagare il rapporto tra le competenze oggetto delle intese nelle quali si è concretizzato sino a questo punto il percorso per la differenziazione e le funzioni fondamentali degli enti locali. L'autrice annovera tra le sfide citate quelle connesse al fenomeno dell'immigrazione, all'inquinamento, ai cambiamenti climatici, alle politiche di consumo del suolo, etc.. Sul punto si veda il raffinato studio di G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 1, 5 ss., che sottolinea come la città si sia nei fatti imposta come «*la forma preminente dell'organizzazione della vita di una percentuale sempre più ampia della popolazione mondiale*», ponendo dunque l'urbanizzazione globale un tema di ricerca delle soluzioni “sostenibili” mediante le quali governare lo spazio che ne scaturisce.

²⁶Sulla dimensione locale come rappresentazione principale dell'amministrazione di servizio si veda F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali*, Torino, 2007. Il carattere essenziale dello spazio urbano come sede di radicamento di esperienze *smart* sarebbe, sempre in linea con questa valorizzazione della prossimità al bisogno quale chiave per costruire risposte efficaci, da ricondurre alla circostanza che «*in questo contesto ... vi sono più occasioni per collaborare e emergono con maggior forza quei problemi e quei bisogni (di mobilità, di produzione e di consumo) che sono suscettibili di essere affrontati con un approccio smart. Per altro verso, normalmente nelle città si verifica una concentrazione di conoscenze e di energie che fuori dal tessuto urbano è più difficile riscontrare*»: F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *op. cit.*, p. 20.

gnificativamente con le sfide che nella città trovano campo e che chiedono risposta²⁷. Venendo in particolare, poi, alle sperimentazioni di sostenibilità, il loro radicamento nella cornice urbana dovrebbe funzionare, piuttosto che l'approccio internazionale e governativo al problema, come una garanzia di efficacia degli interventi messi in campo. Ciò è confermato anche dalla declinazione su scala locale degli obiettivi che definiscono un documento "globale" come l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile²⁸.

In secondo luogo a dover essere considerata è la solidarietà, con tutto ciò che essa evoca in termini di principi costituzionali rilevanti, quale elemento che sottende uno dei target, quello richiamato della sostenibilità, perseguiti nelle esperienze di amministrazione intelligente, nonché dimensione intorno alla quale si definisce (per così dire) ontologicamente, il diritto alla città²⁹. Nel primo senso le iniziative *smart* vengono guardate come «*espressioni di sviluppo sostenibile riferito al tessuto urbano*» che «*costituiscono l'adempimento di un preciso dovere verso le generazioni future, quello di consegnare loro un ambiente più vivibile*»³⁰. Su di un piano più generale l'urbanizzazione dei diritti definisce la cornice essenziale in cui

²⁷Sulla capacità di risposta dei territori come elemento da valorizzare nei percorsi di differenziazione e quindi sulla capacità amministrativa come fattore determinante nel rendere cruciali le autonomie locali «*nell'autonomia per la differenziazione*», si veda ancora S. VALAGUZZA, *op. cit.*

²⁸In tema L. CAVALLI, *Agenda 2030 da globale a locale*, in *Fondazione Eni Enrico Mattei, feem.it*, 2018; e J. E. NIJMAN, *Renaissance of the City as Global Actor. The role of foreign policy and international law practices in the construction of cities as global actor*, in G. HELLMANN, A. FAHRMEIR, M. VEC (a cura di), *The transformation of Foreign policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present*, Oxford, 2016, pp. 209-241.

²⁹H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, 1968; per le traduzioni italiane dei libri nel cui titolo compare l'espressione "diritto alla città", cfr. H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014; ID., *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Verona, 2018. Su questo F. SAITTA, *Il "diritto alla città": l'attualità di una tesi antica*, cit.. In tema v. pure J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013. F. DI LASCIO - F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi comuni. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017. Di F. GIGLIONI, per l'analisi dello spazio giuridico creato dalle città, si veda altresì il saggio *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 1, pp. 29 ss..

³⁰F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare*, cit.. In tema v. anche A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle "città intelligenti"*, in *giustamm.it*, 2015, 9. Sulla sostenibilità come dimensione in cui si inverte il principio di solidarietà si veda F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, pp. 13 ss., che, riferendosi al principio di sviluppo sostenibile come «*chiave di volta del diritto ambientale*», ne ha segnalato il «*carattere essenziale e, cioè, la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future*» e la capacità di «*dare sostanza al dovere di solidarietà*».

matura il “diritto al futuro”³¹. In linea di contiguità con questa prospettiva di analisi si pone la concettualizzazione della stessa città come bene comune³², rispetto alla idea di collaborazione facilitata dal governo locale che in essa trova campo³³. L’idea che a nutrire il diritto alla città non sia la pretesa ad accedere ad una particolare risorsa, quanto piuttosto l’interesse comune a condividere risorse con altri³⁴, restituisce immediato rilievo alla prospettiva intergenerazionale di cui si diceva, e così alla teorica dei beni comuni, capace, ove applicata a questo contesto, cioè quello urbano, di valicare, nel solco del principio solidaristico, tempo e spazio nella costruzione delle aspettative rilevanti. La scelta di applicare la stessa teorica al concetto di città non è del resto neutra, ma appare funzionale a fornire un set di strumenti utili al conseguimento di obiettivi inclusivi³⁵ e di contrasto all’emarginazione e alla polarizzazione sociale. Ciò anche considerando il valore in qualche misura strutturale dell’integrazione rispetto alla no-

³¹Una parte della dottrina non omette di segnalare come la cittadinanza digitale, per quanto la definizione della *smart citizenship* sia situata in una dimensione «fondamentalmente urbana o di area metropolitana», si muova in un orizzonte diverso, più ampio, che attrae e assorbe la seconda, e che guarda a più livelli di governo, ossia al panorama di tutte le PA, locali ma anche centrali, considerata la trasversalità dell’area in cui si radicano «i diritti degli utenti nei rapporti con la PA attraverso strumenti digitali»: M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., p. 38. Segnala piuttosto come il concetto di «cittadinanza amministrativa» – di cui il benessere urbano costituisce la manifestazione più moderna – è ben più ampio di quello di “cittadinanza digitale”, e «implichi la configurazione di uno status relativo ad uno specifico territorio, che genera situazioni giuridiche soggettive (attive e passive) collegate all’essere persona residente»: F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il dir. econ.*, 2019, 1, pp. 71 ss., spec. 72.

³²S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, cit., pp. 284 ss.: «increasingly, progressive urban reformers are looking beyond the state (and for that matter the city) to sublocal forms of resistance, and cooperation, to make claims on urban resources and city space as a “commons”». In tema T. MASSARA - M. BEGHINI (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, 2019; P. CHIRULLI – C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018. Si riferisce alla *smart city* come a «un nuovo genere di bene comune» la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, 3.3.2015, 111.

³³S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, *Yale law & Policy Rev.*, 2016, 34, pp. 281 ss., si riferiscono a una city governance «in which heterogeneous individuals and institutions can collaborate together to co-create or co-govern the city, or parts of the city, as a common resource».

³⁴S.R. FOSTER, C. IAIONE, *op. cit.*, p. 284: «These claims consist not simply of the assertion of a “right” to a particular resource; rather, they assert the existence of a common stake or common interest in resources shared with other urban inhabitants as a way of resisting the privatization and/ or commodification of those resources».

³⁵Proprio in questa chiave ci si riferisce al diritto alla città, nella configurazione di diritto collettivo, come ad uno strumento utile a resistere alla privatizzazione e/o alla mercificazione delle risorse condivise tra gli abitanti dello spazio urbano: S.R. FOSTER, C. IAIONE, *loc. ult. cit.*

zione di *smart city*, tesa a “mettere in rete”, “fare sistema” tra le singole componenti della comunità ivi stanziata³⁶.

La considerazione di entrambi i profili richiamati e la necessità (che la prima pone) di verificare la capacità inclusiva delle posizioni pretensive che nell'ambito delle città intelligenti maturano, confermano che queste ultime possono essere uno strumento di contrasto alle diseguaglianze³⁷ e al contempo risolversi in una occasione di emersione di inedite diseguaglianze³⁸. Del resto l'ampiezza dell'area di gioco in cui si muovono le *smart cities* (mirando esse a migliorare la vita delle persone³⁹) – e prima ancora le città⁴⁰ senza aggettivazioni – si presta fisiologicamente a favorire una pluralità di percorsi e metodi – la meta-

³⁶Il dato è colto da F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare*, cit., p. 4.

³⁷Per una parte della scienza giuridica il diritto alla città si porrebbe proprio come strumentale ad un ampliamento dei diritti sociali al fine di «costituire una sorta di diritto universale»: L. MAZZA, *Spazio e cittadinanza. Politica e governo del territorio*, Roma, 2015, p. 159. Sulla idoneità delle *smart technologies* «to address social issues, enhance urban livelihoods, focus on citizens' demands, and further shared involvement», si veda G. TRENCHER, *Towards the Smart City 2.0: Empirical Evidence of Using Smartness as a Tool for Tackling Social Challenges*, *Technological Forecasting and Social Change* 142: 117–128, 2019. Sulla strumentalità delle configurazioni tecnologiche dei progetti urbani rispetto ad obiettivi di giustizia sociale e sostenibilità ambientale v. J. EVANS, A. KARVONEN, A. LUQUE-AYALA, C. MARTIN, K. MCCORMICK, R. RAVEN, ET AL. (2019) “*Smart and Sustainable Cities? Pipedreams, Practicalities and Possibilities*,” *Local Environment* 24(7): 557–564.

³⁸F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit.; M. ALLENA, *Smart city e social housing: una convergenza ancora “in pianta”, da realizzare in concreto*, in *Osservatorio Smart City*, 2019, 1, pp. 3 ss., che, per esemplificare gli esiti discriminatori registrati in concomitanza con lo sviluppo delle ICTs, si è riferita alla «crisi abitativa senza precedenti» determinata dalla diffusione di AirB&B e dalla conseguente diminuzione di appartamenti disponibili per affitti di lungo periodo in molte città, specie delle città americane, nonché alla progressiva riduzione «delle risorse collettive destinate al mantenimento e allo sviluppo di infrastrutture di trasporto pubblico» innescata dalla diffusione di Uber. In ordine alle iniquità nella distribuzione locale dei vantaggi scaturenti dallo sviluppo nei contesti urbani dei giganti tecnologici si veda S. ZUKIN, *The Origins and Perils of Development in the Urban Tech Landscape*, *The Architect's Newspaper*, 8 May. Accessed 22 July 2020, in <https://archpaper.com/2019/05/urban-tech-landscape>. 2019. In questo senso, per i rischi di corporativismo e di marginalizzazione degli attori locali, insiti nello *smart urbanism*, dato il carattere tecnocratico delle relative soluzioni, si veda anche E. HO, *Smart subjects for a Smart Nation? Governing (smart) mentalities in Singapore*, in *Urban Studies*, 54(13), 2017, pp. 3101-3118.

³⁹«Improving peoples' lives – this is what smart cities are fundamentally about»: E. HO, *Smart subjects for a Smart Nation?*, cit.

⁴⁰Su questo specifico profilo si veda ancora G.M. LABRIOLA, *Città e diritto*, cit., la quale muove dalla constatazione della capacità omnicomprensiva nel lemma città – citando sul punto la notazione di D. SUDJIC, *The language of Cities*, London, 2017, 1, secondo cui «city is a word used to describe almost anything» – e della sua conseguente perdita di capacità connotativa.

fora dell'ombrello è estremamente calzante a tal proposito⁴¹ – non necessariamente tutti in linea con le ragioni dell'equità. E questo risultato dà conto della necessità e della qualità dell'intervento dei pubblici poteri in un'area, quella dei servizi e delle attività maturati nelle città intelligenti e grazie alle comunità intelligenti, che sarebbe altrimenti governata dalla sussidiarietà orizzontale. L'intervento trova, infatti, la sua ragion d'essere nella necessità di rimuovere gli ostacoli che in tali contesti impediscono la piena eguaglianza⁴².

In questo denso e complesso dibattito che caratterizza gli *urban studies* si situa l'idea – rilevante soprattutto in relazione a questa pluridirezionalità di per-

⁴¹E. HO, *Smart subjects for a Smart Nation?*, cit., «the “smart city” label is a discursive umbrella for multiple, sometimes competing, narratives».

⁴²F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare*, cit.: «posto che emergono con forza il tema della soluzione ai bisogni pubblici, quello dell'impiego di risorse e la preoccupazione per le fasce deboli, lo studioso del diritto dovrà riconoscere che il fenomeno della Smart City è una questione (anche e specificamente) giuridica, almeno nella misura in cui intercetta i problemi di giustizia [...] non è difficile scorgere nel principio di eguaglianza in senso sostanziale una delle matrici essenziali del fenomeno e, dunque, il vincolo per il potere pubblico di intervenire per rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena eguaglianza». Quanto al principio di sussidiarietà orizzontale, secondo gli autori, la sua peculiare forza conformativa rispetto al fenomeno delle *smart cities* («messa in comune di fattori e risorse e iniziativa dal basso») dà conto anche della non sovrapponibilità – persino incompatibilità – dell'istituto con il tema dei servizi pubblici e quindi anche del ruolo minimo dei pubblici poteri nell'ambito delle prime. L'obiettivo smart sarebbe conseguito solo ove il potere pubblico preservi le iniziative autonome e spontanee dei privati quale risposta globale al bisogno registrato («prestazione auto-organizzata per rispondere al bisogno»), senza cioè mai pervenire all'organizzazione di un'offerta pubblica di prestazioni ma alla mera mediazione tra offerte provenienti dal basso, con un rilievo peculiare della figura del fruitore/consumatore/utente, come si dirà (cfr. *infra*, nota 106). I riflessi dell'affermazione di un approccio smart nella costruzione degli spazi urbani sarebbero un mutamento di paradigma nel ruolo esercitato dall'amministrazione, impegnata nelle città intelligenti sostanzialmente a “programmare” e a pianificare in senso diverso rispetto al passato, non spazi fisici, ma soprattutto spazi virtuali. La pianificazione sarebbe interessata peraltro da una torsione funzionale finalizzata all'obiettivo prevalente dell'inclusione attraverso la condivisione. Sulla funzione di programmazione strategica, però, “top-down” svolta dalle amministrazioni pubbliche rispetto alle *smart cities* si veda F. GASPARI, *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, in *federalismi.it*, 21/2018, p. 9, che sottolinea anche quanto l'approccio opposto bottom-up sia “selettivo”, rischi cioè, favorendo iniziative (start-up o meccanismi simili) sostanzialmente mosse dall'obiettivo di massimizzare gli investimenti e il loro ritorno, di lasciare alle politiche pubbliche le aree meno appetibili. Sottolinea poi come il quadro normativo italiano contraddica la vocazione a uno sviluppo *bottom-up* delle *smart cities* per il fatto che, declinandone il primo la realizzazione come un'attuazione dell'Agenda digitale italiana, ed accentuandone dunque la «connotazione tecnologico-informatica», esso riporti le azioni rilevanti alla materia «coordinamento informativo statistico e informativo dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. r), Cost. di competenza esclusiva statale: M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, 4, pp. 857 ss., spec. 861, che prefigura sul punto la semplificazione concepita nell'ambito della Riforma Madia.

corsi che la riscoperta della città alimenta – che in tali percorsi la territorialità possa trovare una valorizzazione pericolosa. L'ancoraggio territoriale delle pretese (coltivate da chi occupa appunto lo spazio urbano e tipicamente riassumibili nel paradigma dei diritti sociali) – «*la città media europea*» appare «*di per sé presidio di territorialità e dispensatrice di diritti, garanzie, tutele*» – prodotto dalla convinzione che «il cittadino sia titolare di diritti solo se effettivamente tale», innescerebbe una corsa difficilmente controllabile al conseguimento della «*appartenenza ad un preciso ambito territoriale*»⁴³. Gli esiti appaiono con evidenza la perimetrazione dell'area del riconoscimento e della tutela delle posizioni pretensive di cui si è detto, e quindi la selezione degli aspiranti in ragione di tale criterio, e per conseguenza, la tendenza, tipica dell'approccio securitario, che si coglie ormai diffusamente, ad alimentare pulsioni escludenti (di quanti si trovano al di fuori di quel perimetro).

3. Città, *smart cities* e diritto alla città.

3.1. Il ruolo centrale della città nella contemporaneità e la necessità di decifrarla oltre i paradigmi del territorio e del consumo.

La riflessione che si sta portando avanti necessita altresì di una sua ambientazione che ne faccia emergere problematiche specifiche, legate cioè a una dimensione di contesto capace di definirne ulteriormente la portata. Si sceglie di operare una tale opzione in favore della dimensione della città, in quanto quest'ultima, ormai da tempo, è assurta a autentico luogo paradigmatico della contemporaneità e delle sue continue trasformazioni.

Nelle arterie principali delle città di oggi, così come nel fitto reticolato di vie secondarie che raggiunge periferie sempre più mobili e porose⁴⁴, scorrono

⁴³Lo rileva M.G. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁴È stato correttamente osservato come «*forme di "periferizzazione" e di "perifericità" possono svilupparsi anche nel cuore delle principali città dei paesi sviluppati, poiché le condizioni di disagio sociale e di isolamento economico non sono una prerogativa esclusiva delle zone topograficamente più decentrate, ma si ritrovano anche in taluni quartieri abbastanza centrali che si possono pertanto definire di "periferia sociale"*», così E. OLIVITO, *Dis)eguaglianze, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *RivistaAic.it*, 1/2020, 20 ss., spec. 22 che richiama S. SASSEN, *Cities in a world economy*, London, 2019, p. 163.

continuamente e in modo multidirezionale fili ad alta tensione, lungo i quali: si misura, come già anticipato, l'effettività dei diritti fondamentali (per citarne solo alcuni, il diritto alla casa, ad un ambiente salubre, alla mobilità, alla sicurezza, ai bisogni culturali, etc.); si scaricano gli effetti del conflitto tra i tanti e multiformi interessi sociali⁴⁵; si sperimenta la convivenza tra popolazioni sempre più diverse sul piano sociale, culturale e religioso⁴⁶. Intesa quale «funzione di sistemi comunicativi pluridimensionali»⁴⁷, la città diviene luogo per certi versi sempre unico, persino sul piano giuridico⁴⁸, come tale espressivo di un proprio *nomos*⁴⁹.

Porsi da questa prospettiva aiuta a intravedere i contorni del ruolo che la città assume nel mondo del diritto⁵⁰: sono peraltro note, e in questo scritto già richiamate, le analisi di Jean Bernard Auby, il quale, insistendo e molto sulla costruzione di un filo diretto tra città e diritti fondamentali, questi ultimi non potendo «che essere collegati alla realtà urbana», ha visto proprio la città quale una delle più importanti e interessanti «frontiere del diritto» (amministrativo)⁵¹.

La problematizzazione della città contemporanea non può peraltro non tener conto di come, a livello più generale, il concetto di *territorio*, unitamente ad altri ad esso strettamente legati, basti pensare a quello di *identità*, di *popolo*, di

⁴⁵In tema, cfr. B. BISCOTTI (a cura di), *Città, cittadini, conflitti: il diritto alla prova della dimensione urbana*, Torino, 2020.

⁴⁶F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 2, p. 274.

⁴⁷M. CASTELLS, *La città delle reti*, Venezia, 2004, p. 71.

⁴⁸J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., p. 13.

⁴⁹A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, *Introduction*, in ID., (ed.), *Law and the City*, Abingdon, 2007, 1-2. G. DEMATTEIS, *Le città del presente, le città del futuro: le politiche*, in *Eyesteg*, 2012, 2, p. 55. La città è stata vista, pertanto, come luogo, nel quale «le regole della convivenza tendono a ricomporsi secondo schemi che non sempre coincidono con quelli formalizzati nell'ordinamento», e dove «maturano aspettative» che quest'ultimo «stenta a riconoscere e a disciplinare» (così P. COSTANZO, *Note introduttive alla Carta europea dei diritti dell'uomo nella città (quali competenze per gli statuti locali in materia di diritti?)*, in *Giur. it.*, 6/2011, p. 1446; v. anche F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 2, VI). Si veda in tema J. RYKWER, *La seduzione del luogo. Storia e futuro della città*, trad. it., Einaudi, 2008.

⁵⁰U. BECK, *La metamorfosi del mondo*, trad. it., a cura di M. CUPELLARO, Roma-Bari, Laterza, 2017; G. E. FRUG, *City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, n. 93 (6), 1980, pp. 1057 ss.

⁵¹J.B. AUBY, *Per lo studio del diritto delle città*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia: liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli, 2016, p. 208. Sul rilievo della dimensione della città nella prospettiva della effettività dei diritti politici, economico e sociali, cfr. P. COSTANZO, *op. cit.*, p. 1446.

cittadinanza, e non da ultimo di *rappresentanza*, stia conoscendo – in virtù di mutamenti di socio-culturali e quindi politico-istituzionali già in atto prima della pandemia da Covid-19⁵², e sui quali quest'ultima sta lasciando un (ulteriore e) profondo segno - dimensioni semantiche ambigue, sfuggenti, soggette a evoluzioni e rotture multiple⁵³. La sua portata, lungi dal potersi esaurire nell'insieme delle istituzioni e degli interessi geograficamente situati, e dunque nel suo essere parte costitutiva degli enti c.d. territoriali, si apre a una nuova forma di rapporto fra l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale egli svolge le sue attività, prendendo le forme e i contorni di «*bene territoriale*»⁵⁴.

Per le ragioni che qui si è provato rapidamente a sintetizzare, la città si propone oggi quale dimensione particolarmente *qualificata* e *qualificante* per studiare, progettare e sperimentare nuovi modelli di convivenza nonché di sviluppo. È all'interno di questo contesto, e assecondando la convinzione per cui ciò che serve alla città sia un progetto che, lungi dal tendere al raggiungimento di una città *ideale* sia il frutto di una precisa *idea* di città – che offra in maniera esemplare risposte ad una serie di aspirazioni e bisogni multiformi, che sia il risultato dell'apporto di una molteplicità di attori, che si sostanzia in obiettivi il cui raggiungimento sia possibile⁵⁵ –, si vuole provare a operare una torsione finalistica di quella tendenza – cui si è fatto cenno all'inizio di questo lavoro – che pare schiacciare la lettura del reale su logiche di consumo, avvolte da quelle che Jurgen Habermas ha chiamato «*spirale tecnocratica*»⁵⁶.

⁵²A. MORRONE, *Globalizzazione e trasformazioni costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, pp. 1471 ss.

⁵³Cfr. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivistaaic.it*, 2017, 3; cfr. anche A. DI MARTINO, *Il territorio dallo stato-nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.

⁵⁴M. A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in AA.VV., *Territori e autonomie. Un'analisi economica-giuridica*, Bologna, 2016, pp. 38-39; cfr., in tema, P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 2018, 3; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *RivistaAic.it*, 2017, 3.

⁵⁵E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana, le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, 2, p. 263; cfr. T. LEE, *Global Cities and Climate Change. The Translocal Relations of Environmental Governance*, New York-London 2015.

⁵⁶J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica: un'arringa per la solidarietà europea*, trad. it. a cura di L. Ceppa, Roma-Bari, 2014.

Occorre, cioè, provare a (ri)proporre uno sguardo sulle città che ne esalti il valore di uso politico-sociale, ridimensionando, di conseguenza, quello di uso di scambio. L'operazione è particolarmente probante nelle città di oggi in quanto se è vero che, riprendendo le riflessioni di Max Weber, la concettualizzazione della città deve assegnare un peso specifico al peculiare combinarsi e integrarsi delle caratteristiche di centro politico e di mercato economico (peraltro foriero di numerose varianti, città di produttori, di consumatori, di mercanti), rifiutando la decifrabilità della stessa come solo luogo di mercato e di consumo⁵⁷, non può non prestarsi attenzione a come il tema dell'integrazione sociale nelle (e quindi delle) città sia via via andato scolorendosi per lasciare le tinte più forti alla competizione, allo sviluppo economico, all'*homo consumens*⁵⁸. Se nel periodo dello sviluppo fordista, competizione urbana e integrazione sociale erano due elementi coesistenti - in quanto la crescita economica era alimentata da una forte domanda di consumo in larga misura concentrata nelle città e al contempo le funzioni produttive, per essere efficienti e stabili, richiedevano un modello di riproduzione sociale che garantisse solide relazioni industriali, politiche abitative in grado di rendere accessibile la residenza in città, nonché misure volte a proteggere i gruppi più vulnerabili e a implementare il consumo - nel dosaggio degli elementi delle realtà urbane di oggi, al contrario, la stabilità del tessuto sociale sembra arretrare a fronte di una maggiore competitività urbana che, questo è il punto, non sembra più richiedere un elevato grado di integrazione sociale⁵⁹.

⁵⁷M. WEBER, *Economia e Società. La Città*, ed. it. a cura di W. NIPPEL, trad. di M. PALMA, Roma 2003, p. 47. Elemento decisivo, ai fini della identificazione della città, si rivela essere un «*aggregazione associata in forma istituzionale, dotata di organi speciali e caratteristici, di "cittadini" che in questa loro qualità sottostanno a un diritto comune, valido solo per loro*». Secondo P. PERULLI, L. VETTORETTO, *Tipi di città e analisi socio-spaziale*, in *Rass. it. di soc.*, 2018, 4, pp. 693 ss., la variegata tipologia di città che emerge dall'analisi di Weber, che combina la sfera dello spazio economico con quella dell'associazione politica in numerose varianti, è in grado di illuminare ancora le riflessioni contemporanee sulla città e l'urbano.

⁵⁸Riprendendo Z. BAUMAN, *Homo consumens: lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Trento, 2021.

⁵⁹R. CUCCA, C. RANCI, *La città europea: un modello in crisi?*, in *Il Mulino*, 2017, 3, p. 378, che aggiungono come «*la forte esigenza di stabilità di quei sistemi economici trovava il suo pivot nella città industriale, la cui crescita era sostenuta da elevati tassi di produzione e dalla generosità dei sistemi, nazionali e*

Proprio la già richiamata «urbanizzazione dei diritti», unita alla urgenza di riassicurare un consolidamento del tessuto connettivo sociale dal quale si sprigiona il fascio di energie della città, oltre a fare del modo con cui la città affronterà le sfide della globalizzazione (e dell'urbanizzazione) uno snodo cruciale del «diritto del futuro»⁶⁰, reclama interventi giuridici di segno diverso, tesi a fortificare gli spazi e i legami sociali entro (e per mezzo de) i quali si svolge il *proprium* della persona umana⁶¹; a frenare l'idea per cui l'essere cittadino possa identificarsi in via esclusiva con (e calibrarsi su) l'accesso a determinate risorse; a ricostruire un significato di spazio pubblico che muova anche dal «bisogno (...) importante [che] è la partecipazione ai beni collettivi»⁶².

In questo percorso, un contributo ancora prezioso proviene dalla matrice genetica dello Stato sociale costituzionale⁶³, ovvero dal fascio di luci con cui questa irradia ciò che è essenziale al pieno sviluppo della persona umana. Un contributo che dovrebbe attestare la parzialità di una visione che identifica la città come luogo topograficamente delimitato, abitato, regolato, amministrato o

locali, di Welfare». Cfr. anche E.F. ISIN, Theorizing the European City, in G. DELANTY, ed., Handbook of Contemporary European Social Theory, London, 2006, in part. pp. 323 ss.

⁶⁰J.E. NIJMAN, *The Future of the City and the International Law of the Future*, in S. MULLER – S. ZOURIDIS – M. FRISHMAN – L. KISTAMAKER, eds., *The Law of the Future and the Future of the Law*, Oslo, 2011, p. 216.

⁶¹Su come la promozione sociale dell'uomo debba passare dalla tutela degli spazi sociali in cui si esplica l'esperienza umana, cfr., *ex multis*, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali, ad vocem*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1989, p. 13. Sull'essenzialità, anche per la dottrina dello Stato, di guardare alla realtà sociale, cfr., *ex multis*, H. HELLER, *Staatlebre* (1934), ora *Dottrina dello Stato*, ed. it. a cura di U. POMARICI, Napoli, 1988, pp. 87-8. Secondo l'A. «il soggetto singolo resta punto centrale d'esperienza e centro di atti della realtà sociale; esso lo diventa e lo è però, non come monade isolata e chiusa, ma soltanto nella sua correlazione con altri soggetti: l'Io senza il correlato del Tu – essi si evocano reciprocamente – non può affatto venire pensato (...). Solo tramite il carattere dialettico del concetto di Io (...) è possibile porre il soggetto nella realtà sociale come produttore e prodotto, senza cristallizzarlo in una sostanza e senza funzionalizzare la realtà sociale in relazioni», 133.

⁶²S. WEIL, *La prima radice*, Milano, 1990, p. 41. Si veda la “voglia di comunità” teorizzata da Z. BAUMAN, *Missing Community*, Cambridge 2000, trad. it., *Voglia di comunità*, Roma-Bari, 2001; vedi anche N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004.

⁶³Per una ancora attuale identificazione tra stato sociale e stato costituzionale, cfr. da ultimo A. MORRONE, *Stato sociale e disegualianze. Persistenza costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. Dir. Sicur. Soc.*, 2020, 4, pp. 707 ss., in part. 713, che afferma: «lo stato costituzionale si identifica con lo stato sociale: quest'ultimo ne rappresenta il fattore di legittimazione, e ne predetermina, qualificandoli, i contenuti essenziali». Vedi anche, in una prospettiva che tenga conto del livello europeo, E. LONGO, *Il volto umano dell'Unione Europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2020, 3, pp. 651 ss. Sul tema, sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in *federalismi.it*, 2014, 12.

(persino) consumato, puntando piuttosto sull'idea di luogo *vissuto*, che prende forma nell'intreccio tra spazio geografico, spazio sociale e spazio politico⁶⁴ e che, attraverso un'opera di *apertura* e di *relazionalità* con i plurimi spazi fisici e istituzionali circostanti, possa affiorare e affermarsi quale vera e propria «*città territoriale*»⁶⁵, dimensione ottimale – per riprendere un noto scritto del 1967 di Robert A. Dahl – per la democrazia⁶⁶.

3.2. Il ripensamento del valore tecnologico nella nozione di *smartness* per una dimensione sociale della città.

All'interno di questa cornice, che è sì di contesto, ma in qualche modo già *orientato*, è interessante collocare la realtà della *Smart City*, nel suo rappresentare il nuovo e allettante modello dello sviluppo urbano, evocativo in prima battuta delle categorie tecnologiche e dell'accesso – rapido e pervasivo – a una strumentistica *Hi-tech* che consente – o dovrebbe consentire – la fruizione più agevole di una serie di servizi urbani⁶⁷. Ne sono peraltro una chiara dimostrazione i percorsi di classificazione e misurazione, appunto di tipo tecnologico,

⁶⁴E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali*, cit., p. 20.

⁶⁵P. CAROZZA, *op. cit.* Occorre anche sottolineare la rilevanza delle reti tra città, il loro «movimento», per dirla con BRAUDEL (F. BRAUDEL, *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, 1949: Armand Colin [trad. it., *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino, 1953]; ID., *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle*, Paris: Armand Colin [trad. it., *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, Torino, 1982]. “l'idea cardine” per cui «gli aspetti relazionali e di networking non sono un addendum, più o meno opzionale, per comprendere la città moderna, ma la vera raison d'être. Il modello della rete di città è così stato continuamente innovato, alla luce di schemi concettuali sempre più solidi sul piano del rigore scientifico, sino a consentire il fiorire di studi applicati, capaci di rendere possibili misure empiriche dei fenomeni», così S. MARIOTTI, *Globalizzazione e città: le lepri del capitalismo*, in *Stato e Mercato*, 2007, 1, p. 89.

⁶⁶R.A. DAHL, *The City in the Future of Democracy*, in *The American Political Science Review*, 1967, 4, pp. 964-5.

⁶⁷In tema, cfr. S. DALL'Ò, *Smart City*, Bologna, 2014; ID., *Smart City, l'evoluzione sostenibile della città*, in *Equilibri*, 2018, 1, pp. 76 ss. Tra i più recenti contributi in tema, cfr. G.F. FERRARI (a cura di), *Smart City: l'evoluzione di un'idea*, Milano 2020; G. DELLE CAVE, “Comunità intelligenti”, *enti locali, mobilità sostenibile: le “Smart City” al cospetto del potere pubblico*, in *Il Dir. dell'econ.*, 2021, 2, pp. 385 ss.; T. FAVARA, *Verso la “smart city”: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. dell'edil.*, 2020, 2, pt. 2, pp. 87 ss.; S. PETTIROSSI, *Tra “smart city” e “smart land”: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Le Ist. del Fed.*, 2020, 1, pp. 207 ss.; S. ANTONIAZZI, “Smart City”: *diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *federalismi.it*, 2019, 10; C. NAPOLI, *La “smart city” tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della “sostenibilità” urbana*, in *Le Regioni*, 2019, 2, pp. 445 ss. Si veda anche il fascicolo tematico di *Soc. urb. e rurale*, n. 122 del 2020.

nei quali la dimensione urbana è ormai entrata e rispetto ai quali è sempre più difficile immaginare passi indietro⁶⁸.

Il tema, tuttavia, non è (né può più essere) quello dell'indispensabilità o meno della tecnologia nelle realtà urbane: si rischierebbe, se così fosse, di dare fiato a schieramenti ideologici e ad approcci pregiudiziali incapaci di decifrare un'esistenza che oggi scorre e si ricompone continuamente sfruttando in modo integrato due canali, quello digitale e quello analogico che, saldandosi reciprocamente, conformano una nuova realtà⁶⁹.

Il punto di snodo di una dimensione urbana capace di utilizzare la tecnologia si sposta sulla *ratio* di un tale utilizzo che non deve oscurare l'effettiva accezione sostanziale dell'uguaglianza, nella quale, come si avvertiva, in fondo risiede, conservando intatta la sua forza rigenerativa e trasformativa, la *mission* originaria dei diritti sociali⁷⁰.

Peraltro, proprio il pieno ed effettivo accesso agli strumenti della tecnologia, che consta anche delle adeguate competenze e *skills*, rischia di segnare ulteriori e profonde fratture nella città⁷¹. Senza trascurare, ancora, un ulteriore

⁶⁸G.F. FERRARI, *Smart City: l'evoluzione di un'idea*, in ID. (a cura di), *Smart City, cit.*, p. 14, per il quale molti concetti propri della sociologia e della politologia devono confrontarsi con l'auto legittimazione consensuale della tecnologia, «che offre un'immagine di razionalizzazione probabilmente eccedente le sue stesse capacità».

⁶⁹Secondo A. BARICCO, *The Game*, Torino, 2018, p. 88, lo scenario nel quale viviamo oggi «è un sistema di realtà a doppia forza motrice, dove la distinzione tra mondo vero e mondo virtuale decade a confine secondario, dato che l'uno e l'altro si fondono in un unico movimento che genera, nel suo complesso, la realtà». Parafrasando A. RUGGERI, *Società tecnologicamente avanzata e stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *ConsultaOnline.it*, 2020, 2, non è pensabile nelle città contemporanee quel «distanziamento tecnologico» che produce oggi un «distanziamento costituzionale» tra chi ne è afflitto e chi ne è immune.

⁷⁰Se si vuole, ancora, cfr. G. LANEVE, *L'attenzione ai diritti sociali, paradigma di un tempo*, in *federalismi.it*, 2014, 12, in part. pp. 4 ss. ID., *Los derechos sociales en el paradigma personalista de la Constitución italiana: notas breves*, in A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E.C. RAFFIOTTA, M.P. IADICICCO (a cura di), *Setanta anos de Constitución italiana y cuarenta anos de Constitución española*, Madrid, 2020, pp. 59 ss.; E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 11. Sui processi di revisione del tradizionale welfare state, frutto di una poderosa costruzione ideologica e politica di una nuova ragione del mondo neo liberista, logica assoluta del mercato, con tratti ben determinati, cfr. E. BALIBAR, *Con Marx, dopo il marxismo: la questione del Capitalismo Assoluto*, in C. GIORGI (a cura di), *Rileggere il Capitale*, Roma, 2018, pp. 9-22. Da ultimo, cfr. A. MORRONE, *Stato sociale, cit.*, *passim*.

⁷¹Il fenomeno è stato peraltro denunciato già da A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 286, secondo il quale «chi non è tecnologicamente attrezzato si smarrisce e non partecipa delle dinamiche sociali, in alcune delle loro più salienti espressioni: è una sorta di ombra invisibile, un fantasma privo di corpo, non è più un civis, come lo si intendeva già nell'antichità, quale soggetto titolare di diritti e gravato di doveri nei confronti de-

profilo, di estremo rilievo per il diritto pubblico, legato all'aumento della concentrazione di potere che si può registrare in capo alle maggiori *Tech Companies* una volta che queste ultime vengano di fatto ad assumere, nelle pratiche di *governance* urbana, la responsabilità di servizi in precedenza gestiti e/erogati dall'ente locale politico⁷².

Ecco allora che il concetto di *smartness*, pertanto, piuttosto che in riferimento alla *strumentistica*, definita e decifrata da logiche tecnocratiche o da indici economicistici, proiettati verso un efficientismo *hi-tech* che punta sul singolo individuo come attore chiave⁷³, e che finisce per agevolare una deriva da *smartmentalizzazione*⁷⁴, va coniugato sugli *obiettivi*, che devono insistere e coinvolgere, secondo un approccio inclusivo, il tessuto sociale di riferimento⁷⁵. Torna ancora, in questo senso, la logica del bene comune già in precedenza evocata, quale *prodotto tra le parti*, in luogo di quella del bene totale, inteso come mera sommatoria, di stampo efficientistico, *delle parti*, quella lungo la quale progettare e sviluppare, in termini di possibilità, la *smartness* delle città⁷⁶.

gli altri suoi simili e dell'intera collettività di appartenenza».

⁷²Evidenzia i rischi di cattura delle strategie di sviluppo urbano da parte di alcuni operatori economici in grado di fornire le soluzioni tecno-logiche "smart", E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., spec. p. 242.

⁷³I. IANNUZZI, *Smart City. Opportunità e criticità del modello urbano intelligente*, in M.C. FEDERICI – U. CONTI (a cura di), *I luoghi del possibile. Sociologia dell'abitare e del co-housing*, Roma, 2019, p. 65. In tema, cfr. P. DEGLI ESPOSTI, *Essere prosumer nella società digitale: produzione e consumo tra atomi e bit*, Milano 2015; G. RITZER, *Prosumer Capitalism*, in *The Sociological Quarterly*, 2015, pp. 413 ss.

⁷⁴D. CIAFFI, *La Smart City nel nuovo paradigma collaborativo: input dal "Regolamento" di Bologna*, in I. BERETTA (a cura di), *L'umanesimo della smart city: inclusione, innovazione, formazione*, Lecce, 2015, pp. 47 ss.

⁷⁵Ancora E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 47 osserva che «la narrazione della smart city come luogo in grado di coniugare gli interessi per la competitività economica, la tecnologia e la digitalizzazione con l'attenzione al capitale umano (individuale e collettivo) e alle risorse naturali non riesce a oscurare una realtà ben diversa. Quanto più in un'ottica di rimozione delle dis-eguaglianze e di inveroamento dell'eguaglianza costituzionale, non può tacersi il fatto che il linguaggio e l'aspirazione alla realizzazione della smart city sono il prodotto di una visione funzionalista e tecnocratica della città, che è servente rispetto alle esigenze del capitalismo finanziario digitalizzato e dei suoi attori. Il paradigma della smart city propone obiettivi sì condivisibili, anzitutto sotto il profilo della sostenibilità urbana ambientale, ma a condizione che l'attenzione verso tali problematiche non distolga lo sguardo dalle cause delle diseguaglianze socio-economiche». Cfr. M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce*, cit..

⁷⁶Lungo queste traiettorie, ancora da esplorare, occorre pensare e ricalibrare le politiche in funzione non più di una città ideale quanto di una precisa idea di città, che offra in maniera esemplare risposte ad una serie di aspirazioni e bisogni multiformi, che sia il frutto dell'apporto di una molteplicità di attori, che si sostanzii in obiettivi il cui raggiungimento sia possibile (E.

In sintesi, forse estrema, ma efficace: una città *smart*, se tale aggettivo evoca principalmente, quando non esclusivamente, il paradigma tecnologico, non sempre è, di per sé, una città giusta⁷⁷. Non è casuale, allora, l'affacciarsi di nuove qualificazioni semantiche della città – anche alternative a quella di *smart* – quali *human* o *smart community*, *sharing city*, etc., o il recupero di concetti già noti quali quello di *urban regeneration*, tutti accomunati, pur nelle loro specificità e ambiguità, dal desiderio di rivitalizzare un *civic empowerment* che passi, oltre che da quella dei diritti civili e politici, dalla tutela e garanzia dei diritti sociali⁷⁸.

In conclusione di questo paragrafo, si ritiene opportuno un cenno al PNNR dove si possono rintracciare alcuni indizi volti a recuperare, ri-costruendola, un'attenzione alla dimensione sociale della città da declinare su più piani, all'interno di un processo (anch'esso) di ri-costruzione del senso di una dimensione urbana che non può sottrarsi alla sfida “intertemporale” di un mondo nuovo lanciata dalla tecnologia e dall'intelligenza artificiale e capace di ridefinire le forme della stessa esistenza (e quindi, convivenza) umana⁷⁹. Non solo il primo obiettivo da perseguire con gli investimenti nella rigenerazione urbana è, in-

CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 263; cfr. T. LEE, *Global Cities and Climate Change. The Translocal Relations of Environmental Governance*, New York-London 2015).

⁷⁷M. ROSOL, G. BLUE, V. FAST, «Smart», aber ungerecht? Die Smart City – Kritik mit Nancy Fraser denken, in S. BAURIEDL – A. STRÜVER (a cura di), *Smart City – Kritische Perspektiven auf die Digitalisierung in Städten*, Bielefeld, transcript Verlag, 2018, ripreso da E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 49. Cfr. Anche H. SCHAFFERS, *The Future of Smart Cities: Open Issues and Research Challenges*, in *Scienze Regionali*, 2018, 1, per il quale «The challenges cannot be properly addressed by technology strategies and top-down planning approaches alone. In this regard there is still a challenge with respect to aligning the technological opportunities, the city's governance and decision processes, and the empowerment of citizens. Truly smart cities will not be characterized by their ability to engineer and implement smart technological systems in predefined settings, but rather by an ability to establish ecosystem platforms and internet-based collaboration mechanisms for mobilizing the collective intelligence of citizens and other stakeholders».

⁷⁸G. FERRARI, *op. cit.*; M. BERNARDI, *From Smart City to Sharing City. New Perspectives in Sharing Economy Era*, Milano, 2017, p. 89, definisce la *sharing city* come una sorta di *smart-city* umano-centrica e partecipativa che guarda alla città come ecosistema «per la promozione dello sviluppo umano dai mercati ai beni comuni». Lo sviluppo di una vera città della condivisione, secondo D.L. ARCIDIACONO, *Dalla smart city alla sharing city: un nuovo ecosistema urbano?*, in *Soc. urb. e rurale*, 2020, 122, p. 82, «necessita di un peculiare ecosistema costruito lungo quattro direttrici in cui l'attore pubblico svolge comunque un ruolo preminente: sviluppare una vision condivisa sull'utilità e i benefici dello *sharing* presso la collettività cittadina, agendo soprattutto sulla leva culturale; favorire l'imprenditorialità “condivisa” e le reti di collaborazione tra i diversi provider di servizi collaborativi; fare in modo che le tecnologie, quale fattore abilitante, siano accessibili e aperte; ingaggiare un dialogo e una guida per lo sviluppo di soluzioni e pratiche che rispondono a specifici bisogni della comunità urbana».

fatti, quello della riduzione delle situazioni di emarginazione e degrado sociale, cui si associa quello dell'incremento del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale⁸⁰, ma l'intervento «*Piani Urbani Integrati*» è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede espressamente una pianificazione urbanistica partecipata volta alla trasformazione di territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile⁸¹.

3.3. Il diritto alla città come chiave per il superamento della prospettiva consumeristica di accesso alle risorse.

Ed è lungo questa traiettoria che conviene nuovamente tornare a guardare agli studi sul diritto alla città che, come già detto, teorizzato da Henri Lefebvre a partire dai processi di industrializzazione e dall'avvento del capitalismo, vede oggi, nei lavori più recenti, il capitalismo globale quale principale sfondo di contesto⁸².

La semantizzazione di tale concetto che pare utile promuovere per seguire il discorso che si sta provando a portare avanti è quella proposta da David Harvey, secondo il quale «*the Right to the City is far more than the individual liberty to*

⁷⁹Cfr. A. D'ALOIA, *Il diritto verso "il mondo nuovo": le sfide dell'intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, 2019, 1, pp. 3 ss., in part. 30, ora ID. (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: come regolare un mondo nuovo?*, Milano 2020. In tema, fra i molti, cfr. A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, 1, pp. 63 ss.

⁸⁰Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, M5C2.2 Rigenerazione urbana e *housing sociale*.

⁸¹Gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art. 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b) legge 6 giugno 2016, n. 106) e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento. Obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali. L'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore.

⁸²D. HARVEY, *The Right to the City*, in *Social Justice and the City*, 2009; L. FERNANDES, *Politics of Forgetting: Class Politics, State Power and the Restructuring of Urban Spaces in India*, in *Urban Studies*, 2004; A. SUGRANYES – C. MATHIVET (eds.), *Cities for All: Proposal and Experiences towards the Right to the City*, 2010.

*access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city. It is, moreover, a common rather than an individual right since this transformation inevitably depends upon the exercise of collective power to reshape the process of urbanization. The freedom to make and remake our cities and ourselves is ... one of the most precious yet most neglected of our human rights*⁸³. Si tratta di un tentativo di definizione che prova una torsione del significato del diritto alla città da una mera sommatoria di singoli diritti di accesso alle varie risorse di una città (i.e. *incremental approach*) verso un concetto più ampio, capace di andare oltre la semplice addizione numerica, ricomprendendo una rivendicazione esistenziale e di cittadinanza capace di produrre effetti nei processi democratici di *governance* urbana (i.e. *transformative approach*)⁸⁴.

Di grande importanza, a tal proposito, è l'accoglimento, da parte della Corte Suprema Indiana, della teoria avanzata Upendra Baxi secondo la quale il diritto alla città non va inteso come libertà, ma come *potere*, come un diritto non solo individuale ma collettivo, come bene comune, che si sostanzia nella richiesta (e nella realizzazione) di un cambiamento nei nostri spazi di vita e, in fondo, in noi stessi⁸⁵.

In questa prospettiva, le dimensioni spazio-relazionali, continuamente e ripetutamente integrantesi tra loro, co-esistono e costituiscono l'ambiente nel quale prende forma e vita il diritto alla città⁸⁶, quale rivendicazione in termini di effettività di una partecipazione condivisa alla realizzazione della città. Una città *prodotta* dalla città stessa⁸⁷.

⁸³D. HARVEY, *op. cit.*, p. 315.

⁸⁴A. SANGAI, *From Housing to City: on the Possibilities of the Right to the City in South Africa and India*, in *Const. Court. Review*, 2019, 9, pp. 161 ss., in part. 165.

⁸⁵È il caso *Ajay Maken v. Union of India*, W.P. (C) 11616 of 2015, deciso con sentenza del 18 marzo 2019, par. 80, che ha visto la *High Court of New Delhi* intervenire sulla legittimità dello sfratto di 5.000 famiglie negli *slums* di Delhi; in particolare, il punto qui trattato lo si ritrova al par. 80. Cfr. U. BAXI, *A Philosophical Reading of the Right to City* in *Urban Policies and the Right to the City in India: Rights, Responsibilities and Citizenship*, UNESCO, 2011, p. 17. Tuttavia, prosegue l'A., «il “noi” per la trasformazione non è un dato di fatto, ma deve essere costruito, forgiato o fabbricato, se non altro perché coloro che esercitano il dominio economico, sociale e politico aspirano sempre alla frammentazione del “noi” emergente».

⁸⁶A. SANGAI, *op. cit.*, p. 169.

⁸⁷Utile può essere il riferimento al concetto di *civic dignity* affermato dalla Corte costituzionale del Sud Africa nella nota decisione *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others* (2006 (12) BCLR 1399 (CC), Case CCT 12/05).

3.4. Il diritto alla città per il superamento della mercificazione e il rovesciamento di dinamiche escludenti. Le dimensioni della socialità: inclusività e partecipazione.

Percorrere l'approccio ermeneutico che funzionalizza alla soddisfazione dei diritti le soluzioni organizzative messe in campo dall'amministrazione significa dunque, anzitutto, guardare alle garanzie (che siano apparse) irrinunciabili proprio in un periodo di crisi (economica e non solo) come quello che ha caratterizzato la vicenda pandemica, e che appaiano attualmente prioritarie nella prospettiva di reagire a quella crisi e di ricostruire. Tra queste garanzie si situa il fascio di pretese che anima diritto alla città, ove se ne esalti la matrice genetica e la portata inclusiva che questa propone⁸⁸, e considerando quanto la crisi multilivello determinata dalla emergenza pandemica abbia acuito condizioni di esclusione a danno di categorie svantaggiate.

In questo senso la dimensione della "fruizione", che lega l'ampio ventaglio di prerogative in cui viene articolandosi il diritto alla città a partire dalla teorizzazione di Lefebvre⁸⁹, con la sua capacità di attrarre plurime situazioni che chiamano, tutte, in causa l'interlocuzione con i pubblici poteri – organizzazione funzionale a rendere disponibili funzioni e servizi⁹⁰, e prestazioni alle quali concretamente il diritto alla fruizione si dirige – porta il diritto alla città al centro della relazione prima evocata tra cittadinanza e consumo. La capacità di sintesi che promana dalla formula "diritto alla città" è infatti intuitivamente legata alla possibilità di accogliere i diversi beni offerti dalla città (sicurezza, abitazione, mobilità, altri servizi essenziali), l'accesso ai quali non può che essere ga-

⁸⁸A tal proposito si consideri, infatti, che l'opera di Lefebvre in cui il significato del diritto alla città è stato chiarito, ossia *Spazio e politica*, cit., rileva espressamente la finalizzazione del diritto ai lavoratori allontanati dai centri urbani e destinati ad una situazione di emarginazione e isolamento. Su questo v. ancora F. SAIITA, *op. cit.*, p. 58.

⁸⁹«Il diritto all'opera (all'attività partecipante) e il diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono impliciti nel diritto alla città»: H. LEFEBVRE, *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, cit., p. 121.

⁹⁰Potendosi giungere sino ad attrarre l'esercizio della stessa funzione nell'area della provvista di servizi, ove il primo sia riguardato come erogazione di servizi burocratici (cfr. *supra* nota 7).

rantito a tutti almeno nella sua misura minima⁹¹. La riflessione si articola in questo senso intorno: ai bisogni essenziali allo sviluppo della persona umana che all'interno delle città vanno soddisfatti; alla effettività da assicurare al godimento dei diritti, di matrice costituzionale, che sottendono gli stessi bisogni; all'eguaglianza come faro che guida l'analisi delle condizioni della interazione sociale all'interno della città e la valutazione delle ricadute delle alternative decisioni pubbliche che conformano la coesistenza delle persone negli spazi urbani, proponendosi in qualche caso specificamente di rimuovere le diseguaglianze registrate⁹². Al contempo è opportuno chiarire che quello al consumo non vale qui come riferimento ad una dinamica che si esaurisce necessariamente nell'accesso ad una o più merci, potendo anzi operare nella direzione del rovesciamento di questa prospettiva⁹³. La lettura che qui si propone è infatti quella del superamento della dimensione individualistica implicata dai processi di mercificazione e di accesso ai beni così prodotti, e della valorizzazione della caratura "sociale"⁹⁴ del diritto alla città e dei diritti in cui esso si articola. Se le utilità alle quali le città – anche nella loro nuova eventuale configurazione di città intelligenti – consentono accesso, vanno considerate non in ragione del loro valore di scambio, ma della loro idoneità a porsi come strumenti e spazi di socialità, dovrà opportunamente guardarsi, più ancora che alle *utilities* e/o ai servizi

⁹¹J. B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 1, p. 24. Del resto sul nucleo essenziale delle pretese che riempiono di significato la formula del "diritto alla città" può vedersi la risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 23.12.2016 sugli insediamenti umani e lo sviluppo urbano sostenibile, *New Urban Agenda, UN-Habitat III*: «*We share a vision of cities for all, referring to the equal use and enjoyment of cities and human settlements, seeking to promote inclusivity and ensure that all inhabitants, of present and future generations, without discrimination of any kind, are able to inhabit and produce just, safe, healthy, accessible, affordable, resilient and sustainable cities and human settlements to foster prosperity and quality of life for all. We note the efforts of some national and local governments to enshrine this vision, referred to as "right to the city", in their legislation, political declarations and charters.*».

⁹²B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, 2018.

⁹³Sul punto F. BIAGI, *Henri Lefebvre. Una teoria critica dello spazio*, Milano, 2019, p. 204 segnala «Il rovesciamento della città come "merce" da parte di chi è escluso, oppresso, e la dialettica ricostruzione di un essere in comune della polis come "opera" di coloro i quali la abitano».

⁹⁴Sulle implicazioni che la socialità del diritto alla città genera sulla strutturazione dello stesso in termini di diritto collettivo D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Verona, 2018. In tema cfr. ancora S.R. FOSTER, C. IAIONE, *op. cit.*

pubblici in generale⁹⁵, ai servizi sociali come prestazioni potenzialmente in grado di assicurare il conseguimento di obiettivi di integrazione e autentiche esperienze di condivisione e coesistenza. Nel godimento di quelle prestazioni si sostanzia infatti la costruzione libera della cittadinanza⁹⁶, del senso di appartenenza ad una comunità, di una partecipazione consapevole, e in definitiva l'esercizio della sovranità⁹⁷. Ed in questo senso le politiche sociali appaiono talvolta come strumento irrinunciabile da affiancare alle politiche *smart* – e con il quale riequilibrarne gli effetti – come ad esempio quelle di modernizzazione ecologica, per non vanificare i risultati in termini di miglioramento della qualità di vita delle persone che dalle prime ci si attende⁹⁸. Il che è, come noto, riassunto dalla formula suggestiva che vuole coniugate sostenibilità e giustizia.

⁹⁵Prestazioni la cui definizione e disciplina ruota innegabilmente intorno alla loro idoneità ad essere scambiate contro un prezzo, e ad essere prodotte con metodo economico (semplificando in maniera estrema, puntando al «tendenziale pareggio tra costi e ricavi»: su cui cfr. *ex plurimis* Cass. 26.1.2004, n. 1367; 11.7.2001, n. 9396; 20.12.2002, n. 18218; SS.UU., 11.4.1994, n. 3353; 18.6.2018, n. 16031. Sulla economicità dei servizi come condizione che ne ha consentito l'assoggettamento, pur con i presidi contemplati dall'art. 106 TFUE, alle regole del mercato unico e della concorrenza, si veda G. TESAURO, *Intervento pubblico nell'economia e art. 90 del Trattato*, in *Dir. Un eur.*, 1996, pp. 721 ss; D. SORACE, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 1 ss.

⁹⁶P. De IOANNA, *La giurisdizione amministrativa come presidio dei diritti sociali di cittadinanza*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 2, pp. 531 ss., spec. 535 – il «nucleo interno ed essenziale della cittadinanza» si definisce intorno all'«aspettativa del singolo alla erogazione certa, stabile e sicura» di una serie di prestazioni, «che perimetrano la sua soggettività pubblica», come istruzione, sanità, previdenza, assistenza.

⁹⁷L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, cit., p. 101. S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *federalismi.it*, 2015, 22, sottolinea la necessità di mettere al centro del processo genetico di una Costituzione europea la garanzia dei diritti sociali ove ne si intenda informarne le sorti al principio democratico.

⁹⁸Su questo punto ancora G. CARROSI, *op. cit.*, che infatti si riferisce alla povertà energetica come a una «declinazione della povertà generale» che quindi va aggredita con misure di politica sociale. L'A. in particolare non ritiene che gli strumenti di politica sociale sino ad ora messi in campo in tale prospettiva (interventi sui prezzi dell'energia per calmarne il costo per il consumatore finale; sostegno al reddito delle persone più vulnerabili, attraverso l'istituzione del bonus energia; politiche di salvaguardia per l'accesso delle fasce deboli della popolazione ai servizi energetici attraverso rateizzazione dei pagamenti, tassi massimi di interesse, divieti di sospensione del servizio in casi di particolare disagio) siano sufficienti, ed individua nelle strategie di rigenerazione delle periferie urbane «che riconoscano nella questione ambientale un elemento determinante rispetto alla qualità della vita delle persone e al loro benessere», uno strumento valido a questo fine.

Non solo. Guardare alla città e alle utilità che essa schiude non tanto come a delle risorse cui accedere, significa relativizzare la portata esclusiva (talvolta escludente) e individualistica dei processi di consumo, prospettando piuttosto come prioritario l'accesso ai servizi (pubblici e, ancor di più, sociali) in quanto funzionale a favorire la percezione del carattere comune e collettivo della occupazione degli spazi urbani, e la condivisione delle esigenze (collettive appunto) che in quegli spazi trovano campo. Le potenzialità del diritto alla città, e delle letture che ne vengono proposte, si spingono oltre l'auspicio di superare l'orizzonte del consumo in senso tradizionale, quand'anche riferito ai servizi, e pongono come essenziale la partecipazione collettiva ai processi decisionali che informano gli spazi urbani e i servizi che essi ospitano⁹⁹, prefigurando su questo particolare crinale obiettivi di democrazia partecipativa in grado di riflettere istanze diffuse anziché parziali e/o settoriali¹⁰⁰. Ché anzi, in questo risolversi in una «*politica funzionalistica in cui l'individuo ed i corpi sociali si riappropriano*

⁹⁹D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, cit., pp. 8 ss. ove il diritto alla città è definito «*molto più che un diritto di accesso ... alle risorse che la città incarna*», ma come «*il diritto di cambiare e reinventare la città in modo più conforme alle nostre esigenze ... una forma di potere decisionale sui processi di urbanizzazione e sul modo in cui le nostre città sono costruite e ricostruite*». Si rivela particolarmente efficace il richiamo operato da F. SAITTA, *op. cit.*, al contributo di Feliciano Benvenuti sulla figura del cittadino attivo che «*superato il principio della delega, si riscopre non solo come portatore di bisogni e diritti, ma anche come co-costruttore della cosa pubblica e responsabile del suo funzionamento*». Ancora lo stesso autore – rinviando sul punto a P. BARBIERI, *Città aperte*, in A. CRICONIA (a cura di), *Una città per tutti. Diritti, spazi, cittadinanza*, Roma, 2019, p. 67 – segnala come il diritto alla città «*postulò il diritto di partecipare alla sua costruzione*». Il diritto collettivo di plasmare gli spazi urbani e conformarne l'utilizzo si legge in recenti sperimentazioni di riqualificazione degli spazi: A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 1, pp. 31 ss.; M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Riconoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2018. Collega la rivendicazione dei cittadini di partecipare alla gestione del potere pubblico per la tutela e la rigenerazione dei beni comuni alla «*inadeguatezza dei poteri pubblici ad interpretare per tempo, con l'esercizio dei tradizionali poteri autoritativi, le esigenze dei cittadini*», F. SAITTA, *op. cit.*, p. 81.

¹⁰⁰D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, cit., p. 37. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010. Sulle dinamiche della democrazia partecipativa nel comparto dei servizi pubblici, G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici online e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La Tecnificazione*, cit., pp. 113 ss.

della città tramite pratiche partecipative e di amministrazione condivisa»¹⁰¹, il diritto alla città si contrapporrebbe al diritto della città¹⁰².

4. Diritto alla città, diritto alla *smart* e alla *digital city*.

È ragionevole cogliere nelle rivendicazioni che vengono maturando in seno alla città, e intorno alle quali si costruiscono il diritto e i diritti alla città, una progressione naturale che si muove nella direzione dell'innovazione, della digitalizzazione, dell'impiego di modelli di elevata tecnologia per conseguire quei risultati di inclusione sociale di cui si diceva. In definitiva nelle pieghe del dibattito relativo al diritto alla città si situa per così dire fisiologicamente quello intorno al diritto a città intelligenti e digitali¹⁰³, del resto in concomitanza con l'affermazione di un nuovo modello economico per lo sviluppo urbano informato da target di sostenibilità ambientale, di efficienza energetica, di innovazione tecnologica dell'informazione e della comunicazione.

Le stesse forme di partecipazione diffusa alla costruzione del diritto alla città, nel solco dei percorsi di democrazia partecipativa di cui si è detto, sono

¹⁰¹A. BARTOLINI, *Recensione* a E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 4, p. 157.

¹⁰²J.B. AUBY, *Droit de la ville, cit.*, e ID., *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo, cit.*, p. 24. La concettualizzazione del "diritto della città" muove dalla riconsiderazione del diritto urbanistico, di cui il primo rappresenterebbe uno sviluppo teso all'obiettivo di governare in concreto le città e i loro problemi, nel solco di un metodo "giusrealistico". Peraltro, mette conto evidenziare come lo spettro semantico schiuso dalla locuzione in parola abbia subito delle torsioni dovute alla attualizzazione, in certi casi superamento, delle categorie lefebvrine maturate nel contesto del capitalismo industriale, delle quali dà conto A. MERRIFIELD, *The Politics of the Encounter: Urban Theory and Protest under Planetary Urbanization*, University of Georgia Press, Athens, 2013.

¹⁰³Tra i contributi che riflettono il senso di questa progressione S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili) di innovazione*, in *federalismi.it*, 2019, 10. Con riguardo ai presupposti delle *smart cities* (diffusa connettività e digitalizzazione dei servizi e delle comunicazioni negli enti locali), l'A. segnala, in assenza nell'ordinamento interno di una nozione giuridica di riferimento espressa, la locuzione «comunità intelligenti» (ex art. 20, D.L. n. 179/2012, conv. in L. n. 221/2012). La norma dispone, in ordine al sistema di monitoraggio delle attività *smart* messo in campo, che siano coinvolti nel medesimo, per il tramite dell'ANCI, anche i Comuni che non abbiano ancora adottato misure ascrivibili al «piano nazionale delle Comunità intelligenti». Mette conto evidenziare come l'art. 20 del D.L. n. 179/2012 cit. sia stato incisivamente modificato ad opera dell'art. 65, c. 5 del D. lgs. n. 179/2016 che ne ha abrogato diverse disposizioni. Intravede nella opzione di diritto positivo – comunità intelligenti in luogo di città intelligenti – accolta dal legislatore italiano la volontà di valorizzare la componente umana delle *smart cities*, M. CAPORALE, *op. cit.*, p. 36. Sui confini giuridicamente incerti della nozione si veda pure C. BENETAZZO, *op. cit.*

predicabili nella forma di una cittadinanza *smart*¹⁰⁴, che confluisca appunto nella predisposizione, gestione e offerta di infrastrutture e servizi innovativi¹⁰⁵.

5. Possibili declinazioni di consumo nelle *smart cities*: collaborazione e rischio di esclusione.

La necessità di superare la prospettiva tradizionale della consumazione di risorse è un obiettivo ineludibile da perseguire a partire dalla considerazione delle utilità che le città intelligenti potenzialmente offrono, per le ragioni sino a questo punto sinteticamente illustrate. D'altra parte è proprio guardando alla prospettiva del consumo, o meglio alla torsione che essa subisce nel contesto *smart*, che è possibile cogliere un tratto distintivo del fenomeno. Nella messa in rete di energie, tesa ad amplificare le opportunità scaturenti dalle sinergie innescate, il pieno godimento delle prime è garantito da una condotta attiva dello stesso consumatore dei servizi – al quale è quindi richiesto di esibire “intelligenza” – che sostanzia uno «*slittamento verso il fruitore del carattere intelligente inizialmente riferito alla comunità*»¹⁰⁶. Ed in questa declinazione attiva del comportamento dell'utilizzatore delle risorse, che correda e completa l'iniziativa dal basso di quanti mettono a disposizione della comunità attività e servizi *smart*, si radica un onere, che è segno ad un tempo, del principio di solidarietà che guarda alle generazioni future e a quelle presenti altrimenti emarginate/escluse, disegnando soluzioni tecnologicamente raffinate ed economicamente avanzate, eppur sostenibili¹⁰⁷, e della stessa matrice genetica del fenomeno che, per semplificare, è

¹⁰⁴L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in AA.VV, *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, 3, pp. 927 ss..

¹⁰⁵Tra i servizi e le infrastrutture di servizi di cui si discute sono naturalmente inclusi anche quelli sociali (ad es. servizi di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà).

¹⁰⁶Aspetto colto da F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *op. cit.*, p. 19: «*la persona che fruisce dell'iniziativa ...deve a sua volta attivarsi per abbattere gli ostacoli, superando la logica dell'attesa passiva e divenendo prosumer (e non più solo consumer) [...] contesto che offre possibilità innumerevoli alle persone che siano esse stesse smart*».

¹⁰⁷Ché anzi la finalizzazione alla persona umana costituirebbe un limite della soluzione tecnologica prescelta, idonea ad escludere che essa sia tesa unicamente a perseguire risultati di stampo economico per l'impresa che la mette in campo. Evoca a tal proposito la figura del «*denizen*» che ha preso il posto del «*citizen*» – rinviando al contributo di C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, pp. 481 ss., spec. p. 487, e F. PUGLIESE, *Scritti recenti sull'amministrazione «consensuale»: nuove regole, nuove responsabilità*, Napoli,

di carattere collaborativo¹⁰⁸. Ove manchi la collaborazione da parte del consumatore difetterebbe cioè la possibilità stessa di beneficiare dei meccanismi inclusivi che sottendono, in teoria, l'attivazione di iniziative *smart*. La fede comune nel miracolo della moltiplicazione dei benefici che dai contesti *smart* discendono appare dunque fondamentale per il concreto godimento dei primi. Emerge così con tutta evidenza il rapporto tra strumenti e fini che decifra la relazione tra spazi/servizi intelligenti e benessere condiviso delle persone, e il rischio assai plausibile di esclusione di quanti esercitino la loro libertà alla non condivisione, soprattutto ove l'orientamento arbitrario dei pubblici poteri – tenendo fermo cioè il loro «ruolo minimo» nei contesti intelligenti¹⁰⁹ – spinga eccessivamente nella direzione dell'inclusione.

6. Il *social housing*: la socialità nel prisma delle città intelligenti

Provare a declinare la *smartness* della città, non tanto in relazione alla capacità tecnologica della infrastrutturazione e della strumentistica, che risaltano in prima battuta come elementi connotativi della stessa, quanto in rapporto alle opportunità che esse schiudono in termini (e guardando ad obiettivi) di irrobustimento del tessuto connettivo di relazioni che definisce la comunità urbana, conduce a considerare tra le dimensioni che maggiormente esaltano questa prospettiva finalistica, altrimenti detto il potenziale sociale della *smart city*, quella della edilizia residenziale sociale.

1996, 100 – F. GASPARI, *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, cit., p. 16.

¹⁰⁸Il paradigma della collaborazione ispira in sintesi le idee di «*crowdfunding*», «*produzione collaborativa*», «*consumo collaborativo*»: F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁹Assumendo il caso della gestione degli orti urbani come esemplificativo delle esperienze di condivisione di cui qui si dà conto, in coerenza con il ruolo “minimo” che l'amministrazione pubblica viene assumendo mediando tra i portatori dei diversi interessi della comunità, si muove la previsione che ricorre nei bandi per l'assegnazione ... della facoltà dell'amministrazione comunale di «*richiedere in qualsiasi momento ... laddove ... l'assegnatario si renda responsabile di violazioni delle norme del regolamento e degli allegati (vademecum), la restituzione dell'area previo preavviso di 15 giorni*», o ancora, per il caso di inadempimento degli obblighi «*per mancato accordo tra gli assegnatari*» degli appezzamenti, la facoltà del comune «*di eseguire gli interventi addebitandone la spesa con riparto in base alla superficie del lotto concessa*»: così l'avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni di interesse da parte di persone fisiche e giuridiche per l'assegnazione e la gestione degli orti urbani pubblicato dal Comune di Salerno, sulla base del Reg. approvato con DCC n. 42 del 30.12.2020, in <http://www.comune.salerno.it/allegati/31552.pdf>.

6.1. Traiettorie di sviluppo della città *smart* nella direzione della socialità: l'*housing* sociale e il senso dell'*abitare*.

Porsi nella prospettiva di analisi del rapporto tra *Smart City* e *Social Housing* significa poter occupare un punto di osservazione privilegiato per la lettura della dinamica del rapporto tra la logica del mercato e la logica dei diritti¹¹⁰.

Non già (e soltanto) perché il poter disporre di un'abitazione si pone come presupposto essenziale per il godimento pieno dei diritti della persona¹¹¹, al punto che le politiche abitative rappresentano da sempre il *wobbly pillar* del *welfare state*, secondo le intuizioni della tradizionale scienza politologica scandinava¹¹², quanto perché ciò che sta a monte delle azioni di *housing sociale*, delle sue pratiche gestionali, dei suoi modelli organizzativi, è un'idea nella quale confluiscono e si intrecciano concetti intrisi di valore costituzionale: solidarietà, legami sociali, inclusione, condivisione, fiducia, responsabilità, senso di comunità¹¹³.

Concetti, tutti, che illuminano un significato costituzionale della dimensione abitativa che non può ridursi alla (e schiacciarsi sulla) disponibilità, in termini di proprietà o meno, di un immobile, di uno spazio fisico. Nella materialità del rapporto, pur indispensabile, non può infatti esaurirsi il senso più profondo dell'*abitare* – ecco l'idea - che, invece, è propriamente umano e, come tale, impone di allargare lo sguardo (prestando attenzione) alla dimensione socio-relazionale e spazio-urbanistica nella quale il bene fisico-materiale si contestualizza consentendo alla persona umana di *vivere*¹¹⁴.

¹¹⁰M. ALLENA, *La Smart City per il Social Housing*, in G. FERRARI (a cura di), *Smart City: l'evoluzione di un'idea*, cit., p. 252.

¹¹¹Il movimento che portò alla teorizzazione del diritto alla città, peraltro, nacque nella Parigi di fine Ottocento, proprio in conseguenza della crisi abitativa che la città registrava in quegli anni che presto si tradusse in una crisi partecipativa. Cfr. J. HOLSTON, *Housing Crises, Right to the City and Citizenship*, in E. MURPHY – N. HOURANI (eds.), *The Housing Question: Tensions, Continuities and Contingencies in the Modernist City*, 2013, p. 259, per il quale «*In the case of the city, the right to housing is one of the substantive aspects of urban citizenship, part of the bundle of rights that belong to urban citizens*».

¹¹²Cfr. U. TORGENSEN, *Housing: The Wobbly Pillar under The Welfare State*, in *Scandinavian Housing and Planning Research*, 1987, 1, pp. 116 ss.

¹¹³Cfr. ancora M.C. FEDERICI – U. CONTI (a cura di), *I luoghi del possibile*, cit.

¹¹⁴E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 17, osserva che «*Se si muove dall'idea che l'abitare non si riduce alla "casa", che il bene "casa" è strumentale al soddisfacimento di bisogni personali e sociali e che, dunque, la disponibilità materiale di una qualsivoglia abitazione non è di per sé sufficiente (né la sua proprietà necessaria) a ga-*

Non a caso, il testo costituzionale italiano, pur all'interno dei Rapporti economici, e nella prospettiva dell'incoraggiamento e della tutela del risparmio, dovendo designare l'oggetto della proprietà di cui si favorisce l'accesso da parte del risparmio popolare (art. 47, comma 2 Cost.), ha optato per l'utilizzo del termine abitazione in luogo di quello di casa, riconosciuto poi dal Giudice costituzionale quale «bene di primaria importanza»¹¹⁵, avvalorando una lettura socialmente orientata dell'esigenza abitativa¹¹⁶.

Allargando lo sguardo a una prospettiva comparata, la giurisprudenza della Corte sudafricana, in diverse occasioni, e in un contesto nel quale la questione abitativa conosce livelli di drammaticità più intensi rispetto ai Paesi dell'Occidente, ha chiaramente affermato come il diritto a un'adeguata abitazione – peraltro espressamente riconosciuto a livello costituzionale (art. 26, sec. 2) – vada ben oltre la garanzia di un luogo di mero riparo o ricovero¹¹⁷.

*rantire l'effettività del diritto all'abitare nella sua accezione socio-genica, diviene essenziale considerare, più che il titolo giuridico sul bene, il contesto socio-urbanistico in cui l'abitazione si trova e i servizi fruibili nello spazio urbano in cui è collocata». Come nota M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni cost.*, 2020, 2, p. 357, «abitare non vuol dire soltanto avere un tetto dove ripararsi e dare risposta ad un bisogno primario, ma vuole dire anche, se non soprattutto, creare legami con il contesto e con le persone con cui la persona viene in contatto; vuol dire intessere relazioni ed entrare a far parte di una comunità, partecipando alle decisioni politico-amministrative che la interessano, ma diventando al contempo i destinatari e l'unità di misura delle politiche pubbliche che le istituzioni rappresentative sono chiamate a varare per il benessere di tutti». Cfr. sempre, in tema, T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974, pp. 407 ss.*

¹¹⁵Cfr. Corte cost., sent. n. 166 del 2018.

¹¹⁶Peraltro, come riconosciuto da tradizionale giurisprudenza costituzionale, l'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana», così Corte cost., sent. n. 217 del 1988 e il diritto all'abitazione, pur non espressamente previsto in Costituzione, va incluso nel catalogo dei diritti inviolabili dell'uomo. Vedi da ultimo Corte cost., sent. n. 44 del 2020. Ancora, E. OLIVITO, *ult. cit.*, p. 15. sebbene l'art. 47, comma 2, Cost. non abbia significati univocamente precettivi in ordine alle risposte da dare al disagio abitativo, non va sottovalutata l'importanza del riferimento in Costituzione non alla proprietà di immobili o di case, ma significativamente alla proprietà dell'abitazione. Ciò esprime l'idea di un favor costituzionale, che va alla «proprietà della casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario; e non ad una abitazione ma alla abitazione». Il bene materiale o la sua proprietà rilevano non di per sé, ma per la funzione che il bene è chiamato ad assolvere, così che l'acquisto della proprietà dell'immobile è da intendersi come strumentale alla funzione costituzionalmente indicata (l'abitazione) e rappresenta solo uno dei possibili mezzi per il soddisfacimento delle esigenze abitative.

¹¹⁷«The right delineated in section 26(1) is a right of “access to adequate housing” as distinct from the right to adequate housing encapsulated in the Covenant. This difference is significant. It recognises that housing

La logica che presiede e anima questa particolare dimensione dell'abitare non si radica nella soddisfazione del bisogno umano fondamentale (l'abitare, appunto) che passi dalla consumazione del bene, quanto piuttosto da un suo utilizzo che prescriva come requisito essenziale anche quello del prendersi cura dello stesso, del mantenerlo, del preservarlo per i fruitori che verranno. L'*housing* sociale, quindi, si costruisce e si tiene insieme poggiandosi sul vincolo di un impegno reciproco tra comunità e fruitore. In fondo, su quella solidarietà che, non a caso, al pari della cittadinanza, esprime una relazione: si è cittadini perché si è solidali, perché si coglie la dimensione fondamentale dell' "esserci", perché si avverte che il bene personale è strettamente connesso con quello dell'altro e degli altri ¹¹⁸.

Occorre peraltro sottolineare l'enorme impatto che la pandemia da Covid-19 ha prodotto sullo stesso significato di casa: innanzitutto, come afferma-

*entails more than bricks and mortar. It requires available land, appropriate services such as the provision of water and the removal of sewage and the financing of all of these, including the building of the house itself. For a person to have access to adequate housing all of these conditions need to be met: there must be land, there must be services, there must be a dwelling. Access to land for the purpose of housing is therefore included in the right of access to adequate housing in section 26. A right of access to adequate housing also suggests that it is not only the state who is responsible for the provision of houses, but that other agents within our society, including individuals themselves, must be enabled by legislative and other measures to provide housing. The state must create the conditions for access to adequate housing for people at all economic levels of our society. State policy dealing with housing must therefore take account of different economic levels in our society», Constitutional Court of South Africa, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000), par. 35. Pochi paragrafi prima, la Corte aveva creato uno stretto collegamento tra diritto all'abitazione e altri diritti sociali, chiarendo come «*The right of access to adequate housing cannot be seen in isolation. There is a close relationship between it and the other socio-economic rights. Socio-economic rights must all be read together in the setting of the Constitution as a whole. The state is obliged to take positive action to meet the needs of those living in extreme conditions of poverty, homelessness or intolerable housing. Their interconnectedness needs to be taken into account in interpreting the socio-economic rights, and, in particular, in determining whether the state has met its obligations in terms of them*», par. 24. Sul tema, cfr. F. LUCHERINI, *Il diritto a un'abitazione adeguata in India e Sudafrica. Realtà e potenzialità del dialogo tra le corti*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2020, 2, pp. 427 ss.*

¹¹⁸G. DALLA TORRE, *Introduzione*, in G. DALLA TORRE, F. MIANO, M. TRUFFELLI (ed.), *Cittadinanza e partecipazione*, Roma, 2003, p. 15. Sul principio di solidarietà, cfr. *ex multis*, G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; P. BARILE, *Diritti fondamentali e garanzie costituzionali: un'introduzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano 1999, pp. 135 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà: crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012. Più recent, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016.

to nel recente Rapporto delle Nazioni Unite sul diritto a un'adeguata abitazione nella pandemia, «*The pandemic has changed the meaning of "home" fundamentally*» perché essa non è (stato) più solo il luogo della dimensione affettiva e privata, ma è diventato anche un luogo pubblico, luogo di lavoro e di educazione e formazione per i minori, gli adolescenti e gli studenti universitari¹¹⁹. La combinazione di tante diverse funzioni in uno stesso luogo fisico «*should lead to a basic rethinking of the right to adequate housing and a greater recognition of its centrality*»¹²⁰; in secondo luogo, vanno altresì considerati quei processi di rifunzionalizzazione di quello che nel linguaggio degli architetti è noto come «*attacco a terra delle città*», ovvero i piani terra delle abitazioni, dimensioni sulle quali il ripensamento che già si stava avviando in conseguenza della desertificazione commerciale, è destinato ad arricchirsi di nuovi elementi di valutazione, dovuti a quella diversa concezione/estensione della casa e alla necessità di ulteriori spazi comuni che la pandemia ha fatto emergere¹²¹.

6.2. L'*housing* sociale in Italia: alcuni tratti distintivi

Il modello di *housing sociale* sviluppatosi in Italia in seguito all'attuazione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa¹²² propone un'offerta di edilizia sociale che mira a rispondere al bisogno abitativo di quelle famiglie che difficilmente riescono a sostenere i costi dell'abitazione nel mercato privato e che al contempo non riescono ad accedere all'offerta residuale di alloggi nell'edilizia residen-

¹¹⁹Sulle conseguenze della pandemia sui luoghi della formazione, in particolare scolastica, sia consentito il rinvio ai diversi contributi nel mio G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020.

¹²⁰*Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Balakrishnan Rajagopal – COVID-19 and the right to adequate housing: impacts and the way forward, United Nations, General Assembly, 27 July 2020, par. 59.

¹²¹E. PUCCINI, *Il diritto all'abitare nell'epoca del Covid-19*, in *Parolechiave*, 2020, 4, *Welfare*, pp. 203 ss.

¹²²Piano previsto dalla Manovra 2009 (D.L. n. 112/2008) e poi approvato con D.P.C.M. 16 luglio 2009. Per un'analisi anche storica delle politiche abitative in Italia, cfr. I. COSTARELLI – M. MAGGIO, *Il welfare abitativo italiano: un'analisi delle normative regionali del decennio 2008-2018*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 21, 2, p. 295; I. COSTARELLI, *La gestione dell'housing sociale*, in *Arc. Studi Urb e Reg.*, 2020, 127, pp. 5 ss.; S. MUGNANO, *Non solo housing. Qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio*, Milano, 2017.

ziale pubblica. A differenza infatti dei beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica, sempre soggetti che versano in grave difficoltà economica-sociale, il *target* di riferimento dell'edilizia sociale, secondo un modello già sperimentato in Europa¹²³, è più ampio, rivolgendosi quest'ultima ad una molteplicità di soggetti con forme meno marcate di disagio abitativo, la c.d. area grigia della domanda (ceti medio-bassi, coppie giovani, ecc.) per cui vengono proposti formule e modelli ibridi di abitare secondo un *blending* di titoli di godimento, mix di fasce di reddito e caratteristiche demografiche¹²⁴.

Si tratta di un modello di *housing sociale* caratterizzato da un meccanismo di finanziamento che prevede un sistema di fondi nazionali e locali in cui investono soggetti sia pubblici sia privati, da un vero e proprio *mix* funzionale (residenze, commercio, ecc.), sociale e abitativo (vendita, locazione, ecc.) che caratterizza gli interventi e, infine, per un modello gestionale, spesso noto come gestione sociale integrata o gestione immobiliare sociale, che pone enfasi tanto alle componenti di *facility* e di *property* quanto di *community management*.¹²⁵

¹²³Se nella fase postbellica, cioè quella di maggiore espansione quantitativa dell'edilizia sociale in Europa, gli inquilini erano considerati principalmente come beneficiari passivi di un servizio di welfare, oggi gli inquilini non sono solamente beneficiari di servizi ma cooperano attivamente con i provider nell'erogazione degli stessi in un'ottica di co-produzione, un paradigma che prevede la cooperazione fra cittadini e istituzioni per l'erogazione di servizi pubblici. Di recente il paradigma della co-produzione è stato promosso in senso *top-down* dai *policy-makers* anche per stimolare processi di cittadinanza attiva e inclusione sociale. Nel settore dell'abitare, il paradigma della co-produzione ha assunto forme diverse: dalla consultazione fra utenza e provider sino alla completa autogestione dei servizi abitativi da parte degli inquilini. Nel contesto olandese ad esempio diversi provider di edilizia sociale stanno supportando l'auto-organizzazione di gruppi di inquilini che gestiscono in autonomia gli alloggi in cui vivono. In un caso specifico si prevede persino un modello di autogestione abitativa e di mix sociale che vede giovani olandesi e rifugiati occuparsi insieme delle attività di gestione degli alloggi sociali, dove i primi, supportando il processo di integrazione sociale dei rifugiati, contribuiscono a conseguire gli obiettivi di social welfare del provider, cfr. I. COSTARELLI, *La gestione*, cit., pp. 9-10. Cfr. in tema D. CZISCHKE, *Collaborative Housing and Housing Providers: Towards an Analytical Framework of Multi-Stakeholder Collaboration in Housing Co-Production*, in *Int. Jour. of Housing Policy*, 2018, 1, pp. 55 ss. Sull'esperienza olandese, cfr. D. CZISCHKE – C. HUISMAN, *Integration through Collaborative Housing? Dutch Starters and Refugees Forming Self-Managing Communities in Amsterdam*, in *Urban Planning*, 4, pp. 156 ss.

¹²⁴I. COSTARELLI – M. MAGGIO, *Il welfare abitativo*, cit., p. 323. F. DERIU, *Il «Piano Casa» del governo Renzi: luci e ombre delle misure sull'emergenza abitativa*, in *Pol. soc.*, 2014, 2, pp. 295 ss.

¹²⁵Nella *governance* dell'edilizia sociale emerge infatti che sempre più spesso organizzazioni del privato no profit vengono designate come gestori per conto terzi di immobili a proprietà pubblica o privata. Nel caso della proprietà pubblica degli immobili questa dinamica si spiega

A testimonianza di come l'*housing* sociale sia una cartina di tornasole di una nuova idea di città che sia attenta (soprattutto) alla dimensione sociale e inclusiva, il PNRR affronta i due temi in maniera contestuale e dopo aver istituito il Programma innovativo della qualità dell'abitare - investimento che si articola lungo due linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo, la prima delle quali è appunto la riqualificazione e aumento dell'*housing* sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano (la seconda linea è l'intervento sull'edilizia residenziale pubblica - ha previsto la destinazione di almeno 200 beni confiscati alle mafie ai fini del potenziamento dell'*housing* sociale unitamente alle rigenerazione urbana e al potenziamento dei servizi di prossimità¹²⁶.

6.2.1. Alcune esperienze di gestione di programmi di *housing* sociale

Se non v'è dubbio che le prime, e quindi più strutturate, esperienze di *housing* sociale si ritrovino al Nord - in particolare la Città di Milano è stata un trampolino di lancio¹²⁷, sperimentando varie formule, tra le quali si segnala qui il progetto ViVi Voltri, dove il gestore sociale ha tentato di destinare una quota di alloggi adottando un criterio attitudinale dei futuri inquilini, ovvero l'assunzione dell'impegno a svolgere attività sociali all'interno del progetto - di parti-

con il tentativo di recuperare alloggi inutilizzati o da riqualificare rendendoli usufruibili. Nel caso invece degli sviluppi immobiliari promossi dal sistema dei fondi, quindi principalmente di proprietà privata, la chiave sta nella promozione di modelli gestionali innovativi che integrano elementi tecnici, finanziari e sociali per garantire la sostenibilità economica degli interventi e dunque della risposta al bisogno abitativo (I. COSTARELLI, *La gestione, cit.*). Nelle regioni in cui il sistema dei fondi immobiliari ha assunto un ruolo rilevante nella politica abitativa, per esempio in Lombardia, le normative regionali prevedono dei sistemi di accreditamento per la gestione degli alloggi di edilizia residenziale rivolti ai soggetti del terzo settore (cfr. I. COSTARELLI, M. MAGGIO, *op. ult. cit.*, p. 322).

¹²⁶PNRR, M5C3, Investimento 2.

¹²⁷Cfr. in tema C. IAIONE, M. BERNARDI, E. DE NICTOLIS (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Bologna, 2019, che contiene i risultati di una ricerca, elaborata da Luiss LabGov City con il sostegno di Federcas, che presenta iniziative caratterizzate da forme di auto-organizzazione e di co-governo delle comunità di abitanti, ritenute in grado di garantire il diritto all'*housing* adeguato.

colare interesse è la scelta di promuovere l'abitare sociale operata dalla Regione Puglia con l'approvazione della legge regionale n. 31 del 2019, che esplicitamente riconosce e favorisce il ruolo della «co-residenzialità» come veicolo e strumento di solidarietà, aggregazione e coesione sociale. Una co-residenzialità da declinarsi tanto nella coabitazione, e quindi nell'abitare la stessa casa da parte di nuclei familiari differenti al fine di un reciproco sostegno, quanto nei condomini sociali, ovvero quell'esperienza abitativa condivisa in una struttura residenziale composta da abitazioni private e da spazi comuni destinati all'uso collettivo e alla condivisione tra i coresidenti. Un impegno da parte del legislatore regionale, che coinvolge virtuosamente la collaborazione tra enti locali, privati ed enti del terzo settore, teso a agevolare la definizione, anche a livello culturale, di una nuova forma, aperta e partecipata, ma anche responsabile, di residenza e cittadinanza.

Già negli anni precedenti l'approvazione della legge regionale, a livello di enti locali, si sono registrate iniziative strutturate di *housing* sociale. Il Fondo Esperia, fondo destinato al contenimento del disagio abitativo nelle regioni del Sud Italia¹²⁸, ha promosso il progetto “Bari Social Housing” che, oltre alle opportunità residenziali, offre spazi comuni per attività e servizi, nonché numerosi spazi verdi all'aperto, in cui poter realizzare attività collettive e promuovere lo sviluppo di una comunità solidale, attraverso percorsi – in vari *step* – volti a costruire forme di cogestione, partecipata, relazionale e comunitaria, dell'abitare e di esperienze concrete di aggregazione¹²⁹.

¹²⁸Avviato alla fine del 2013, il Fondo ha una durata di 25 anni e sta sviluppando un programma di interventi di *social housing* da circa 160 milioni di euro prevalentemente localizzati in Puglia, Campania, Basilicata, Sicilia.

¹²⁹Il percorso prevede infatti diverse tappe in cui i candidati e poi gli abitanti selezionati saranno chiamati a essere protagonisti della costruzione della propria comunità di vicinato. I primi momenti di incontro saranno dedicati alla raccolta e al confronto delle esperienze dei futuri abitanti, per conoscersi meglio e per definire, in maniera partecipativa, contenuti e modalità di gestione degli spazi comuni. Negli appuntamenti successivi saranno invece accompagnati in esperienze concrete (autocostruzione, gruppi di acquisto solidali, etc.) in grado di rafforzare le relazioni e la dimensione comunitaria.

Gli abitanti saranno anche coinvolti nella definizione delle regole e delle modalità di rappresentanza che vorranno darsi per costruire insieme le basi della comunità, in grado di valorizzare le differenti risorse che tutti i partecipanti porteranno nel progetto sociale. Il progetto

Sembrano poi da segnalare esperienze che hanno guardato ai programmi di *housing sociale* come occasione per mettere in campo iniziative ispirate a criteri di innovazione tecnologica e sostenibile. Quello promosso in Campania dal Comune di Avellino nel corso del 2013 e ammesso a finanziamento a valere su fondi regionali nel biennio successivo, è stato finalizzato a ricomporre il tessuto insediativo di un borgo storico (la denominazione del progetto “Social Housing Picarelli” riprende appunto il nome del borgo). Il progetto di rigenerazione urbana contemplava, da un lato un intervento di edilizia residenziale pubblica diretto alla sostituzione degli edifici prefabbricati che erano stati realizzati nel regime emergenziale della ricostruzione post-sismica del 1980, e dall’altro la realizzazione di fabbricati a destinazione residenziale in un’area servita da un nuovo asse viario a servizio delle nuove residenze, e indirizzato a ridurre il traffico di attraversamento del borgo. Alla componente edilizia in senso stretto il progetto affiancava la predisposizione e l’offerta di servizi complessivamente rivolti a favorire la socializzazione e l’integrazione dei cittadini, anche nel tempo libero, con conseguente organizzazione degli spazi funzionali alla fruizione degli stessi servizi, missione che intercettava, quindi anche, la realizzazione di strutture a vocazione sociale e culturale¹³⁰. Peraltro a confermare la piena coerenza, almeno sul piano delle dichiarazioni, di questa esperienza di *social housing* con il superamento della prospettiva consumeristica di cui si diceva, è la circostanza per cui il progetto di rinnovamento complessivo dello spazio urbano portato avanti applica un protocollo di valutazione della sostenibilità ambientale a scala urbana¹³¹, complessivamente ispirato all’esigenza di contrastare il

si rivolge infatti a un’ampia categoria di persone e famiglie alla ricerca di un alloggio a prezzi calmierati e di un contesto dove sia possibile sperimentare nuovi modi di abitare, servizi condivisi e occasioni di aggregazione e socialità.

¹³⁰Per la configurazione dei servizi culturali come servizi pubblici si veda F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *federalismi.it*, 2018, 1.

¹³¹Il Protocollo sintetico per la valutazione della sostenibilità ambientale a scala urbana Itaca (Istituto per l’Innovazione e Trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, Associazione federale delle Regioni e delle Province Autonome) – il cui testo è reperibile in https://www.itaca.org/news_dettaglio.asp?ID=563 – è uno strumento destinato sia agli enti pubblici (in fase di progettazione e di pianificazione) sia agli operatori a vario titolo coinvolti nella trasformazione di aree urbane, rivisto, rispetto alla versione originaria del 2016, nel corso del 2020, è espres-

consumo di nuovo suolo e che assume i seguenti parametri di sostenibilità: la qualità degli spazi pubblici, le connessioni ecologiche, quindi la bioedilizia e il risparmio energetico (attraverso l'impiego di materiali con elevato grado di naturalità – pietra locale, legno, materiali riciclabili e riciclati – nonché ad elevate prestazioni termiche e meccaniche, con auto-sostenibilità energetica degli edifici realizzati – impianti fotovoltaici e pannelli solari –), il sistema di mobilità pubblica, la complessità funzionale, nonché la capacità di rispondere alla domanda di integrazione sociale¹³².

6.3. La pretesa abitativa tra condivisione, natura collettiva del beneficio, e reciprocità e il valore aggiunto rappresentato dal metodo *smart*.

L'inerenza del diritto all'abitazione alla socialità, connotativa, nello spirito in cui si muove la Costituzione, dello Stato democratico¹³³, rende estremamente rilevante l'indagine in ordine allo spessore della relativa posizione pretensiva. Il fatto che l'aspettativa all'abitazione figuri in disposizioni di rango costituzionale, nondimeno in una disposizione di carattere evidentemente non precettivo – l'art. 47, c. 2, Cost., lo si accennava – ha condizionato evidentemente il dibattito relativo alla consistenza della tutela da accordarle. La norma grava il complesso dei pubblici poteri¹³⁴ del compito di favorire l'accesso alla proprietà

sione dell'esigenza di riqualificare il patrimonio edilizio, prevalentemente di scarsa qualità, che caratterizza le periferie urbane, nella considerazione del potenziale rappresentato dalle città quali attivatori di flussi economici, strumenti di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, e dunque volano di transizione ecologica.

¹³²Sul punto cfr. <https://www.nuovairpinia.it/2019/10/29/picarelli-si-rigenera-il-quartiere-con-45-alloggi-e-servizi-via-allhousing-sociale/>.

¹³³Secondo la nota sentenza della C. cost., 25.2.1988, n. 217, infatti il «diritto all'abitazione» rientra «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione». In tema F. TRIMARCHI BANFI, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione, dottrina, esperienze notarili e giurisprudenza*, vol. I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, 1986, pp. 27 ss.. Sottolinea «la rilevanza fondamentale dell'interesse all'abitazione come valore giuridico necessario per la realizzazione di uno stato ottimale di eguaglianza sostanziale» T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, cit., p. 395.

¹³⁴Nella già cit. sent. C. cost. n. 217/1988 si legge infatti che il riferimento alla Repubblica deve essere interpretato come un riferimento al «complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o provincie autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica» dei quali la norma costituzionale postula un impegno teso a soddisfare «un interesse così imperativo» come quello all'abitazione.

dell'abitazione¹³⁵ da parte di quanti dispongano di risparmi. La caratura sociale della pretesa – con tutti i limiti che ciò comporta in termini di esigibilità e di necessità di ancorarne il conseguimento alla mediazione politica e alla disponibilità di risorse condizionanti la spesa pubblica¹³⁶ – ne richiede però, tornando al terreno di analisi che qui si è scelto di privilegiare, la curvatura in direzione della integrazione del suo titolare nel tessuto della comunità, e del conseguimento da parte di questi di quella condizione di dignità che rappresenta «l'emblema stesso della vocazione universale dei valori del costituzionalismo», valore sul quale è stato fondato «lo stato democratico-sociale europeo», attesa la sua «attitudine a individuare il nucleo essenziale dei diritti della personalità ... intangibile e tendenzialmente preminente nel bilanciamento con altri beni costituzionali»¹³⁷, e come tale a costituire un valido argine alle dinamiche che frustrano il riconoscimento dei diritti sociali¹³⁸.

¹³⁵Sottolinea, a questo proposito, come ad essere tutelata dall'art. 47, c. 2, Cost. non sia la proprietà di immobili in quanto tali ma della casa «solo se e in quanto essa sia destinata all'abitazione del proprietario» D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civiltistica) della casa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, pp. 1175 ss., spec. 1179. In tema v. M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 1, pp. 167 ss..

¹³⁶Per la ricostruzione dell'ampissimo dibattito relativo al condizionamento spiegato dall'esistenza di norme positive sul riconoscimento di garanzie sia sul piano sostanziale (garanzie primarie) che su quello giurisdizionale (garanzie secondarie) – su cui in particolare si veda L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, 1998, 2, pp. 3-34, spec. 27-29 – di sia consentito rinviare a C. ACOCELLA, *Snodi dei percorsi di accesso alla tutela dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 2019, 23, anche per la ricostruzione del dibattito relativo agli strumenti di gradualità che razionalizzano la tutela dei diritti sociali, come «il nucleo essenziale dei diritti».

¹³⁷A. APOSTOLI, *La dignità sociale come fondamento delle democrazie costituzionali*, in *Variazioni su Temi di diritto del Lavoro*, 2020, 3, pp. 539 ss.

¹³⁸Su cui cfr. *supra* nota 133. Sulla configurazione del diritto alla casa come diritto sociale si veda per tutte C. cost. 20.12.1989, n. 559, che qualifica la posizione riconosciuta dall'art. 25 della Dichiarazione universale di diritti dell'uomo. Cfr. pure C. cost. 18.5.1989, n. 252. In tema si veda M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo, cit.*. La necessità che i poteri pubblici apprestino nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali, e pertanto anzitutto a livello normativo, gli strumenti adeguati per garantire il social housing – pur promosso in sede europea (EU Urban Agenda - Housing Partnership, *Guidance Paper on EU regulation & public support for housing*; Commissione europea, *Housing in cities. Strategies and policies*, consultabile alla pagina web https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities/priority-themes/housing-cities_en) – confermata dal tenore testuale degli atti ai quali qui ci si riferisce, appare un ulteriore dato utile a inferire la consistenza di diritto sociale della pretesa in parola. Critico riguardo alla qualificazione del diritto all'alloggio in termini di diritto sociale per la cedevolezza che ne scaturirebbe rispetto alle esigenze di pareggio di bilancio, e favorevole piuttosto ad una qualificazione del medesimo in termini di diritto fondamentale, appare F. GASPARI, *Il social housing nel nuovo diritto delle città, cit., passim* e p. 31. Ma sugli argomenti tesi a consentire un riconoscimento come diritto umano della pretesa ad ottenere un'abitazione

Si tratta di una dimensione che, lungi dal qualificare esclusivamente lo spazio fisico (l'abitazione), consente all'individuo – come mette in luce la giurisprudenza che del tema si sia occupata – di accedere ad un contesto di relazioni umane «ricche e significative» che in quanto tali lo rendono «*dignitoso*»¹³⁹.

I target qui messi a fuoco trascendono la materialità del bene casa¹⁴⁰, e sono pertanto pienamente riconducibili a quegli auspici di superamento della prospettiva di mercificazione che alimenta logiche di consumo tradizionali¹⁴¹. L'essenza della socialità dei diritti di cui si discute, ed in particolare della pretesa a conseguire un alloggio adeguato e accessibile¹⁴² che si inserisca all'interno di un «*contesto abitativo e sociale dignitoso*»¹⁴³, intercetta compiutamente, una delle possibili – e, ad avviso di chi scrive, auspicabili – traiettorie di sviluppo delle città intelligenti: quella del benessere “collettivo” attraverso cui è possibile misurare il grado di avanzamento degli stessi spazi urbani, e ancora quella della “condivisione” di risorse e attività. Questa prospettiva “comune” in qualche misura travalica persino la logica dei servizi pubblici (*utilities* in senso stretto)¹⁴⁴, pure invocata per descrivere le utilità irrinunciabili alla definizione di una “cittadinanza urbana”¹⁴⁵ nei sensi di cui si è detto, e pur considerando i servizi pubblici uno

sociale si veda ancora M. ALLENA, *op. ult. cit.*

¹³⁹Cons. St., Ad. Pl., n. 7/2014, che rende del tutto evidente il carattere funzionale degli aspetti immobiliari rispetto ai contenuti sociali.

¹⁴⁰Sul superamento della prospettiva materiale cfr. altresì l'Osservazione generale n. 4 del 1991 del CoDESC (Comitato dei diritti economici, sociali e culturali), punto 7. Sul punto si veda l'analisi di F. GASPARI, *Il social housing nel nuovo diritto delle città, cit.*, p. 18.

¹⁴¹Cfr. *supra* par. 3.4.

¹⁴²In questo senso si esprime la *New Urban Agenda, Habitat III* del 2016, *cit.* nel documento *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*, punto 14, lett. a): «*adequate and affordable housing*». Sul diritto all'abitazione si vedano l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali, approvato dall'Ass. Gen. ONU il 16.12.1966 e ratificato in Italia con l. n. 881 del 25.10.1977.

¹⁴³Così ancora Ad. Pl. n. 7/2014 *cit.*

¹⁴⁴Sulla configurazione delle prestazioni di edilizia popolare in termini di servizio pubblico si veda M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 118 ss., spec. 154. Per J.B. AUBY, *Droit de la ville, cit.*, p. 274, la fornitura di abitazioni sociali, di servizi di mobilità, la sicurezza, e la erogazione di servizi domestici indispensabili (acqua, energia termica ed elettrica) definiscono il diritto alla città in quanto «servizi essenziali» per il cittadino che ivi vive. Per la configurazione nei medesimi termini dell'edilizia assistita cfr. ancora C. cost. n. 217/1988 *cit.*

¹⁴⁵Cfr. le considerazioni svolte *supra* al par. 3.4 e le note 93 e 96.

strumento essenziale di inveroamento dei diritti sociali. Non che l'enfatizzazione della curvatura di “condivisione” che conforma l'erogazione di una serie di prestazioni sociali, tra le quali il *social housing*, come criterio discretivo tra questi servizi e quelli pubblici in senso stretto (*utilities*/servizi a rilevanza economica), valga qui a riproporre la distinzione tra servizi pubblici a fruizione individuale e servizi pubblici a fruizione collettiva, che si muove evidentemente su un piano diverso, quello delle “modalità d'uso”¹⁴⁶. Piuttosto essa valorizza la caratura trasversale del beneficio atteso dall'infrastrutturazione pubblica¹⁴⁷ e dal consumo generalizzato di quelle particolari prestazioni che alimentano la connettività del tessuto sociale in cui gli abitanti della città si muovono, più di quanto intuitivamente possa fare la fruizione di servizi a rilevanza economica. Del resto tra gli effetti indotti dal *social housing* si è parlato – con riferimento ad una delle esperienze pionieristiche nel comparto, come si diceva, ossia quella del territorio milanese¹⁴⁸ – di «*welfare abitativo*», come di un fenomeno che guarda alle relazioni innescatesi tra gli abitanti delle case messe a disposizione dai relativi programmi¹⁴⁹, relazioni in molti casi rafforzate dalla creazione di spazi specificamente

¹⁴⁶In tema cfr. R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1971, I, p. 438, in ordine alla impossibilità di «distinguere la quantità di utilità di cui ciascun cittadino viene a godere» ove si parli di servizi fruiti “*uti universi*?”; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2016, pp. 169 e 171 ss., avendo peraltro rilievo per l'A. i riflessi di tale distinzione sul piano della qualificazione in senso soggettivo piuttosto che oggettivo del servizio, e dunque la possibilità per i servizi diversi da quelli per tradizione naturalmente pubblici (difesa militare, sicurezza, detenzione penitenziaria) di essere erogati da privati; in tema pure G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici in rete e applicabilità dei principi classici del servizio pubblico*, in *Informatica e diritto*, XIV, 2005, 1-2, pp. 183-196 che segnala per i servizi “in rete” come la distinzione rilevi nel senso di consentire l'accesso libero ai servizi a fruizione collettiva e quello condizionato alla identificazione telematica dell'utente per i servizi a fruizione individuale.

¹⁴⁷La predisposizione di apparati (e quindi di infrastrutture latamente intese) presupposti alla erogazione di prestazioni pubbliche caratterizza, oltre che il comparto dei servizi pubblici (public utilities e servizi sociali) – a soddisfazione dei diritti sociali – anche la fornitura di servizi burocratici (per la cui configurazione in termini di “servizi pubblici a fruizione individuale” si veda ancora D. SORACE, *loc. ult. cit.*; nonché G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, cit., pp. 114 ss.) e di funzioni pubbliche in senso stretto come chiariscono con evidenza il caso della polizia, della difesa militare, etc...

¹⁴⁸Cfr. *supra* nota 127.

¹⁴⁹Sul punto a titolo esemplificativo l'intervista a Giuseppe Guzzetti, Presidente di Fondazione Cariplo, di C. PERETTI, *Housing sociale e smart city, le sinergie in crescita*, 22.3.2021, in <https://www.01building.it/smart-city/housing-sociale-smart-city/>.

indirizzati all'uso comune, non necessariamente funzionalmente orientati (servizi collettivi, sale comuni, lavanderie), ma dedicati più semplicemente al tempo libero (luoghi di incontro informali, giardini, terrazze, etc.).

Le finalità inclusive che tradizionalmente sottendono le politiche abitative (edilizia residenziale pubblica e *housing* sociale¹⁵⁰) appaiono in questo senso naturalmente vocate ad essere attratte nel perimetro operativo delle politiche urbane *smart*. Queste ultime aggiungerebbero in sostanza ad obiettivi non inediti, strutturali, qualcosa di nuovo sul piano del metodo (contingente forse, nel segno della innovazione tecnologica¹⁵¹), conseguendo risultati che possono perciò considerarsi di “inclusione intelligente”. Quest'ultima veniva nel recente passato definita come «la capacità, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di offrire informazioni nonché progettare ed erogare servizi fruibili senza discriminazioni dai soggetti appartenenti a categorie deboli o svantaggiate e funzionali alla partecipazione alle attività delle comunità intelligenti, definite dal piano nazionale» delle comunità intelligenti (PNCI) «secondo i criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro de-

¹⁵⁰Sugli elementi che consentono di distinguere le politiche di edilizia residenziale pubblica da quelle di *housing* sociale si veda la già cit. sentenza del Cons. St., Ad. Pl., n. 7/2014. Essi vanno ricercati nelle disponibilità reddituali come fattore utile alternativamente all'accesso ai programmi di edilizia pubblica (più contenuto), o a quelli di *housing* sociale (più elevati ma ad ogni modo indicativi di una situazione di disagio economico). In sostanza i secondi sarebbero finalizzati ad intercettare le fasce di cittadini «impossibilitati a sostenere un affitto di mercato» a favore dei quali dunque essi funzionano come strumento di «incremento del patrimonio in affitto a prezzi calmierati o controllati». L'*housing* sociale si caratterizza per una pluralità di risposte quali «l'affitto calmierato, l'acquisto di casa mediante l'auto-costruzione e le agevolazioni finanziarie, nonché soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni». In ordine alla pluralità di schemi sussumibili nella categoria del social *housing* si veda M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, cit., p. 170 che annovera tra gli schemi di politiche sociali abitative, l'edilizia convenzionata (che consente la concessione gratuita dell'area su cui realizzare gli interventi o altre agevolazioni di natura finanziaria, fiscale, etc.) e tutta un'altra serie di interventi tesi ad incrementare la disponibilità di abitazioni, basati su un ampio coinvolgimento dei privati ma finanziati in misura significativa dal settore pubblico.

¹⁵¹Si pensi in questo senso all'infrastrutturazione di rete di accesso ad *internet* al servizio degli insediamenti abitativi, che intercettano peraltro la nozione di «infrastrutture di comunicazione elettronica» che ricorre nel codice delle comunicazioni elettroniche (art. 3, c. 2, d. lgs. n. 259/2003), qualificate ai sensi dell'art. 86, c. 3 dello stesso decreto come «opere di urbanizzazione primaria», in quanto tali – secondo E. GIARDINO, *La realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica tra poteri statali e reti locali*, in *Giustamm.it*, 2017, 11, – «funzionali allo svolgimento di pubblici servizi di primaria utilità».

legato all'innovazione tecnologica»¹⁵². Ché poi, ove si condivida la notazione relativa all'inopportunità di «assimilare in senso pieno smartness e digitalization», attesa la centralità che nella prima rivestirebbero «fattori umani, sociali e territoriali»¹⁵³, risulterà ancor più evidente come l'“intelligenza” dell'approccio da mettere in campo nella costruzione di servizi *smart* in spazi urbani *smart* implichi la partecipazione e l'integrazione del destinatario delle stesse attività, o anche un suo *empowerment*, come (si è ricordato¹⁵⁴) si è soliti ripetere a proposito di processi relativamente recenti, che postulano un canale alternativo a quello statale per la costruzione di politiche di welfare e l'offerta di interventi sociali¹⁵⁵. Ed a ben guardare il costrutto teorico dei doveri di solidarietà sociale, già ritenuto idoneo, per la reciprocità degli impegni dei portatori di interesse che lo definiscono (fruitori di utilità, da un lato, collettività dall'altro), a rappresentare la situazione giuridica soggettiva dell'aspirante ad un'abitazione sociale¹⁵⁶, esemplifica

¹⁵²Così l'art. 20, cit., c. 16 del d.l. 18.10.2012, n. 179 conv. in L. 17.12.2012, n. 221, successivamente modificato dall'art. 1, c. 7, lett. b) D. Lgs. n. 10/2016 e infine abrogato dall'art. 64, c. 5, lett. a), D. Lgs. n. 179/2012. L'intervenuta abrogazione non condiziona evidentemente le considerazioni che qui si svolgono in ordine alla portata semantica della locuzione.

¹⁵³E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit., p. 247.

¹⁵⁴Cfr. *supra* par. 3.2.

¹⁵⁵Si pensi in questo senso al c.d. Secondo Welfare su cui si veda G. ARENA, *Dopo la crisi, un nuovo welfare, fondato sulla sussidiarietà*, in *Labsus Papers*, 2012, 26; L. BANDERA, *Il progetto Compact. Un laboratorio di secondo welfare nel Regno Unito*, in *Working Paper WP2*, 2013, 2, in <https://www.secondowelfare.it/working-paper/compact-laboratorio-secondo-welfare-regno-unito/>; L. CANALE, *Unione europea, innovazione e secondo welfare*, in *Working Paper WP2*, 2013, 1, in <https://www.secondowelfare.it/working-paper/unione-europea-innovazione-sociale-e-secondo-welfare/>; F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013; S. ZAMAGNI, *Dal welfare della delega al welfare della partecipazione. Il distretto di cittadinanza come esempio evoluto di sussidiarietà circolare*, 2013, in <https://ordosocialis.de/wp-content/uploads/DAL-WELFARE-DELLA-DELEGA-AL-WELFARE-DELLA-PARTECIPAZIONE.pdf>; ID., *L'evoluzione dell'idea di welfare: verso il welfare civile*, in *ubimino.org*, 2016, 5.

¹⁵⁶Così M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, cit., p. 178, nel rinviare al contributo di F. FRACCHIA (*Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. Econ.*, 2004, pp. 41 ss.) sulla opportunità di ricondurre alla categoria dei doveri piuttosto che a quella dei diritti una serie di situazioni soggettive, che postulano, come nel caso del *social housing* per l'autrice, gli impegni reciproci dell'aspirante/fruitori dell'abitazione sociale e della collettività: il primo nel senso della manutenzione corretta dell'immobile, della continuità nel versamento dell'eventuale canone moderato richiesto, e a lasciare tempestivamente l'alloggio nell'eventualità del conseguimento di un livello di reddito tale da causare la perdita del beneficio; e la seconda nel senso della costruzione di abitazioni sociali.

compiutamente l'approccio ricostruttivo che qui si sostiene, fondato come si è detto sulla "responsabilizzazione" del destinatario delle prestazioni *smart* e sulla curvatura sociale ed inclusiva delle utilità, anche di segno tecnologico particolarmente avanzato, che lo spazio urbano "intelligente" produce. Lo stesso approccio consente perciò anche di vincere quella "impressione" di estraneità di «molte delle applicazioni della c.d. città intelligente» alle «*esigenze delle persone più disagiate*»¹⁵⁷, che generalmente investe quanti si trovino ad accostare *smart city* e servizi ad alto tasso di socialità – come appunto il *social housing* – rivolti per definizione ai segmenti più deboli della popolazione. La convergenza tra la provvista di alloggi sociali e uno spazio urbano informato dall'utilizzo qualificante di tecnologie avanzate in vista di un incremento di efficienza nella fornitura di servizi è in sostanza scritta nel "corredo genetico" (identificativo) della *smart city*, e va in questo senso riconosciuta ed espressa, anche reagendo e correggendo scelte regolatorie che non indirizzino lo sviluppo tecnologico verso effetti socialmente desiderabili ed anzi aumentino il tasso di divaricazione sociale.

7. Brevi note conclusive.

La traiettoria che si è provato a percorrere nel corso di questo scritto, partendo dalla constatazione di alcuni fenomeni, in particolare la trasfigurazione del rapporto tra amministrazione e cittadino e i processi di tecnificazione – che, nel loro dipanarsi lungo sentieri e assecondando logiche non sempre chiaramente decifrabili e controllabili, sono potenzialmente idonei, se non opportunamente calibrati, a dilatare le disuguaglianze, contribuendo ad accelerare processi disgregativi del tessuto sociale – ha tentato di immaginare uno scenario diverso.

¹⁵⁷Segnala infatti M. ALLENA, *Smart city e social housing: una convergenza ancora "in pianta", da realizzare in concreto*, cit., come l'accostamento inusuale di termini come *smart city* e *social housing*, nonostante entrambi siano entrati nel linguaggio comune, sia dovuto al fatto che l'estraneità delle applicazioni delle *smart city* alle esigenze reali delle persone più disagiate, superi anche il possibile beneficio atteso per quelle stesse fasce della popolazione da un sistema di servizi reso più efficiente dall'impiego qualificante delle ICTs, oltre alla circostanza che lo sviluppo di tali tecnologie abbia sovente dato luogo a fenomeni di gentrificazione urbana.

Si è cercato, cioè, di tratteggiare un quadro – non sempre nitido – nel quale nondimeno possa affiorare come chiaro, questo sì, un profilo connotativo prevalente, attorno al quale costruire una sorta di “resistenza” alle logiche di sviluppo dei summenzionati fenomeni – maggiormente orientate alla soddisfazione di bisogni colti ed elaborati in una prospettiva individualistica – che, al contrario, si è ancorata alla «*priorità del sociale*» evocata oltre settant’anni fa da Costantino Mortati¹⁵⁸, risemantizzandone contenuti, declinazioni e luoghi di elezione alla luce di un contesto del tutto nuovo.

In questo percorso, le riflessioni che si sono svolte hanno avuto bisogno di una loro più precisa collocazione spaziale, individuata nelle città contemporanee, in qualità di luoghi che meglio di altri mettono a nudo le potenzialità, le forze generative, le soluzioni¹⁵⁹, ma anche le contraddizioni, le sperequazioni, le dilatazioni tra le (non) eguali libertà, che forniscono una connotazione specifica alla convivenza della nostra epoca. Proprio questi scenari dicotomici rischiano peraltro di essere ulteriormente esasperati laddove, come le esperienze testimoniano, i contesti urbani aspirano ad informarsi, quando solo semplicemente a proporsene come espressione, ai paradigmi della *smartness*; da qui la necessità che quest’ultima non sia declinata in via esclusiva lungo traiettorie composte da mere pretese di accesso a una strumentistica *hi-tech*, alimentando la logica consumistica dei beni, ma riscopra, rivitalizzandone le energie e le potenzialità, il piano alto e luminoso della socialità.

In tal senso, da ultimo, si è prestata una particolare attenzione all’*housing sociale*, individuato nei suoi principi ispiratori, nelle sue forme (organizzative e gestionali) e nelle sue finalità, come paradigma ricostruttivo e rinsaldante una *smartness* coniugata non al *singolare* ma al *sociale*, che si alimenti nella *condivisione* e non già nel solo *consumo*, che esalti la dimensione *comunitaria* su quella *infrastrutturale*, che esprima, se si vuole, un *favor* per la *civitas* rispetto all’*urbs*.

¹⁵⁸C. MORTATI, *Introduzione alla Costituzione di Weimar* (1946), ora in ID., *Raccolta di Scritti*, Milano, IV, 1972, p. 333.

¹⁵⁹Si veda, per le buone pratiche innovative, S. D’ANTONIO, P. TESTA, *Le città sono la soluzione. Un viaggio nell’Italia dei comuni innovativi*, Roma, 2021.